

La politica fiscale in Italia e nell'Unione europea

Giuseppe Pisauro

8 marzo 2018

Dottorato in Economia – Dip.to di
Economia - Università Roma Tre

Sintesi

- La politica di bilancio italiana negli anni a partire dalla Grande Recessione ha oscillato tra l'esigenza di contenere il debito e quella di stimolare (o, per lo meno, non deprimere ulteriormente) l'economia.
- Nello stesso periodo:
 - da un lato, è stata messa in discussione la visione prevalente, a livello accademico, del ruolo della politica fiscale come strumento di stabilizzazione del ciclo
 - e, dall'altro, si è modificato, in modo abbastanza profondo, il quadro delle regole fiscali europee.
- E' possibile dare una lettura di sintesi, nell'ottica italiana, dell'effetto di queste spinte, in parte contrastanti? Quali sono le prospettive per il futuro?

La dinamica del debito pubblico italiano nell'ultimo ventennio

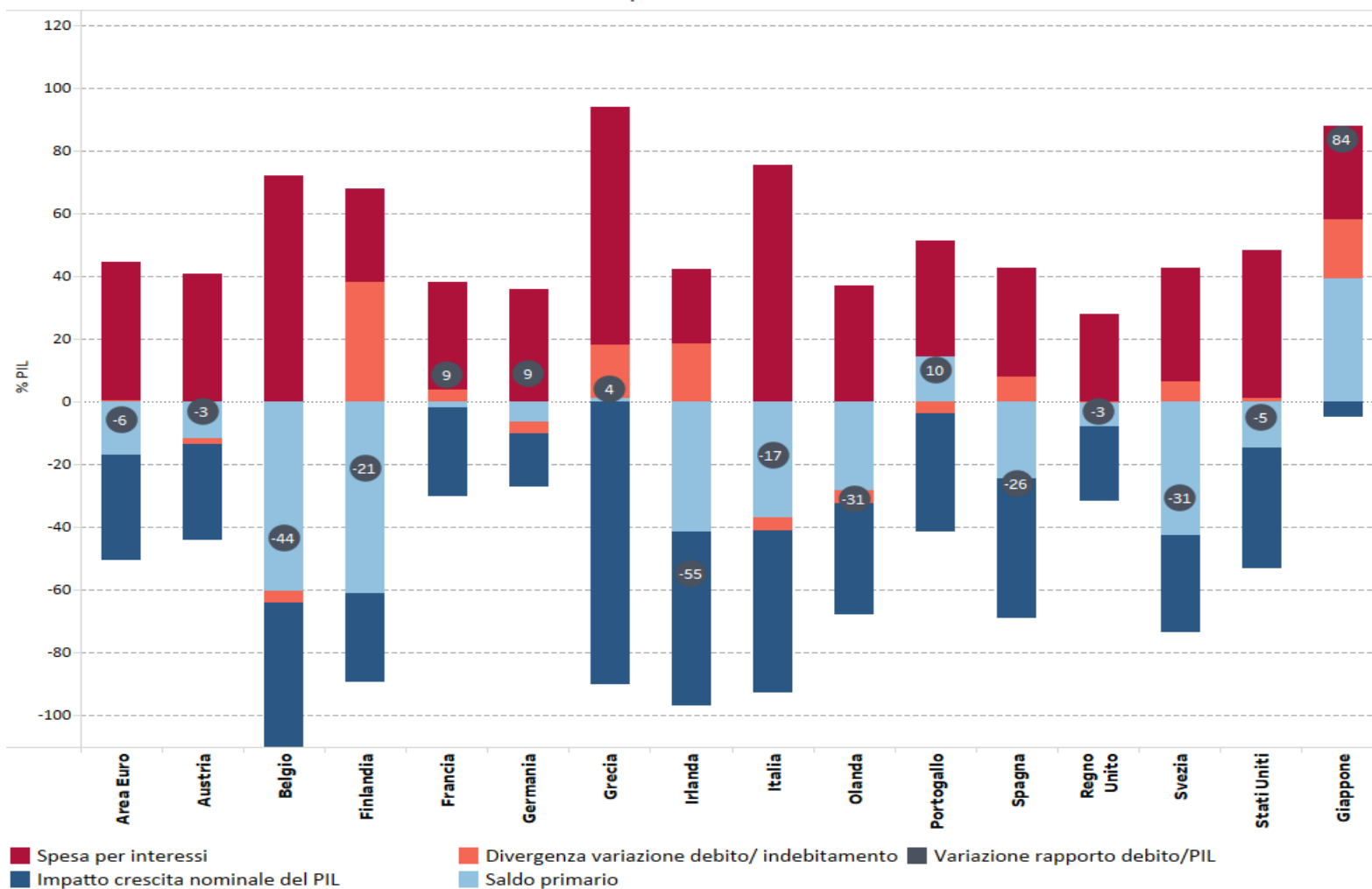
- Il rapporto tra debito pubblico e Pil è cresciuto di 15,7 punti, da 116,9 a fine 1995 a 132,6 a fine 2016.
- E' diminuito di 17,1 punti nel periodo precedente alla Grande recessione, dal 1996 al 2007, ed aumentato di 32,8 punti nel periodo successivo.
- Tuttavia, lo sforzo fiscale - se si assume un'ottica comparata - è stato relativamente più intenso nel secondo periodo

La dinamica del debito pubblico italiano: confronto internazionale (1996-2007)

- Il periodo 1996-2007 registra per molti paesi una diminuzione importante del rapporto debito/PIL: di 55 punti l'Irlanda, di 44 punti il Belgio, di 31 punti Svezia e Olanda, di 26 punti la Spagna, di 21 punti la Finlandia, fino ai 17 dell'Italia.
- Il contributo della politica di bilancio (di cassa) in senso lato (misurato dalla somma del saldo primario e dell'aggiustamento *stock-flussi*) per l'Italia è ben superiore a quello di questi paesi (la differenza la fa la spesa per interessi).
- C'è, tuttavia, un'eccezione importante: il Belgio che, con una spesa per interessi simile, realizza un avanzo primario cumulato di 61 punti contro i 37 dell'Italia. Ciò gli consente, partendo da un livello di debito superiore a quello italiano, di trovarsi in condizioni molto migliori al sopraggiungere della Grande recessione.

Variazione del rapporto debito/PIL 1996-2007

La fase pre crisi: 1996-2007

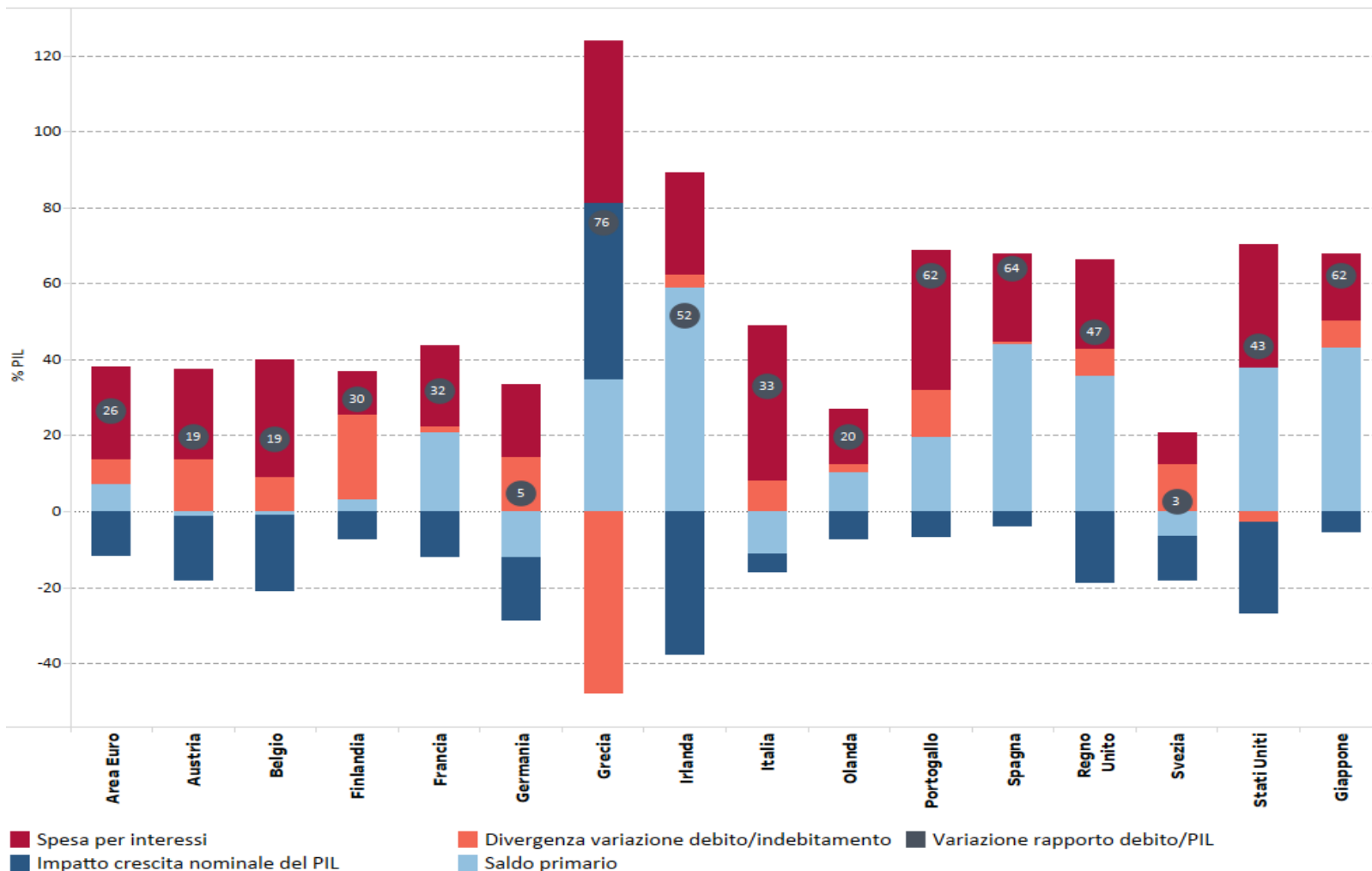


La dinamica del debito pubblico italiano: confronto internazionale (2008-2016)

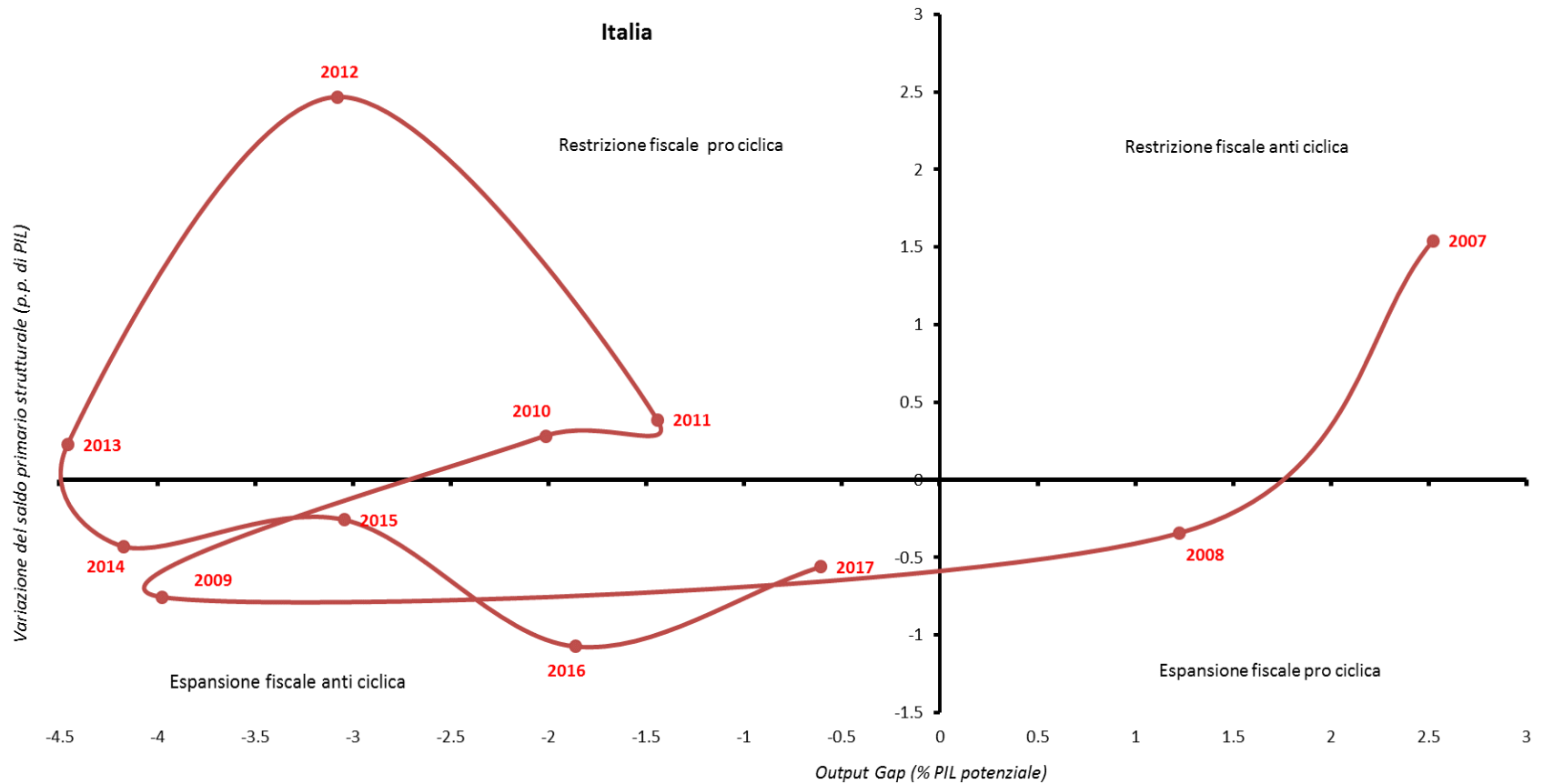
- Nel periodo 2008-2016 quasi tutti i maggiori paesi registrano disavanzi primari di dimensioni importanti: superiori a 20 punti in Francia, a 35 punti nel Regno Unito e Stati Uniti, a 40 punti in Spagna e Giappone, a quasi 60 punti in Irlanda.
- Due eccezioni: Italia e Germania, con avanzi primari, rispettivamente, di 11 punti e 12 punti. Se insieme al saldo primario si considera l'aggiustamento *stock-flussi*, l'Italia resta l'unico paese tra quelli considerati in cui la politica di bilancio (di cassa) in senso lato contribuisce negativamente, ma solo per circa 3 punti, alla crescita del rapporto debito/PIL (per la Germania si registra un contributo positivo alla crescita del rapporto per circa 2 punti).
- *Cfr. UPB, Flash n. 2, maggio 2017* (<http://www.upbilancio.it>)

Variazione del rapporto debito/PIL 2008-2016

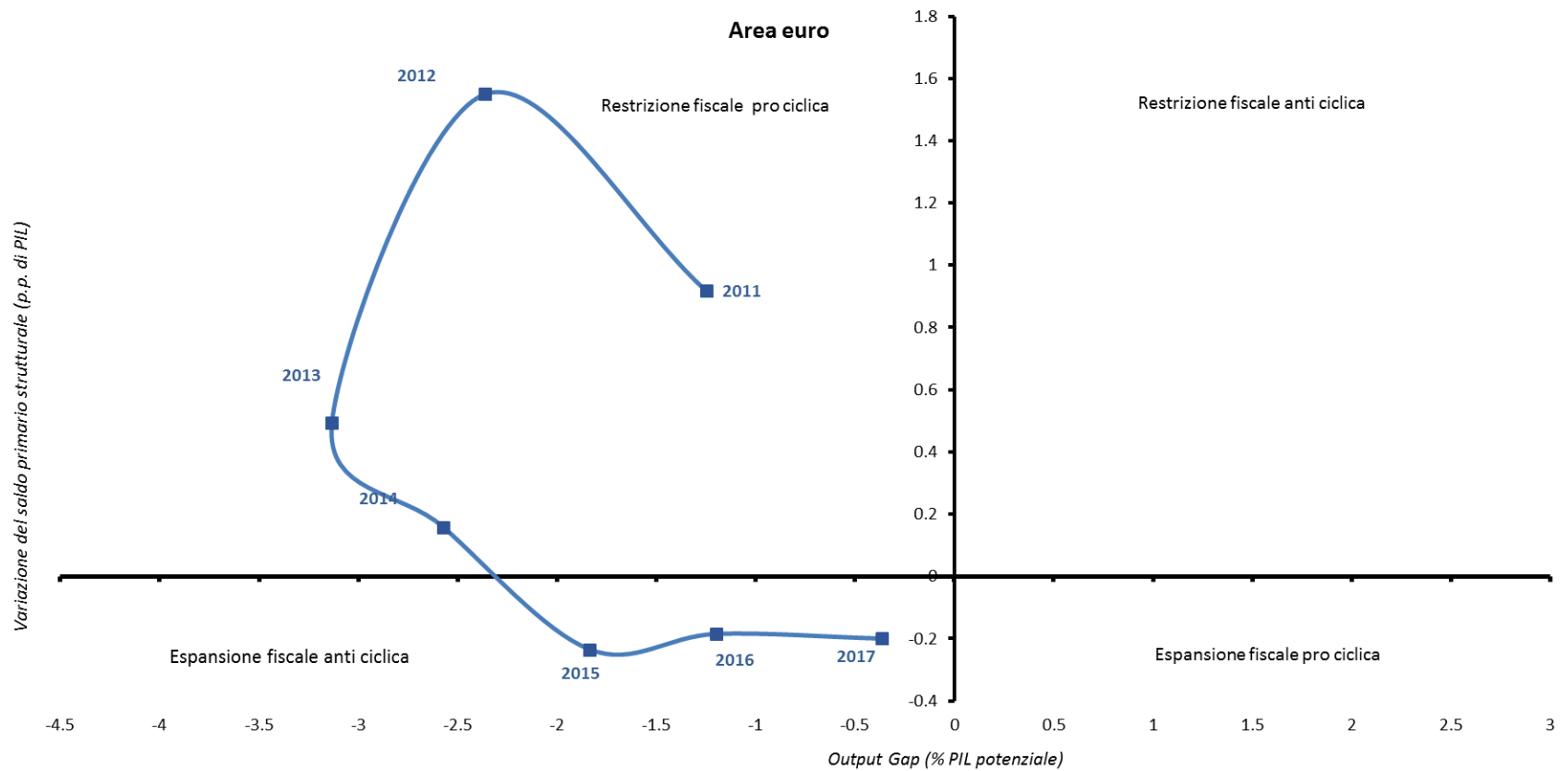
Gli anni dopo la Grande Recessione 2008-2016



La *fiscal stance*: in Italia...



...e nell'area Euro



Politica fiscale e stabilizzazione del ciclo

Visione prevalente durante la fase della *Grande moderazione*: uno stimolo fiscale finanziato in disavanzo è meno efficace, ai fini della stabilizzazione del ciclo, della politica monetaria.

- Pro-ciclicità o, al massimo, a-ciclicità della politica fiscale (ritardi delle manovre di bilancio, incertezza su dimensione e tempistica dei moltiplicatori fiscali).
- Equivalenza ricardiana; Rilevanti effetti di *crowding out* in un contesto con indipendenza banche centrali → inefficacia politica fiscale.
- Efficienza dei mercati (nuova macroeconomia classica e *real business cycle*): controllo della domanda aggregata perde di importanza.

La politica fiscale nel *framework* dell'area euro

- Il policy mix (politica monetaria/fiscale) non contempla politiche fiscali **discrezionali** dirette a stabilizzare l'output.
- La stabilizzazione (a fronte di shock che interessano l'intera area) è garantita dalla politica monetaria della BCE; shock specifici a singoli paesi sono assorbiti dalla politica fiscale ma solo attraverso gli stabilizzatori automatici.
- Ruolo della politica fiscale è svolgere la sua funzione allocativa e garantire la sostenibilità della finanza pubblica (stabilizzazione del debito pubblico) → regole fiscali (vedi avanti).

La Grande recessione e il cambiamento di visione sul ruolo della politica fiscale

- Se gli shock comuni sono così forti da sovraccaricare la politica monetaria (**ZLB**) e/o se gli stabilizzatori automatici non sono sufficienti ad attutire gli shock specifici a singoli paesi → torna in auge la politica fiscale discrezionale (anche per gli aspetti “pratici”: la considerazione dei ritardi della politica fiscale perde di importanza a fronte di una recessione **prolungata**)

Moltiplicatori fiscali e isteresi

Due temi cruciali:

1. Dimensione dei moltiplicatori fiscali (Blanchard-Leigh, 2013 e letteratura successiva): durante una recessione e con ZLB, i moltiplicatori fiscali sono sostanzialmente più elevati.
2. Effetti di isteresi (De Long-Summers, 2012; Fatas-Summers, 2016): il prodotto potenziale futuro può essere incrementato da politiche che garantiscono un minore *output gap* oggi; una politica fiscale di breve periodo, con disavanzi temporanei, può far aumentare il prodotto potenziale.

Le regole fiscali: il quadro europeo

Il quadro delle regole fiscali europee è molto cambiato rispetto alla versione iniziale di cui al Trattato di Maastricht (1992) e al Patto di stabilità e crescita (1997):

- - Disavanzo: soglia del 3% e “*medium-term budgetary objective of positions close to balance or in surplus*”
- - Debito: soglia del 60% o almeno che “*the ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace*”

Le regole fiscali: il quadro europeo (2)

- Il successivo processo di riforma (a partire dal 2005) può essere interpretato come un tentativo di
 - 1) rendere «intelligenti» regole *stupide* (Prodi, *Le Monde*, 2002), con la considerazione esplicita di varie contingenze economiche.
 - 2) Dare una definizione operativa del percorso di avvicinamento verso gli obiettivi.

Le regole fiscali: il quadro europeo (3)

- 2005: modifica del PSC che sposta il focus dal saldo nominale al saldo strutturale
- 2011-2013: Six-pack, Fiscal compact e Two-pack: Semestre europeo, regole fiscali annuali per disavanzo e debito, introduzione dell'expense benchmark accanto al MTO nel braccio preventivo, introduzione di elementi di flessibilità (e.g. *overall assessment* nel braccio preventivo, «fattori rilevanti» per valutare la regola sul debito)
- 2015: flessibilità nel braccio preventivo (la «matrice» e le clausole riforme strutturali e investimenti nella Comunicazione di gennaio della Commissione)
- Un ampio corpus di interpretazioni e chiarimenti: il *Code of Conduct* e il *Vade Mecum on the SGP* (più di 200 pagine nell'edizione 2017)

Le regole fiscali: il quadro europeo (finale)

- Rendere le regole più intelligenti e flessibili ha un ovvio costo in termini di complessità.
- Soprattutto: base analitica e fondamenti economici della complessità sono incerti e discutibili (e.g. output gap e correzioni strutturali).
- Inoltre: assenza di un legame dello SGP con la *macroeconomic imbalance procedure* (MIP), se non attraverso il canale delle riforme strutturali. Saldo bilancia pagamenti?
- Discussione (*Annual Report 2017* dello EFB): regole più complesse con margini di flessibilità portano verso un sistema non più rule-based, che «*reintroduces discretion through the backdoor*» (ultimo esempio: il *margin of discretion* usato dalla CE per definire lo sforzo fiscale richiesto ad alcuni paesi, tra cui l'Italia, per il 2017)
- Gli elementi di discrezionalità introdotti di fatto dalla CE si possono interpretare come un modo di accomodare, in qualche misura, il cambiamento di visione del ruolo della politica fiscale nel *framework* dell'area euro.

Italia e regole fiscali europee

Tab. 1 Scostamenti dal percorso di avvicinamento verso l'OMT per flessibilità riconosciuta all'Italia, 2015-18

	% PIL				Valori assoluti (miliardi di euro)				Totale 2015-18
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	
a) Ciclo economico ⁽¹⁾	0,25				4,1				4,1
a) Riforme strutturali		0,50				8,4			8,4
a) Investimenti		0,21				3,5			3,5
b) Flussi migratori	0,03	0,06	0,16		0,5	1,0	2,7		4,3
b) Sicurezza		0,06				1,0			1,0
b) Eventi sismici			0,18				3,1		3,1
c) Margine di discrezionalità				0,30				5,3	5,3
Totale	0,28	0,83	0,34	0,30	4,6	13,9	5,8	5,3	29,7
PIL nominale (DBP 2018)					1.652,2	1.680,5	1.716,5	1.770,3	

Fonte: elaborazioni su documentazione europea e nazionale.

(1) Lo scostamento connesso con il ciclo economico è calcolato rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT richiesto prima della Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità.

Italia e regole fiscali italiane: in teoria

1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. (**articolo 81 Costituzione**)

*L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine [il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea] (**artt. 2 e 3 legge rinforzata - l. 243/2012**)*

1. (...) scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.
2. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.
3. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, **sentita la Commissione europea**, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica (...) La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
5. Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche. (**art. 6 legge rinforzata**)

Italia e regole fiscali italiane/europee: in pratica

Dal 2014, anno di entrata in vigore della l. 243/2012, gli obiettivi sono stati aggiornati (con l'approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento), contestualmente alla presentazione

- del DEF: due volte su quattro (nel 2014 e 2016),
- della NADEF: quattro volte su quattro (2014, 2015, 2016 e 2017).

Di fatto, la strategia in questi anni è stata quella di collocarsi sulla «frontiera della flessibilità». Negoziando tra un piano e l'altro lo spostamento della frontiera.

Probabilmente una strategia sensata (e obbligata) da un punto di vista sostanziale ma può determinare un problema di credibilità all'esterno.

Soprattutto: è una strategia percorribile nel futuro?

La proposta della Commissione europea di direttiva per incorporare il Fiscal compact nella normativa europea

- Un maggiore decentramento della gestione della politica di bilancio:
- Gli Stati membri dovrebbero adottare un orientamento pluriennale per la propria politica di bilancio (attraverso un programma di legislatura vincolante)
- Verso **un** obiettivo di medio termine (OMT), espresso in termini di saldo strutturale, coerente con la diminuzione del debito.
- Tale diminuzione dovrebbe avvenire a un ritmo tale da promuovere la convergenza del debito verso un "limite prudente" nel medio termine.
- "Limite prudente" = tale da garantire che il rapporto debito pubblico/PIL si avvicini al valore del 60% "con un ritmo soddisfacente" (*approaches it at a satisfactory pace*).
- Ritorno a Maastricht? No. Il *satisfactory pace* deve essere garantito da una programmazione pluriennale (il piano di legislatura) effettivamente vincolante e non, come accadeva prima del *Fiscal Compact*, da valutazioni qualitative.
- Regola fiscale? Una regola sulla spesa vincolante con meccanismo di correzione

La proposta della Commissione europea: commento generale

- Rispetto all'attuale quadro **di diritto**: una *flessibilità istituzionalizzata* per le politiche di bilancio nazionali (scelta del proprio OMT e del sentiero annuale per raggiungerlo) e la semplificazione sostanziale del quadro di regole.
- Rispetto al quadro attuale **di fatto**? La Commissione europea valuterrebbe il programma di legislatura e poi, anno per anno, il rispetto della regola sulla spesa. Scomparebbero le trattative ricorrenti tra singoli Stati e Commissione sulla concessione di spazi di *flessibilità contrattata anno per anno*.
- Ma l'attuale quadro di fatto difficilmente potrà resistere: la flessibilità contrattata poteva essere giustificata dalla Commissione a fronte di un contesto macroeconomico sfavorevole; con il ritorno a una fase "normale" del ciclo è difficile immaginare che questa pratica possa proseguire.
- L'adozione effettiva della Direttiva non è comunque scontata (soprattutto per l'opposizione di Stati membri che preferirebbero l'applicazione effettiva delle regole attuali) e che importanti elementi dovranno essere chiariti (coesistenza, almeno per una fase, del nuovo sistema con le prescrizioni già presenti nei regolamenti europei)

La proposta della Commissione europea: commento “italiano”

Da un punto di vista italiano:

- L'applicazione rigida delle regole attuali in una fase di ciclo “normale” (vale a dire, già dal 2019, secondo le regole europee) comporterebbe miglioramenti strutturali del saldo dello 0,6% l'anno, fino al raggiungimento del pareggio e la diminuzione di un ventesimo l'anno della distanza tra livello del debito (in rapporto al PIL) e soglia del 60%;
- in pratica: inevitabile per lo meno l'applicazione della clausola di salvaguardia dell'IVA prevista per il biennio 2019-2020 (ovvero misure alternative di pari importo).
- Nel quadro delineato dalla Direttiva sarebbe possibile (almeno in linea di principio) costruire un programma di legislatura meno rigido e più realistico;
- occorrerebbe, comunque, concordare con la Commissione un programma pluriennale credibile e vincolante, il che costituirebbe una novità assoluta per il modo tradizionale di condurre la politica di bilancio in Italia.