

Economia e banca

A large white circle is centered on the page. Inside the circle, there is a stylized map of Italy, with the landmass filled with horizontal lines. Overlaid on the map is the date "3/94" in a large, bold, white sans-serif font.

3/94



Banca di Trento e Bolzano

Dal collasso della produzione ad una crescita sostenibile nelle economie in transizione. Le implicazioni fiscali

di Grzegorz W. Kolodko (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La stabilizzazione macroeconomica dell'economia - 3. L'effetto perverso nel processo di aggiustamento fiscale - 4. Le implicazioni fiscali - 5. Conclusioni.

1 - Introduzione

La transizione ad un'economia di mercato può essere esaminata attraverso vari approcci metodologici. Un approccio particolarmente utile distingue fra tre sfere differenti di questo processo, vale a dire

(*) Professore della Scuola di Economia di Varsavia e Direttore dell'Istituto Finanziario di Ricerca di Varsavia. L'articolo è stato scritto nel corso di un periodo trascorso dall'Autore presso il Dipartimento di Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale. Tuttavia ogni considerazione ed interpretazione è da attribuirsi interamente all'Autore e non rappresenta in alcun modo il parere del Fondo Monetario Internazionale, di organizzazioni ad esso affiliate o di persone che lo rappresentino. L'Autore ringrazia Vito Tanzi per il suo prezioso incoraggiamento e desidera inoltre esprimere il proprio apprezzamento per le osservazioni critiche ricevute da Mario Blejer, George Kopits, Gur Ofer, Massimo Russo e dai partecipanti ai seminari tenutisi presso il Fondo Monetario Internazionale.

la stabilizzazione macroeconomica, i cambiamenti istituzionali e la ristrutturazione microeconomica della capacità produttiva esistente. Vale la pena sottolineare che la cosiddetta terapia da *shock* può essere adottata solamente in relazione alla stabilizzazione macroeconomica. Per quanto riguarda i cambiamenti istituzionali e nonostante la privatizzazione, può essere utilizzato solamente un approccio graduale, benché sia opportuno che i cambiamenti richiesti siano introdotti quanto più velocemente possibile. Per quanto riguarda la ristrutturazione microeconomica della capacità industriale, si tratta di un'impresa costosa e che richiede tempo ovunque, anche nella *ex* Germania dell'Est, poiché essa richiede una serie di efficaci azioni di riallocazione dell'occupazione, liquidazione delle imprese obsolete e investimento in quelle nuove.

La necessità di avviare l'intera impresa della trasformazione congiuntamente alla stabilizzazione macroeconomica fa ormai parte del senso comune dell'economia e della politica della transizione. Non ci sono molte speranze di conseguire una transizione costruttiva se l'economia non è in grado di conseguire un qualche livello critico di stabilità. L'introduzione e lo sviluppo di un'economia di mercato richiede istituzioni e regole adeguate, ma quest'ultime possono essere osservate e sono in grado di operare in modo produttivo solamente se vengono eliminati gli ostacoli rappresentati dai residui delle istituzioni, regole e abitudini tipiche delle economie centralmente pianificate e se viene realizzata la stabilizzazione macroeconomica. Ne deriva la straordinaria importanza che una politica di stabilizzazione coronata dal successo venga messa in essere fin dall'avvio della transizione.

Le politiche di stabilizzazione avviate nelle economie già centralmente pianificate sono orientate verso due obiettivi, ossia l'eliminazione del fenomeno della scarsità e l'abbattimento del tasso d'inflazione (libera) dei prezzi ad un livello controllabile da parte delle autorità monetarie. Il perseguimento di questi obiettivi implica delle conseguenze sia sul lato della bilancia interna che di quella con l'estero. Per questo motivo la definizione dei programmi di aggiustamento strutturale deve prevedere un insieme misto di provvedimenti ortodossi ed eterodossi.

Innanzitutto si deve assistere alla liberalizzazione dei prezzi e ad un solido processo di aggiustamento fiscale, sostenuto da una fer-

ma politica monetaria, al fine di introdurre il sistema di prezzi di mercato ed eliminare il cosiddetto fenomeno della scarsità in presenza di inflazione o *shortageflation* (Kolodko e McMahon, 1987). Quest'ultima, che in qualche modo ricorda la curva di Phillips, ha sempre rappresentato un tipico fenomeno delle economie pianificate, mentre è sconosciuto per le economie di mercato, e riflette l'esistenza parallela di inflazione dei prezzi (libera) e repressa, fatto che è sfociato nella persistenza delle scarsità. I provvedimenti sopraccitati devono anche essere accompagnati da strumenti di controllo della crescita dei salari in termini nominali e di sostegno all'apertura dell'economia.

Le politiche di stabilizzazione avviate nell'area dei paesi già ad economia centralmente pianificata hanno tuttavia portato a risultati complessi. (Bruno, 1992; Nuti, 1992a). Il maggiore cambiamento si è realizzato con l'eliminazione del problema delle scarsità e della liberalizzazione dei prezzi, anche se in numerosi paesi molto deve essere ancora fatto. L'inflazione dei prezzi rimane a livelli relativamente alti con la minaccia di un suo rialzo, nel caso particolari misure di stabilizzazione non venissero perseguite. Come nel caso dei conti con l'estero, dove molti paesi godono di una posizione solida nel commercio e di una eccedenza delle partite correnti, mentre per altri il peso del debito estero è ancora molto gravoso e rende difficile il soddisfacimento delle importazioni di beni necessari. Sebbene la situazione sia alquanto confusa, a tutt'oggi sembra prevalere il secondo scenario sopra delineato.

Abbastanza complessa è pure la situazione fiscale. Le politiche di stabilizzazione macroeconomica sono state orientate in genere al raggiungimento di un equilibrio fiscale in tempi relativamente brevi. Dopo un breve periodo di miglioramento, rappresentato da *deficit* modesti o addirittura da eccedenze nel primo anno, o nei casi migliori nei primi due anni della transizione, la posizione fiscale è di nuovo deteriorata. Disequilibrio fiscale e debito pubblico crescente travolgono un paese dopo l'altro, tanto che si potrebbe parlare di disaggiustamento o, considerando gli attuali obiettivi politici, di effetto perverso nel processo di aggiustamento fiscale in un'economia in transizione.

Questo fenomeno è tuttavia strettamente legato agli sviluppi nella sfera reale dell'economia, ossia il crollo della produzione e la cre-

scente disoccupazione (in alcuni di questi paesi il tasso di disoccupazione supera il 15%), che sono rispettivamente causa dell'impoverimento delle entrate fiscali e dell'aumento delle spese. Entrambi i fenomeni contribuiscono in modo negativo alla posizione fiscale di un dato paese.

Ne derivano alcuni importanti interrogativi: innanzi tutto quali siano gli effetti retroattivi fra transizione e caduta del Pil e in secondo luogo quali siano i collegamenti fra crollo della produzione e disaggiustamento fiscale. Ed inoltre, come affrontare le sfide sul piano fiscale, in modo tale da sostenere la crescita dopo che questo stadio sarà già stato raggiunto?

2 - *La stabilizzazione macroeconomica dell'economia*

In questi ultimi anni si è assistito ad un severo calo della produzione pressoché in tutti i paesi già ad economia pianificata. Il Fondo Monetario Internazionale stimava che nel 1992 la flessione negativa del Pil fosse pari, per l'intera regione, a circa il 26 per cento nel periodo 1990-92. Senza dubbio questo andamento si è manifestato in una sequenza conseguente alla tendenza al rallentamento della crescita già saldamente radicata nel periodo della pianificazione centralizzata.

Bisogna comunque sottolineare che questo periodo di bassa congiuntura è strettamente legato all'accelerazione del processo di transizione ed anzi è ad esso associato, sebbene quest'ultimo non ne possa essere considerato la sola causa. Si possono infatti individuare sei gruppi causali all'origine del crollo della produzione nelle economie in transizione.

(i) *L'eredità* del passato consiste in parte nelle tendenze al ristagno economico alla fine degli anni '80. Questo aspetto è di minore importanza, sebbene si possa sostenere che esso avrebbe causato il declino nella produzione, anche nel caso non vi fosse stato un processo di transizione al mercato. Elementi più significativi sono le potenzialità e capacità del fattore umano, il cui cambiamento richiede tempo, insieme ai residui delle vecchie istituzioni e regole della pianificazione centralizzata. Nonostante quest'ultime siano state demolite abbastanza velocemente e con un discreto successo, non sono state ancora sostituite da nuove istituzioni e regole. Per questa ra-

gione si può osservare una specie di vuoto, tale che l'infrastruttura logistica dell'intera economia risulta in movimento. Sembra altrettanto chiaro che maggiore è stato l'impatto nell'introduzione dei cambiamenti, maggiori anche sono le frizioni e più rigide le conseguenze nella sfera reale dell'economia.

In questa prospettiva si può dichiarare che la cosiddetta *costruzione distruttiva* (Gomulka, 1991) ha contribuito molto al crollo della produzione. L'ipotesi che la rimozione del vecchio sistema allocativo avrebbe messo in moto quasi subito la sua alternativa positiva, ossia l'allocatione delle risorse basata sul mercato, si è rivelata un cattivo consiglio (Sachs, 1989). L'introduzione di cambiamenti istituzionali non può avvenire in modo traumatico nelle economie in transizione, ma è piuttosto un processo che richiede tempo e sacrifici e che dev'essere armonizzato dai governi. Quest'ultimi devono seguire questo processo con provvedimenti politici atti a sostenere le emergenti forze di mercato. In caso contrario è assai difficile aspettarsi una risposta positiva sul lato dell'offerta nel breve e medio periodo.

(ii) Le radici della caduta della produzione sono collegate alla *stabilizzazione macroeconomica*, mirata alla rimozione delle scarsità e alla introduzione del sistema dei prezzi di mercato. È risaputo che le politiche di stabilizzazione conducono ad una contrazione della produzione come effetto secondario negativo della restrizione della domanda, imposta al fine di salvaguardare l'equilibrio dell'economia.

(iii) Un altro fattore consiste nella *liquidazione della produzione con valore aggiunto negativo*. Capitava talvolta, con il sistema del controllo dei prezzi, che la produzione fosse venduta all'estero a prezzi inferiori al livello mondiale dei fattori produttivi usati (McKinnon, 1991). Si trattava quasi sempre di un fenomeno che riguardava quelle materie prime offerte a prezzi bassi, perché sussidiati, e poi utilizzate per la produzione di beni diretti all'esportazione. Questa operazione sembrava essere vantaggiosa per l'impresa, sebbene non lo fosse allo stesso modo se considerata a livello macroeconomico. Dopo l'apertura dell'economia attraverso la liberalizzazione del commercio cosiccome dopo l'aggiustamento dei prezzi e il ritiro dei sussidi, questo tipo di produzione è andato riducendosi.

(iv) La *liberalizzazione del commercio* è di solito indicata come importante causa di contrazione produttiva. Quanto più tale processo è rapido ed ampio, tanto maggiore è il declino della produzio-

di Stato, la continuazione del meccanismo di redistribuzione finanziaria fra imprese redditizie e non, attraverso strumenti monetari, e la mancanza di un controllo competente da parte governativa sulle imprese di Stato (ossia il fallimento a modificare i criteri di resa e a fissare un sistema di valutazione della dirigenza) ha portato ad una cattiva allocazione delle risorse, al disinvestimento e al crollo della produzione (Nutti, 1992b).

Rivestono particolare rilevanza in questo caso anche il disastroso ritardo nella politica di demonopolizzazione e la cosiddetta commercializzazione dell'impresa pubblica, che avrebbero dovuto essere stati perseguiti prima della liberalizzazione dei prezzi e del commercio e contemporaneamente alla stretta finanziaria.

L'altro tipo di errori di natura politica è collegato da un lato alla sequenza errata di alcuni provvedimenti e dall'altro all'eccessiva reattività di tali provvedimenti. Innanzi tutto la riforma fiscale e il processo di aggiustamento dovevano svilupparsi secondo una sequenza differente, dato che queste riforme, votate principalmente ad una più efficiente tassazione del settore privato e all'incremento della tassazione indiretta (come l'Iva), dovevano aver luogo prima o quanto meno allo stesso tempo della stabilizzazione macroeconomica. Solo allora sarebbe stato possibile far fronte, ovviamente fino ad un certo punto, alla diminuzione delle entrate ottenute tramite le imposte dirette sul reddito delle società, raccolte nel settore statale.

Anche per quanto riguarda l'aggiustamento del tasso d'interesse e la gestione del tasso di cambio si è assistito ad una errata sequenza. Il tentativo di raggiungere un tasso di interesse reale positivo agli inizi del programma di stabilizzazione ha provocato una specie di rarefazione del credito (Calvo e Coricelli, 1992) ed ha portato molte imprese in crisi di liquidità e a situazioni di debito interaziendale in sofferenza. Allo stesso tempo il tasso d'interesse sui depositi, se confrontato con l'indice dei prezzi al consumo, era negativo in termini reali, fatto che ha a mala pena contribuito all'abbattimento delle aspettative inflazionistiche ⁽²⁾.

(2) È essenziale notare come questa reale causa di declino della produzione non necessaria sia stata contemporaneamente la causa di entrate fiscali straordinarie. In altre parole lo stesso insieme di circostanze ha condotto ad una eccessiva contrazione e al miglioramento temporaneo della posizione fiscale.

La gestione del tasso di cambio e l'introduzione della convertibilità hanno portato risultati vari nei diversi paesi. In alcuni di essi la svalutazione ufficiale della valuta domestica è stata significativamente sorpassata (ad esempio in Polonia all'inizio del 1990), in altri il tentativo di usare il tasso di cambio come un'ancora del programma di stabilizzazione (ad esempio nell'ex Jugoslavia) è fallito.

Il fatto che la stabilizzazione sia stata avviata prima della privatizzazione non costituisce in ogni caso un errore di natura politica, poiché il processo inverso non è semplicemente realizzabile. Cosicché la pretesa secondo cui l'attuale fase di bassa congiuntura è causata da una privatizzazione ritardata, fatto che suggerisce vi siano state delle scelte alternative nella sequenza fra privatizzazione e stabilizzazione, non è giustificata (Sachs, 1991).

Naturalmente, era possibile realizzare il processo di privatizzazione in modo più veloce e su dimensioni più ampie di quanto è accaduto (Frydman, Rapaczynski, Earle *et al.*, 1993), ma ciò non avrebbe alterato la qualità della situazione attuale.

Nel breve periodo una privatizzazione formale, ossia il trasferimento legale dei diritti di proprietà ad attori privati, può rappresentare la salvezza per le singole imprese, ma non può garantire il miglioramento radicale della situazione macroeconomica, la reazione sul lato dell'offerta aggregata e il raggiungimento dell'equilibrio macroeconomico (*).

Nonostante la situazione vari da paese a paese, sembra abbastanza diffusa l'opinione secondo la quale la stretta finanziaria imposta al settore statale è stata troppo rigida ed ha contribuito al crollo produttivo.

La bassa congiuntura è ormai un fatto, anche se i dati ufficiali non sempre rispecchiano fedelmente la situazione reale, caratterizzata da un settore privato in grande sviluppo e difficile da quantificare (**). Almeno una parte di tale contrazione produttiva, connes-

(*) Per alcuni suggerimenti sulla sequenza dei provvedimenti di natura politica durante la transizione al mercato vedi DORNBUSCH (1991b), FISCHER e GELB (1991), ROSATI (1991b) e TARDOS (1991).

(**) Sugli aspetti metodologici vedi BERG (1992) e OSBAND (1992). Vi può anche essere una evidente manipolazione dei dati nel negare la reale contrazione della produzione, come ad esempio nelle considerazioni di BERG e SACHS (1992), per altro fortemente contrastate da KOLODKO (1992) e NUTI e PORTES (1991).

sa principalmente all'effetto di rimozione delle scarsità e al tentativo di eliminare le produzioni a valore aggiunto negativo, non dev'essere però considerata come la causa di una riduzione del benessere. È ancora difficile definire la sua dimensione e spesso il suo significato viene esagerato (Gomulka, 1992a; Winiecki, 1991). Dopo aver sottratto questa parte da un quarto del Pil, che i paesi già ad economia pianificata hanno perduto nel 1990-92, la restante parte consta di tre componenti. La prima consiste nell'eredità del precedente sistema, la seconda nell'effetto negativo della transizione, ivi includendo le politiche di stabilizzazione, ed infine la terza nei fattori soggettivi, essenzialmente errori di natura politica (5).

Perciò non si dovrebbe dubitare del fatto che le condizioni avverse in cui versano oggi i paesi ad economia già pianificata, cosiccome le ristrettezze delle loro economie, potrebbero essere meno austere se molti errori politici fossero stati evitati.

Bisogna senza dubbio trarre degli insegnamenti dalle esperienze passate, soprattutto perché in alcuni paesi molti provvedimenti devono essere ancora introdotti e dovranno servire da linee guida per le future politiche riguardanti l'intera area.

3 - *L'effetto perverso nel processo di aggiustamento fiscale*

L'obiettivo principale nel processo di aggiustamento fiscale in economie di mercato distorte è associato all'eliminazione della pressione inflazionistica derivante dal durevole deficit fiscale. Dato l'onere insostenibile del debito pubblico prima o poi tale deficit dovrà essere finanziato in modi diversi da quello inflazionistico.

La monetizzazione del deficit e l'imposizione di un'imposta d'inflazione sono causa dell'accelerazione dell'inflazione e di un ulteriore deterioramento della posizione fiscale (Calvo, 1988). Questi sviluppi sono contrari all'efficienza allocativa ed in ultima analisi anche alla crescita.

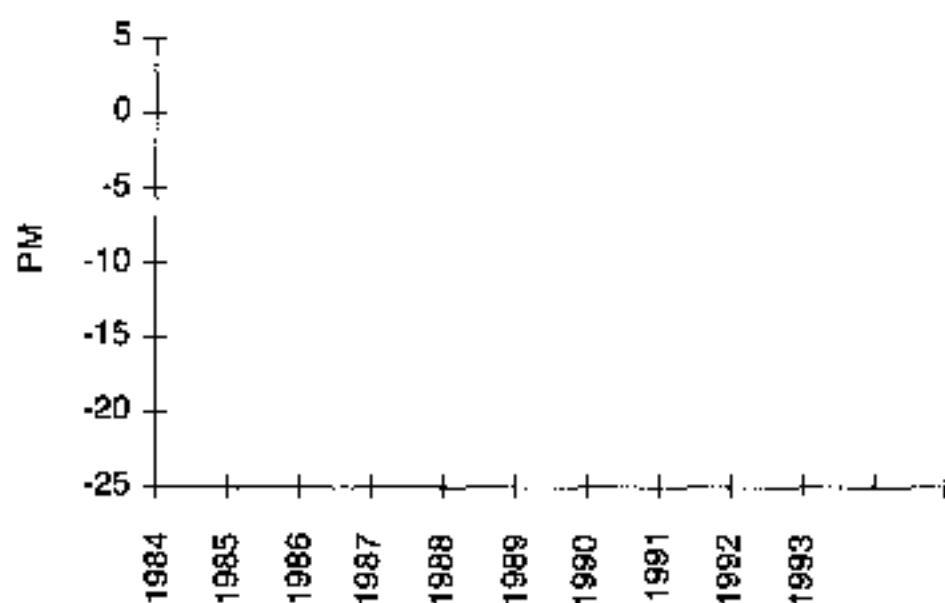
Nel caso delle economie in transizione la situazione è pressoché simile, nonostante alcune caratteristiche specifiche, che devono es-

(5) Questa tesi è sostenuta da NUTI (1992b).

sere prese in considerazione (Kopits, 1991). La struttura delle entrate e delle uscite nelle economie centralmente pianificate era profondamente in contrasto con quella delle economie di mercato (Chand e Lorie, 1992). La fonte principale per le entrate di bilancio erano le imprese statali, mentre la tassazione diretta proveniente dal settore privato e dalle famiglie costituiva solo una piccola parte. La maggior parte delle spese invece era collegata agli imponenti sussidi di sostegno al reddito reale della popolazione e ai sussidi forniti alle imprese statali inefficienti, anche se spesso il peso reale di quest'ultimi è sovrastimato.

La misurazione della posizione fiscale reale nelle economie centralmente pianificate presenta dei problemi metodologici. Accadeva infatti spesso che alcune voci, di solito considerate nelle economie di mercato degli strumenti di finanziamento del *deficit*, venissero trattate come entrate, fra cui di notevole importanza alcuni trasferimenti dal settore bancario. In questo modo i *deficit* fiscali calcolati *ex post*

Grafico 1 - IL BILANCIO FISCALE DELLE ECONOMIE IN TRANSIZIONE:
1984-93



Bilancio del governo centrale

Fonte: Fondo Monetario Internazionale, 1992.

INFLAZIONE LIBERA NELLE ECONOMIE
CENTRALMENTE PIANIFICATE ED IN TRANSIZIONE
(indice dei prezzi al consumo)

Tav. 1

| 1974-83 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Paesi ad economia già pianificata | | | | | | | | | | |
| 3,0 | 3,5 | 4,4 | 5,4 | 5,8 | 7,3 | 18,3 | 21,2 | 95,4 | 1192 | 109,6 |
| Ex Unione Sovietica | | | | | | | | | | |
| 0,8 | -0,1 | 0,7 | 2,1 | 1,5 | 0,3 | 2,3 | 5,4 | 88,9 | 1296 | 134,5 |
| Paesi dell'Europa dell'Est | | | | | | | | | | |
| 10,0 | 14,6 | 16,1 | 16,9 | 23,6 | 41,8 | 130,6 | 142,2 | 134,9 | 796,4 | 42,1 |

Fonte: World Economic Outlook, ottobre 1992, F.M.I. Washington, pag. 191.

risultano maggiori se comparati con i dati precedenti (Cheasty, 1991). Il fatto è che in ogni caso non si è avuto un imponente *deficit* fiscale nelle economie pianificate, anche se ciò potrebbe risultare da alcune osservazioni iniziali. Se la situazione fiscale è valutata dal punto di vista del bilancio del governo centrale, essa risulta senza dubbio scoraggiante (grafico 1). Ma se le eccedenze dei governi locali sono incluse nella stima, allora il bilancio consolidato dello Stato alla fine degli anni '80 risulta essere accettabile. Si può a ragione sostenere che sia stata data fin troppa importanza alla necessità ed urgenza di una veloce quadratura di bilancio, dal momento che in quel periodo era possibile, ed anzi comprensibile, riequilibrare le entrate e le uscite in modo più graduale.

Cosiccome è andata peggiorando la posizione fiscale fino alla metà degli anni '80, anche l'inflazione dei prezzi è andata accelerando. Ma nella seconda metà degli anni '80 il tasso d'inflazione stava ancora salendo, mentre il *deficit* fiscale stava lentamente scendendo. L'inflazione dei prezzi va alle stelle solo in un secondo momento (tavola 1), dipendendo da un insieme di fattori, fra cui principalmente il processo di aggiustamento e liberalizzazione dei prezzi.

I fatti sopra esposti dimostrano soltanto che il *deficit* fiscale non è direttamente correlato all'inflazione libera (Fischer e Easterly, 1990, Gotz-Kozierkiewicz e Kolodko, 1992), fatto ancora più evidente nel caso di paesi ad economia centralmente pianificata, nei quali il disequilibrio finanziario si rifletteva nell'*overhang* inflazionistico e nella scarsità di beni e servizi, piuttosto che nel *deficit* fiscale.

Naturalmente le condizioni precedenti al processo di aggiustamento fiscale non erano le stesse nei vari paesi ivi presi in esame. Per quanto riguarda la Russia e le altre repubbliche dell'ex Unione Sovietica, il *deficit* fiscale è stato un problema a partire dall'inizio del processo di transizione. Ma negli altri casi, con l'eccezione della Polonia nel 1989, esso non costituiva la sfida principale per la stabilizzazione. Principali obiettivi del processo di aggiustamento fiscale erano piuttosto la ricomposizione della struttura del bilancio e la riforma finanziaria in sé (Tanzi, 1991).

Ne risulta un duplice obiettivo nel processo di aggiustamento fiscale in un'economia in transizione: il tentativo innanzi tutto di mantenere in equilibrio la finanza pubblica ed in secondo luogo di cambiare la formazione delle entrate e delle uscite, in modo tale che il bilancio sia più adatto ai prerequisiti e alle caratteristiche di un'economia di mercato.

Poiché questi obiettivi devono essere raggiunti contemporaneamente e il rischio derivante dalla ristrutturazione della finanza pubblica non è stato preso sufficientemente in considerazione (soprattutto per aver trascurato le caratteristiche tipiche delle economie in transizione), l'intera operazione si è rivelata più difficile del previsto.

Sul lato dei costi l'attenzione dev'essere rivolta soprattutto ai tagli radicali e al ritiro dei sussidi, cosiccome alla riforma del sistema di previdenza sociale. Altri tagli sono costituiti dalle limitazioni agli stipendi del pubblico impiego, sempre in ritardo rispetto alla montante inflazione, e dalla riduzione di una serie di spese correnti, come gli esborsi per la manutenzione delle infrastrutture. Se tuttavia le riduzioni nel capitale e nelle spese correnti dello Stato si spingono troppo oltre, ciò può ben presto trasformarsi nell'incapacità del governo ad aumentare le entrate. Si tratta di una specie di *strozzatura infrastrutturale* (ad esempio nei trasporti pubblici o nel livello qualitativo dei funzionari pubblici), che contribuisce al peggioramento della produttività e al rallentamento dell'attività economica.

Ne risulta che la base imponibile è più ristretta rispetto alle condizioni ipotetiche che proporrebbe uno scenario alternativo, rappresentato dalla mancanza di tagli nelle spese correnti e da una più mite politica finanziaria.

Molti paesi devono affrontare questo tipo di *trade-off* fra politiche di breve e lungo periodo per il reperimento delle entrate nel bilancio. La lezione che se ne dovrebbe trarre è senza dubbio rappresentata dal fatto che una stretta fiscale troppo rigida può ben presto tramutarsi in un calo delle entrate.

Da questo punto di vista un altro problema è rappresentato dalla crescente disoccupazione che assorbe sempre maggiori risorse finanziarie, dati gli elevati costi per la riqualificazione, la redistribuzione e la previdenza sociale. Anche la ristrutturazione a livello microeconomico della capacità industriale necessita di qualche tipo di sostegno fiscale. Questo tipo di costi nelle economie già pianificate, soprattutto in quelle poco esposte alla concorrenza internazionale nel passato, sono enormi. È anche il caso delle repubbliche dell'ex Unione Sovietica, che si trovano ad affrontare il problema della riconversione dell'industria militare per usi civili. Un incremento nelle spese è anche reso necessario per il miglioramento delle infrastrutture, che devono essere in grado di soddisfare le esigenze del settore privato e di un'economia di mercato.

Sul lato delle entrate l'attenzione dev'essere rivolta alla imposizione indiretta, la cui percentuale sull'insieme sta aumentando in modo considerevole. Particolarmente importante è il processo di allargamento della base imponibile e la sua stabilizzazione, rendendola meno sensibile alle fluttuazioni di mercato. In questa prospettiva sta per essere messa a punto nei paesi ad economia già pianificata sia l'imposta sul valore aggiunto che l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Tait, 1992) (6).

Eventi eccezionali possono nel breve periodo portare ad un calo

(6) Nonostante molto spesso derivi dall'introduzione dell'Iva un miglioramento delle entrate fiscali, si deve tener presente che in alcuni paesi ciò non ha portato ai risultati sperati (vd. NASHASHI et al., 1992). In Russia nella prima metà del 1992 l'Iva copriva un terzo delle entrate fiscali, ma nonostante ciò il deficit del bilancio del governo centrale rappresentava ancora il 12 per cento circa. Ne deriva che più attenzione deve essere data alla sequenza in cui sono introdotte le riforme fiscali.

relativamente minore nelle entrate fiscali, anche se la produzione reale è già in forte diminuzione. Ciò è possibile quando i profitti del settore manifatturiero non sono ancora in declino, o per lo meno il tasso di tale declino è inferiore a quello della produzione totale.

Bisogna infatti considerare che la redditività delle imprese dipende fino ad un certo punto dal reddito derivante dalla vendita del prodotto a prezzi correnti, inflazionati dalla liberalizzazione dei prezzi, sebbene una parte dei fattori produttivi sia stata acquistata al livello di (iper)inflazione prima dell'intervento correttivo. In secondo luogo è in corso un processo di svendita delle scorte, come conseguenza dell'eliminazione del fenomeno della scarsità. In questo caso si ottengono dei profitti unici, poiché una parte sostanziale delle scorte eccessive, accumulate nel periodo della scarsità inflazionistica (*shortageflation*), viene eliminata ai nuovi prezzi, anche se era stata comperata ai prezzi vecchi.

In terzo luogo, all'inizio del processo di stabilizzazione vi è di solito una notevole discrepanza fra i tassi attivi e passivi, che rappresenta una notevole fonte di profitto per il settore bancario, condiviso anche dal governo.

In quarto luogo, nei settori industriali si è in presenza molto spesso di redditi da capitale illusori, realizzati sul capitale fisso e risultato dell'inflazione correttiva e della modificazione dei sistemi e delle procedure contabili.

Per quanto riguarda il lato delle entrate, è di discreta importanza il cosiddetto effetto Tanzi (Tanzi, 1977). Tanto più l'inflazione correttiva è dominante e meno lo è la disciplina fiscale, che invece si sta deteriorando in questo periodo, tanto più il risultato sarà a danno del bilancio. Questa osservazione è valida sia per quanto riguarda il settore statale, in ritardo con il pagamento delle tasse, che il settore privato, dove è diffusa l'evasione fiscale a causa anche della debolezza dell'amministrazione competente.

Per i motivi sopraesposti, dopo un tentativo iniziale di aggiustamento strutturale, le economie in transizione, nella prima fase della loro trasformazione, godono di una posizione di equilibrio fiscale o perfino, in alcuni casi, di un'eccedenza. Tale situazione però è transitoria, poiché dipende da condizioni particolari ed eccezionali, ed anzi si tramuterà ben presto in gravi posizioni deficitarie.

Nonostante le politiche di aggiustamento fiscale fossero inizialmente mirate ad equilibrare i bilanci nel breve periodo, esse sono state la causa, insieme ad altri fattori specifici, di nuovi e più gravi disequilibri fiscali nel medio e lungo periodo.

Il meccanismo di questo fenomeno deriva dal fatto che la stabilizzazione macroeconomica richiede che le spese siano ridotte in misura maggiore di quanto le entrate stiano contemporaneamente diminuendo, a causa della contrazione nella produzione. Per questo nel breve periodo sembra che il bilancio sia in ordine. Ma i cambiamenti istituzionali, un'altra componente cruciale della transizione, fanno sì che nel medio e lungo periodo le entrate diminuiscano più che proporzionalmente rispetto alle spese, generando così nuovamente il deficit fiscale. In questo consiste l'effetto perverso nel processo di aggiustamento fiscale delle economie in transizione.

Questo secondo stadio del deficit fiscale è preoccupante, più che per le sue dimensioni, per il fatto che deriva da una diversa composizione e struttura sia delle entrate sia delle uscite.

Risulta quindi impossibile applicare lo stesso metodo usato nel primo stadio di aggiustamento. Innanzi tutto bisogna considerare che, per quanto riguarda le spese, i sussidi sono già stati ridotti di molto e la loro attuale rigidità è molto maggiore che precedentemente. Secondariamente, la stretta finanziaria, imposta soprattutto al settore statale, ha apportato inizialmente delle nuove entrate, ma ha nel contempo ridotto la base imponibile. Inoltre essa è stata la causa di un notevole aumento del debito insoluto interaziendale, fatto che ha danneggiato terribilmente la liquidità aziendale e ha causato molte crisi di insolvenza.

L'accumulazione di arretrati interaziendali comporta delle implicazioni potenziali abbastanza gravi, soprattutto per quanto riguarda l'esazione dell'imposta sul valore aggiunto. Alcune aziende non sono in grado di pagare le loro tasse, perché altre aziende non pagano loro quanto dovuto. Questo effetto a catena ha portato ad un peggioramento dell'intera situazione fiscale (Begg e Portes, 1992). Nel secondo stadio del processo di aggiustamento non è possibile aumentare ancora la tassazione diretta, come è stato fatto nel primo stadio. Il settore statale si trova già sul lato sbagliato della curva di Laffer ed ulteriori restrizioni fiscali non possono che peggiorare la già dif-

ficile situazione, cosicché il tentativo di far rientrare il *deficit* fiscale nel secondo stadio sarà notevolmente più arduo.

Questo effetto perverso nell'aggiustamento fiscale non può essere evitato completamente, date le origini degli squilibri finanziari. In ogni caso tanto più sono restrittive le politiche finanziarie adottate, tanto più grandi sono le eccedenze (o più ridotto il *deficit*) nel primo stadio dell'aggiustamento; ma al contempo quanto più ampio è tale spostamento, tanto più grave sarà il *deficit* nel secondo stadio del processo (?). Ciò si verifica perché alcune fonti delle entrate fiscali straordinarie sono anche sfortunatamente le radici reali della contrazione della produzione, come ad esempio l'alto livello di tassazione imposto alle imprese del settore statale o gli alti profitti del settore bancario, derivanti dall'ampia discrepanza fra tassi nominali attivi e passivi. Quindi nel secondo stadio la perdurante contrazione produttiva è la principale causa del calo delle entrate, che si rivelano inadeguate a controbilanciare il livello della spesa.

4 - Le implicazioni fiscali

I paesi ad economia già pianificata nella loro lotta per una crescita sostenibile dovranno senza dubbio affrontare delle gravose sfide dal punto di vista fiscale. L'effetto perverso nel processo di aggiustamento fiscale ha provocato un *deficit* così grave che la sua eliminazione sarà possibile solo perseguendo una crescita di lungo periodo. Sebbene vi siano già alcuni sintomi di miglioramento nella sfera produttiva, la situazione finanziaria è in ritardo rispetto a questi cambiamenti. Il meccanismo di aggiustamento fiscale opera in un modo tale che inizialmente il declino delle entrate in termini reali appare in un secondo tempo rispetto alla più veloce contrazione della produzione reale; situazione questa che conduce all'equilibrio del primo stadio. Quando le entrate diminuiscono più velocemente che la

(?) Ovviamente vi è un collegamento fra bilancia domestica ed esterna, poiché l'eccedenza può emergere sia nella bilancia fiscale, che commerciale, che nel saldo delle partite correnti. Quest'ultimo ha riportato dei risultati abbastanza incoraggianti nella fase iniziale della transizione, dovuti sia alla crescita delle aziende orientate all'esportazione sia alle limitazioni all'importazione.

produzione, allora compare il *deficit* caratteristico del secondo stadio. In seguito le entrate, pur in via di miglioramento, sono ancora in ritardo rispetto alla produzione reale, che è già in crescita. Solo quando la crescita è stabile e durevole, le entrate fiscali possono conoscere un nuovo impulso e, congiuntamente ad un appropriato adeguamento delle spese, rimettere ordine nel bilancio.

Gli squilibri fiscali saranno quindi un fenomeno tipico delle economie in transizione per lo meno nel medio periodo; anche se vi è il serio pericolo che essi durino più a lungo, se non verranno adottati in tempo gli opportuni provvedimenti. Alcuni di questi meritano una considerazione particolare, fra cui le politiche di controllo delle dimensioni del *deficit* e dell'orizzonte temporale entro cui tale *deficit* deve essere riequilibrato; gli strumenti per ricomporre il divario fiscale fra gli impegni presi sia sul lato delle entrate che delle uscite; la proporzione fra fonti interne ed esterne di finanziamento del costante divario fiscale; il *trade-off* fra finanziamento del *deficit* non inflazionistico e l'effetto di spiazzamento, con le sue implicazioni sfavorevoli alla crescita; ed infine la minaccia di monetizzazione del *deficit* ed il rischio di una nuova ondata inflazionistica.

(i) La tentazione a mantenere degli squilibri fiscali di dimensioni relativamente grandi per numerosi anni si sta facendo sempre più forte nei paesi ad economia già pianificata ed è direttamente proporzionale al *deficit* del secondo stadio. Molto spesso le difficoltà politiche e l'indebolimento del sostegno popolare necessario al progredire delle riforme contribuiscono al deterioramento complessivo della situazione. Si sta diffondendo la convinzione che il *deficit* pubblico possa essere mantenuto anche nel lungo periodo, portando ad esempio l'esperienza di paesi occidentali come la Grecia e l'Italia, senza tener conto invece di un fattore determinante per il finanziamento del *deficit* in modo non inflazionistico, ossia la mancanza di un mercato dei capitali sufficientemente sviluppato.

Nel lungo periodo l'incremento del *deficit* fiscale avrà conseguenze inflazionistiche, poiché esiste un limite alla vendita dei titoli di Stato. Quando tale limite sarà raggiunto, prima di quanto ci si possa aspettare, la persistenza di squilibri di bilancio imporrà l'uso della tassazione d'inflazione come strumento di finanziamento del *deficit*.

Questa tentazione deriva anche dall'approccio di politica economica strettamente di breve periodo, ma che è improponibile in

termini fiscali, dove invece l'orizzonte temporale deve assolutamente essere spostato al medio e lungo periodo, onde evitare conseguenze disastrose per il futuro.

(ii) Anche se il *deficit* fiscale nei prossimi anni accompagnerà necessariamente le economie ivi considerate, è importantissimo mantenere tale *deficit* a livelli bassi, senza però danneggiare la produzione reale. Sul lato delle entrate, si può raggiungere un miglioramento con l'ampliamento della base imponibile attraverso una più efficiente tassazione del settore privato, che richiede non solo una migliore gestione del sistema impositivo, ma anche l'espressa volontà delle autorità competenti. Il sostegno allo sviluppo della proprietà privata dovrebbe tuttavia essere compatibile con la tassazione dei profitti d'impresa, anche se si possono prevedere forti restrizioni a questo tipo di politica. D'altra parte sembra che nelle economie in transizione una copiosa fonte di entrate sia rappresentata dalla cosiddetta economia ombra, fiorita proprio nel periodo della transizione. Queste attività dovrebbero essere istituzionalizzate, ossia registrate e tassate nel modo dovuto. Risulta comunque difficile definire le dimensioni esatte di tale fenomeno, che secondo alcune stime (Dallago, 1992) si aggira fra il 10 e il 20 per cento del Pil ufficiale. Si può quindi calcolare che, considerando la redditività delle attività presenti nell'economia ombra, l'imposizione addizionale potrebbe coprire fino al 2-3 per cento del Pil.

La stretta fiscale al settore statale deve continuare, ma solo fino a garantire un ritorno al lato corretto della curva di Laffer ⁽⁹⁾.

Vi è anche la possibilità di restringere il divario fiscale attraverso ulteriori tagli alla spesa, come ad esempio sulle spese del governo stesso, sia nell'amministrazione pubblica ed apparato burocratico che nelle armi ed apparato militare.

(iii) Il prossimo punto attiene al modo in cui il peso del *deficit* fiscale sarà suddiviso fra paesi già ad economia pianificata e loro *partner* internazionali, sebbene non vi dovrebbe essere dubbio che nel lungo periodo questa prova dovrà essere sopportata dalla società di questi paesi, con solo un piccolo aiuto straniero, ma non in termini

(9) È stata avanzata l'ipotesi che in tali economie e un sistema di imposizione fiscale a base allargata con aliquote relativamente basse, apporterebbe risultati migliori in termini di crescita rispetto ad un sistema ad imposizione preferenziale (ANDERSON, 1992).

di debito. Come soluzione intermedia il credito estero per molti paesi è una necessità. I limiti all'indebitamento dovrebbero essere comunque concordati con le organizzazioni internazionali che stanno fornendo assistenza nel processo di transizione. Questo coinvolgimento dovrebbe anche essere utile contro la tentazione di mantenere il *deficit* e favorire il pagamento del servizio del debito.

Sembra inevitabile che nel medio periodo, soprattutto quando le economie in transizione affronteranno il problema della gestione del *deficit* del secondo stadio, l'impegno finanziario estero sarà relativamente più intenso. Solo in seguito, quando il processo di crescita sostenibile sarà già in atto, questa assistenza vedrà un declino. Ovviamente la proporzione fra finanziamento interno ed estero dovrà essere discussa caso per caso, poiché esistono differenti esigenze con differenti condizioni (Cheasty, 1991).

D'altra parte esiste un effetto retroattivo positivo fra impegno finanziario con l'estero, cambio di rotta dell'economia e accelerazione della crescita, miglioramento della posizione fiscale e servizio del debito estero. Solo dopo che il meccanismo che garantisce tale sequenza verrà messo in atto, le economie in transizione si troveranno ad un buon punto.

(iv) L'importanza di una crescita stabile e solida sembra però implicare un *trade-off* fra le esigenze alternative imposte da stabilizzazione macroeconomica, cambiamenti istituzionali e ristrutturazione microeconomica della capacità industriale. La prima richiede che la parte di squilibrio fiscale finanziata sul mercato domestico sia coperta da titoli di Stato e buoni del Tesoro. La seconda invece necessita della vendita su grande scala dei beni capitali di Stato alle unità familiari, in modo tale da accelerare il processo di privatizzazione. L'ultima infine richiede l'allocazione stabile del capitale scarso attraverso nuovi investimenti sostenuti dal credito bancario, che significa nelle economie prese in esame i depositi dei piccoli risparmiatori nelle banche.

Poiché nel lungo periodo la somma di questi tre fattori sembra destinata ad aumentare, visto che la propensione al risparmio aumenta in genere una volta raggiunta una solida stabilizzazione, anche la tensione fra i tre elementi soprammenzionati dovrebbe allentarsi, sebbene non risolversi del tutto.

Ricopre particolare importanza anche il problema dell'effetto di spiazzamento, che provoca un indebolimento degli investimenti sia

nel settore privato che pubblico. Poiché lo Stato è costretto a finanziarsi sul mercato aperto, esso venderà i titoli di Stato e i buoni del Tesoro a breve termine a tassi di interesse più alti, tentando di alzare la domanda, di quelli offerti contemporaneamente dalle banche. Di conseguenza provocherà un aumento dei tassi d'interesse nominali ed escluderà dal mercato dei capitali le aziende relativamente meno competitive, incluse quelle private. Questo chiaro meccanismo illustra un effetto retroattivo negativo fra *deficit* fiscale e ripresa della crescita (9).

Ma nelle economie in transizione, caratterizzate da fenomeni destabilizzanti e da alta inflazione, perfino un aspetto negativo come l'effetto di spiazzamento riguarda la mancanza di inclinazione al rischio in nuovi investimenti da parte delle aziende, poiché i tassi di rendimento nominali garantiti sia dai titoli di Stato che dai depositi bancari sono spesso più alti e soprattutto più facili da ottenere. Si può osservare contemporaneamente un altro aspetto di tale fenomeno, ossia la crescente quota di titoli statali nel portafoglio del settore bancario, come è accaduto in Polonia nel 1992, dove tale quota ha raggiunto il 17 per cento.

(v) In molti casi ai governi delle economie in transizione non resterà altra scelta che monetizzare la restante parte del *deficit* attraverso prestiti da parte della Banca centrale, che costituisce in effetti il tema dell'eccesso di moneta. Tanto più il debito pubblico crescerà rapidamente, tanto più questa soluzione diventerà necessaria. Il pericolo di non controllare il debito pubblico sembra abbastanza reale, sia nell'eventualità di non riuscire a diminuire il disequilibrio attuale, sia a causa dell'avversione alla sua monetizzazione. Purtroppo *sembra inevitabile il fatto che tutte le economie in transizione dovranno intraprendere una dura lotta contro il peso del debito interno*, che alla fine di questo decennio potrebbe anche essere più incombente di quello estero. La soluzione probabile potrebbe essere quella di inflazionare il debito interno, se arrivasse ad un livello non sopportabile, poiché non sarebbe possibile fare lo stesso con quello estero.

In particolari condizioni, che difficilmente è possibile riscontra-

(9) Caratteristiche simili si sono osservate in altri casi, come ad esempio quello messicano (vd. LOSER e KALTER, 1992, pag. 19).

re nelle economie in transizione, una monetizzazione della finanza pubblica del tipo sopra descritto potrebbe anche contribuire alla crescita reale. Ciò si può verificare a causa dell'incremento della domanda aggregata, a cui segue un miglioramento nell'utilizzazione delle capacità produttive ed infine una crescita della produzione. Ma nelle economie in transizione è probabile che, dopo un breve periodo di miglioramento, l'inflazione rimonti nuovamente e nel lungo periodo dia origine ad una crescita più lenta di quella altrimenti raggiungibile.

In altre parole *nelle economie in transizione, ancora caratterizzate da distorsioni e instabilità, la monetizzazione del deficit* fiscale sarà origine di effetti inflazionistici maggiori della ripresa della produzione. Tuttavia, considerando l'effetto perverso dell'aggiustamento fiscale e la dimensione della futura sfida, essa potrebbe rivelarsi l'unica soluzione percorribile. Per questa ragione il *trade-off* fra accelerazione dell'inflazione e crescita sostenibile rimarrà un fenomeno considerevole negli anni a venire.

Nonostante le riserve e i dubbi qui espressi ed anche altrove manifestati, nelle economie in transizione si è assistito a notevoli progressi nel raggiungimento di un'economia di mercato. Si dovrebbero quindi considerare i recenti e futuri sviluppi nella corretta prospettiva, poiché il processo di aggiustamento fiscale e la lotta per una crescita sostenibile sono ancora *in statu nascendi*. Considerando come punto di partenza gli anni 1992 e 1993, ci si può ragionevolmente aspettare che i risultati sperati non arriveranno presto: la produzione deve prima di tutto iniziare a salire, poiché è il requisito essenziale ad uno stabile e durevole aggiustamento fiscale. Inizialmente si avranno piuttosto dei *trade-off* negativi, che solo in un secondo tempo saranno sostituiti da effetti retroattivi positivi fra crescita sostenibile e solido aggiustamento fiscale.

A causa dei crescenti costi del servizio del debito pubblico interno negli anni '90, il ritorno ad un periodo di crescita migliorerà la bilancia fiscale complessiva solo fino ad un certo punto, poiché la posizione migliore del bilancio primario sarà compensata dal peso crescente imposto dal pagamento dei tassi d'interesse.

Ovviamente ogni paese sperimenterà un percorso diverso ed anche per questo gli scenari qui delineati devono essere presi con riserva.

5 - Conclusioni

Sebbene debba essere sempre considerato il fatto che esistono differenze sostanziali fra i vari paesi descritti con il termine di economie già centralmente pianificate, sembrano anche esserci molte esperienze e caratteristiche comuni, che permettono di delineare i seguenti otto punti come conclusione al problema delle implicazioni fiscali nel processo che va dal crollo della produzione ad una crescita sostenibile nelle economie in transizione.

(i) L'effetto perverso nell'aggiustamento fiscale delle economie in transizione è inevitabile, sebbene la sua dimensione sia dovuta al livello di ristrettezza delle politiche finanziarie e all'obiettivo che si vuole raggiungere con la contrazione della sfera reale dell'economia. Se le politiche di stabilizzazione macroeconomica fossero state perseguite in modo più mite e se il bilancio primario fosse stato rispettato, il bilancio nel secondo stadio sarebbe in condizioni migliori. Per questo motivo non solo il crollo della produzione reale sarebbe stato meno grave, ma anche le prospettive per la crescita futura sarebbero state migliori.

(ii) *Le economie in transizione sono destinate ad affrontare un periodo molto lungo di deficit fiscale, a causa degli sviluppi sia nella sfera reale che in quella finanziaria. Il processo mirato ad equilibrare la finanza pubblica risulta più difficoltoso nel secondo stadio dell'aggiustamento fiscale, soprattutto perché la maggior parte dei sussidi sono già stati liquidati nel primo stadio. La causa principale di tale deficit è da individuarsi nella incapacità strutturale di questi paesi ad alzare il livello delle entrate almeno fino al punto di poter fronteggiare un livello adeguato di spesa.*

(iii) *Nel secondo stadio dell'aggiustamento fiscale risulta più importante espandere la base imponibile e migliorare l'amministrazione fiscale, soprattutto per quanto riguarda il settore privato, anche se non può essere ignorata la razionalizzazione delle spese. Tuttavia l'ulteriore riduzione di parte di queste spese, soprattutto quelle per il capitale umano (sanità, educazione e cultura) e per le infrastrutture, danneggerà il processo di crescita cosiccome la capacità del governo di aumentare le entrate fiscali. In altre parole esiste un trade-off fra i diversi provvedimenti adottati al fine di equilibrare il bilancio nel*

breve e nel lungo periodo, tale che si dovrebbe dare la priorità ad una prospettiva di lungo periodo.

(iv) Al fine di contrastare la ripresa dell'inflazione galoppante, si renderà necessaria un'assistenza straniera coordinata, finanziaria ma soprattutto tecnica. Sembra evidente che *le economie in transizione nel prossimo futuro non saranno in grado di far fronte agli squilibri di bilancio per conto proprio*, nonostante la responsabilità di raccogliere questa sfida competa essenzialmente alle società e alle economie coinvolte direttamente nel processo stesso di transizione.

(v) A partire dalla fine degli anni '90 la maggior parte delle economie in transizione dovranno fronteggiare la nuova sfida del montante debito pubblico. Considerando i limiti al credito estero, il governo sarà costretto a reperire credito sul mercato interno dei capitali ad alti tassi di interesse. Esiste la seria minaccia che parte di questi paesi sia trascinata in una sorta di trappola del debito interno, come alcuni di essi caddero negli anni '80 nella trappola del debito estero. Per questo motivo si rende necessario controllare gli sviluppi fiscali, soprattutto attraverso i risultati del bilancio primario. Quanto prima le economie in transizione saranno in grado di eliminare il *deficit* primario, tanto meglio sapranno affrontare il problema del *deficit* riguardante il fabbisogno finanziario del settore pubblico.

(vi) Esiste un profondo *trade-off* fra fabbisogno finanziario del settore pubblico, domanda di capitale del settore privato e bisogno di nuovi investimenti, che può essere mitigato, ma solo fino ad un certo punto, dal credito estero; anche se per il momento la parziale monetizzazione del *deficit* di bilancio sembra inevitabile. Le economie in transizione sembrano così destinate a subire nel medio periodo un tasso di inflazione abbastanza elevato, di sicuro non ad una sola cifra.

Tale clima inflazionistico non sarà di certo favorevole ad una crescita sostenibile, nonostante sia probabile osservare entrambi i fenomeni contemporaneamente: tassi d'inflazione annuali intorno al 20-40 per cento e tassi di crescita del Pil abbastanza sostenuti e compresi nell'intervallo del 4-7 per cento.

(vii) *Il cambiamento radicale della difficile posizione fiscale delle economie in transizione può verificarsi soltanto sulla via di una crescita sostenibile*. Il miglioramento fiscale fino ad ora, se si è verificato, è stato del tutto illusorio e soltanto con l'avvio del processo di ag-

giustamento strutturale sarà possibile mettere in moto un insieme di effetti retroattivi positivi.

(viii) *La situazione fiscale resterà difficile, anche in presenza di una crescita produttiva relativamente veloce e durevole, fatto abbastanza probabile nel prossimo futuro.*

Considerando gli sviluppi fino ad ora ottenuti e le sfide più recenti, si può concludere enfatizzando l'importanza di non accorciare la prospettiva temporale e di non sottostimare i costi che ancora si dovranno pagare in cambio di una solida posizione fiscale congiunta ad una crescita vigorosa e bilanciata. L'approccio di politica economica più adatto a soddisfare questo insieme di obiettivi sembra poter essere quello determinato dalla politica dei redditi eterodossa, da una strategia fiscale accomodante e da provvedimenti monetari restrittivi.

Riassunto

L'articolo prende in considerazione i problemi collegati al grave crollo della produzione e le cause del persistente *deficit* fiscale nelle economie in transizione da un sistema centralmente pianificato ad un sistema di mercato. Sebbene questi fenomeni siano dovuti all'eredità del precedente sistema e alle politiche di stabilizzazione macroeconomica, è evidente come l'eccessivo rigore imposto al settore statale ed alcune misure di politica economica introdotte nel momento sbagliato abbiano condotto ad una contrazione non necessaria della produzione ed abbiano causato un effetto perverso nell'aggiustamento fiscale. Considerando il mutamento intervenuto nella composizione delle uscite e delle entrate durante il secondo stadio di aggiustamento strutturale, è ancora più difficile eliminare il *deficit* corrente. Questo obiettivo può essere perseguito solamente mettendo l'economia su un sentiero di crescita protratta nel lungo periodo e richiede un opportuno riorientamento delle politiche finanziarie ed una accresciuta assistenza straniera, soprattutto di carattere tecnico. Tuttavia nelle economie in transizione un *deficit* fiscale accompagnato dalla minaccia di un'accelerazione dell'inflazione persisterà ancora per qualche tempo, anche dopo che sarà raggiunta la fase della crescita. Pertanto le autorità di politica economica debbono realizzare uno speciale sforzo volto al miglioramento della situazione fiscale, puntando alla ripresa della produzione e a favorire la crescita nel lungo periodo.