

Gli aspetti distributivi nell'analisi costi-benefici

Marco Ponti¹ *

¹ *Bridges Research Trust ONLUS*

1 La questione

Gli aspetti distributivi costituiscono da sempre uno dei limiti dell'analisi costi-benefici (ACB). Questo metodo di valutazione non terrebbe infatti abbastanza conto della socialità, che la politica invece avrebbe a cuore, nell'ipotesi, in sé difendibile, che il benessere economico sia costituito sia dal suo ammontare che dalla sua distribuzione.

E' ovvio che con un coefficiente di Gini, il principale misuratore sintetico delle disuguaglianze economiche, prossimo a 1 (tutto il reddito in mano ad un solo soggetto) non si può assumere di essere in una situazione di benessere collettivo accettabile, quale che sia il livello assoluto del benessere.

Questo argomento, almeno implicitamente, è spesso usato dai decisori politici, che tuttavia non sembrano interessati a quantificare gli impatti sociali delle loro scelte: in generale si limitano a dichiararli (è noto come "l'arbitrio del principe benevolo"). Come vedremo, oggi le tecniche per misurare gli impatti sociali esistono, per quanto approssimate e relative solo agli impatti diretti.

In effetti un elemento distributivo è già implicitamente presente, nelle valutazioni relative al settore del trasporto passeggeri, nella misura in cui misura il benessere sociale, e la sua variazione, con la "disponibilità a pagare" (per esempio, per risparmiare tempo). Si tratta però di un approccio che assume implicitamente come equa la distribuzione del reddito esistente, o, se si vuole, assume che la redistribuzione sia ottenuta in modo adeguato dalla progressività del prelievo fiscale. Per gli effetti misurabili direttamente con valori monetari, ovviamente ci si riferisce ai prezzi di mercato, che anch'essi trovano il proprio fondamento nella "disponibilità a pagare". Ora, la "disponibilità a pagare" dipende da due fattori disomogenei.

Il primo è l'utilità, cioè quanto un bene, ad esempio un'ora persa, è importante per quel viaggiatore. Ma il secondo è il reddito: è evidente che un viaggiatore con un reddito maggiore, a parità di utilità è disposto a pagare di più per risparmiare un'ora di viaggio. Tra due strade identiche per costi di investimento e per benefici in risparmi di tempo, una tra due quartieri

* Corresponding author: marcoguidoponti@gmail.com

benestanti e una tra due a basso reddito, se decisa in base alla “disponibilità a pagare” vedrebbe prevalere la prima.

E ovviamente per le variazioni di surplus misurate direttamente (per esempio, con la variazione dei costi monetari), queste sono tanto maggiori quanto sono costosi gli input: ridurre percentualmente i prezzi di modi di trasporto più costosi aumenta maggiormente il surplus rispetto a quanto ottenibile riducendo della stessa percentuale i prezzi dei modi meno costosi.

In sintesi, l'ACB assume implicitamente che la disponibilità a pagare, che dipende anche dal reddito, esprima compiutamente l'utilità sociale di beni e servizi, e sostanzialmente non fanno eccezione nemmeno i costi ambientali e di sicurezza.

Come abbiamo già accennato, l'argomento distributivo è forse confutabile osservando che le scelte sulla distribuzione del reddito sarebbero gestite meglio e in modo più trasparente attraverso le imposte dirette, che in effetti in tutti i paesi sviluppati sono, almeno teoricamente, progressive, cioè molto più che proporzionali.

Un'altra osservazione è che sul versante dei consumi la fiscalità invece non interviene a fini distributivi, se non riducendo le imposte indirette (IVA) su alcuni beni essenziali. In una ulteriore sintesi: l'ACB assume implicitamente che una fiscalità progressiva risolva ogni problema distributivo.

Tuttavia, occorre osservare che le ACB valutano gli effetti di surplus sociale di investimenti pubblici. E i costi di un investimento pubblico non ricadono in misura uguale su tutti i contribuenti, ma incidono sui diversi gruppi sociali in base alla progressività del prelievo fiscale.

Neppure questo aspetto è dunque distributivamente neutro. E questa costituisce una ulteriore conferma della necessità di una visione complessiva, che includa, cioè, sia costi che i benefici, degli impatti distributivi degli investimenti pubblici, tema sul quale sembra importante approfondire la ricerca.

Infine, questa argomentazione sembra valere nonostante l'osservazione che in nessun paese sviluppato vengono contabilizzati gli impatti distributivi degli investimenti pubblici.

Infatti, si sono osservate ottime analisi degli impatti distributivi di altri tipi di interventi pubblici (in particolare, di pubblicizzazioni di utilities da parte della Banca Mondiale), anche se gli impatti in questione erano tutti direttamente espressi in valori monetari.

2 Altri argomenti a favore della ricerca sul tema

In Italia, ma non solo, occorre anche segnalare un elevato livello di evasione o elusione fiscale, concentrata nel lavoro autonomo ma anche nei redditi più elevati, che dispongono di maggiori mezzi, anche legali, per alleggerire la pressione fiscale, mentre per il lavoro dipendente e per i pensionati è difficile sottrarsi al prelievo, avendo trattenute “alla fonte”.

Non solo: molte categorie marginali (es. gli immigrati) non riescono neppure a entrare nel mercato del lavoro regolare, né godere di tutele sociali di alcun tipo. Per queste categorie non si può certo parlare dell'esistenza di politiche fiscali perequative.

Sembra ragionevole, dunque, per lo meno conoscere gli impatti distributivi (cioè, le variazioni di benessere tra gruppi sociali con redditi diversi) per tutte le scelte di spesa pubblica, tentando per quanto possibile di quantificarli. Anche per le analisi costi-benefici è utile, in estrema sintesi, porsi il problema: “costi e benefici per chi?”.

Si potrebbe obiettare che esiste il rischio della complessità, cioè dell'“effetto black box”, che può opporsi a quello della trasparenza delle scelte. Questo tipo di analisi sembra tuttavia prestarsi meglio di altre ad incorporare variabili distributive. Infatti, l'ACB è strutturata monetizzando tutti gli impatti su tutti gli “attori” del progetto (gli “stakeholders”), positivi e negativi, per poi trarne una sintesi che si limita a trarne un solo indicatore sostanziale: la prevalenza dei costi sui benefici totali (o viceversa). Questa sintesi finale ha l'ovvio vantaggio della semplicità, ma la sua estensione agli impatti distributivi sembra fisiologico, per le ragioni appena esposte.

3 Come misurare gli impatti sui diversi “stakeholders” nelle ACB per i trasporti

Come migliorare le analisi degli input necessari, senza aumentarne troppo la complessità? Innanzitutto, è necessario avere alcune informazioni di base, ma questo con gli attuali strumenti modellistici di simulazione del traffico non sembra particolarmente complesso.

Per i passeggeri, nell'impossibilità di conoscere la distribuzione dei redditi, è sufficiente in prima approssimazione avere una ripartizione per i motivi del viaggio, che è comunque indispensabile per giungere a stime accettabili del valore del tempo (risparmiato o perduto). Notoriamente la ripartizione più comune riguarda i motivi di lavoro, o per recarsi al lavoro, di tempo libero, di studio, o famigliari.

Esistono inoltre anche dati sull'uso dei mezzi per categorie di reddito. All'interno dei diversi motivi sarebbe invece fondamentale disporre di indagini specifiche sui livelli di reddito, ma per progetti molto onerosi l'incidenza del costo di sondaggi ad-hoc sarebbe trascurabile. Ma esistono anche altri approcci possibili: il tipo di mezzo scelto, per esempio, o il modello di autoveicolo. Ed ancora, a livello spaziale anche l'origine e la destinazione dei viaggi può essere indicativa. Il quadro è facilmente estendibile ai risparmi (o i vantaggi) monetari, sia per i mezzi privati (distinguibili per tipologie ed età media), che per i mezzi collettivi.

Questi ultimi sembrano utilizzati maggiormente dalle categorie a più basso reddito, ma ci sono tuttavia due rilevanti eccezioni: gli utenti delle aree centrali delle maggiori città, e quelli dei servizi di alta velocità ferroviaria. Ovvio poi la distinzione tra le diverse classi dei servizi aerei, navali e ferroviari.

Il problema invece sembra perdere di significato per il trasporto merci: modificare tempi e costi di viaggio non presenta impatti distributivi socialmente rilevanti (se non forse per i tempi di consegna di pacchi individuali, propri dell'e-commerce).

4 Uno strumento di misurazione possibile: il coefficiente di Gini dei progetti

Si è già osservato che per i costi finanziari netti degli investimenti l'impatto sulle diverse categorie di reddito è riconducibile in prima approssimazione alla progressività espressa dalle aliquote fiscali. Tale progressività è riconducibile al principio di “pari sacrificio”. Se così non fosse, la collettività imporrebbe arbitrariamente sacrifici diversi ai suoi cittadini per far fronte ai servizi sociali, o comunque collettivi, che lo Stato garantisce. Infine, l’“uguaglianza di sacrifici” ha la propria base concettuale nel principio economico che prende il nome di “utilità marginale decrescente del reddito”: quote di reddito aggiuntive soddisfano bisogni via via meno essenziali.

Il livello di uguaglianza conseguito dalla progressività del prelievo fiscale è poi stimato dal già citato coefficiente di Gini, oggetto di stime esplicite in tutti i paesi sviluppati. Si ricorda che questo varia tra un massimo di 1 (tutto il reddito è percepito da un solo individuo), a 0 (il caso di redditi perfettamente egualitari), e gli ordini di grandezza di questo coefficiente sono compresi tra 0,4 e 0,3.

Se fosse così, avremmo anche una prima indicazione di come misurare in pratica l'impatto distributivo di un investimento, valutando se contribuisca a variare in più o in meno il coefficiente di Gini calcolato nel paese dove viene realizzato, cioè se tenda ad aumentare o diminuire le disuguaglianze di reddito.

Questo, senza che sia necessario formulare alcun giudizio politico su tali disuguaglianze, ma rendendo trasparenti i possibili “trade off” tra efficienza e uguaglianza (nei casi in cui esistano).

Un investimento, per esempio, potrebbe contribuire in modo sensibile all'aumento del benessere sociale aggregato (misurato in termini di surplus), ma aumentare le disuguaglianze, cioè il coefficiente di Gini. Oppure viceversa. La valutazione finale rimarrebbe ovviamente

appannaggio del decisore politico, ma la trasparenza delle scelte verrebbe indubbiamente aumentata.

Per calcolare l'impatto sul coefficiente, assumiamo che sia stato ricostruito il bilancio tra costi e benefici per tutti i gruppi sociali rilevanti, cioè per tutti gli stakeholders del progetto. Se questi valori vengono disposti in ordine crescente per classi di reddito, descriveranno una funzione (più probabilmente una spazzata), assimilabile concettualmente ad una curva di Lorenz.

Il coefficiente di Gini del progetto sarà allora calcolato semplicemente come rapporto tra l'area sottesa dalla curva di Lorenz come sopra calcolata, e quella del triangolo che descrive una distribuzione cumulata di redditi perfettamente uguali, cioè un coefficiente pari a 0. Maggiormente convessa è la curva di Lorenz, più diseguale è la distribuzione dei benefici, maggiore risulterà il rapporto tra le due aree, cioè maggiore sarà il coefficiente di Gini del progetto. E comunque sarà confrontabile con il coefficiente nazionale.

All'osservazione che questo coefficiente tratta solo valori monetari, mentre gli impatti nelle ACB riguardano anche aspetti non monetari (es. risparmi di tempo), si può replicare osservando di nuovo che alla base delle ACB vi è la monetizzazione di tutti i valori in gioco.

5 Analisi inferenziale delle performance della linea

Disponendo di una distribuzione accettabile dei livelli di reddito di chi sopporta i costi e di chi gode dei benefici di un progetto, è infine possibile valutare direttamente l'utilità sociale totale affidandosi alle numerose ricerche empiriche sulla variazione dell'utilità al variare del reddito. Un documento recente ed assai esteso ed analitico dell'Ufficio del Bilancio degli Stati Uniti (OMB) tratta in particolare questo tema. Le ricerche che cita non solo convergono sulla valutazione, ma prendono in considerazione anche la progressività del prelievo fiscale che abbiamo già citato. Ricordiamo che la progressività del prelievo fiscale è espressine implicita dell'utilità marginale decrescente del reddito assunta implicitamente dai decisori politici, nell'approccio alla fiscalità noto come "uguaglianza di sacrifici". La formalizzazione assume che la funzione che connette l'utilità marginale dal reddito alla variazione del reddito stesso sia isoelastica in ogni punto, cioè, sia della forma

$$\frac{\partial U}{\partial y} = \frac{1}{y^\epsilon}.$$

dove U è l'utilità, Y il reddito, ed ϵ il parametro costante dell'elasticità puntuale, caratterizzante la funzione. Per intervalli finiti di variazione del reddito, tuttavia, questa funzione non è isoelastica, ma vede un'elasticità decrescente in valore assoluto al crescere della variazione del reddito. Questo emerge dall'essere Y a denominatore nella formula, ma è anche dimostrabile con un semplice test numerico. Il valore di ϵ converge empiricamente verso 1,4, con variazioni ridotte nelle molteplici fonti citate nel documento.

Ma il discorso è complesso, e qui ci limitiamo ad enunciarne i principi, limitandoci per ora a sottolineare che è difficile ignorare il problema, soprattutto in misura in cui la "differenza di utilità del reddito" non è un'assunzione ideologica, ma è basata su considerazioni empiriche difficilmente contestabili. L'ACB basata sulle disponibilità a pagare, appare spesso come un'analisi neutra. In realtà è ponderata a favore dei più abbienti. Sarebbe neutra invece un'analisi che adoperasse pesi destinati a correggere tale distorsione.