



upb

ufficio
parlamentare
di bilancio

Upb e procedure parlamentari di bilancio

Chiara Goretti

Consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Master in Parlamento e politiche pubbliche - LUISS

Roma, 9 marzo 2018

Sommario

- Il contesto - I fiscal council: razionale e mandato
- Upb: costituzione
- Upb: mandato
- Sul campo

Il contesto

UPB e i suoi omologhi

L'UPB fa parte della famiglia delle *Independent Fiscal Institutions* (anche chiamati *fiscal council* o *watchdog*)



La teoria economica

A partire dagli anni '70 nei paesi avanzati gestione delle finanze pubbliche caratterizzata da:

- deficit bias
- politiche fiscali pro-cicliche
- politiche non sostenibili nel lungo periodo (implicit liabilities)

Conseguenze per la stabilità e la crescita dell'economia, crescita dei debiti pubblici, vulnerabilità alle crisi economiche e finanziarie

Spiegazione negli incentivi dei policy-maker:

- time inconsistency
- common pool
- rent seeking
- ciclo politico-economico

Sistemi di controllo democratico:

- la politica fiscale è complessa
- asimmetrie informative non agevolano la valutazione degli elettori
- miopia nelle preferenze

La teoria economica (2)

Quali strumenti per limitare gli effetti negativi?

- Sanzioni da parte dei **mercati finanziari**, ma...
... i mercati spesso reagiscono “troppo e troppo tardi”
- **Regole di bilancio**, ovvero sottrarre le decisioni di politica fiscale alla discrezionalità di breve periodo
Ownership della sostenibilità della finanza pubblica, aggirate con contabilità creativa e/o ottimismo nelle previsioni, sostenute da sanzioni
- **Trasparenza**, ruolo delle Istituzioni indipendenti
complementare con regole di bilancio e per funzionamento dei mercati

IFIs: definizioni

Independent fiscal institutions are defined as **non-partisan** public bodies, other than the central bank, government or parliament that prepare **macroeconomic forecasts** for the budget, **monitor fiscal performance** and/or **advise** the government on fiscal policy matters.

...they may **raise awareness about short and long-term costs and benefits of budgetary measures** both among policy-makers and the public

EC database on Independent Fiscal Institutions

Independent fiscal institutions are publicly funded, independent bodies under the statutory authority of the executive or the legislature which provide **non-partisan oversight and analysis** of, and in some cases **advice** on, **fiscal policy** and performance.

Policymakers are searching for new ways to safeguard fiscal discipline and rebuild public trust in their capacity to manage public budgets prudently and transparently. While fiscal decision-making is ultimately the responsibility of democratically elected officials, IFIs, often in complement with credible fiscal rules, are seen as a mechanism to **help address bias towards spending and deficits** and more generally enhance fiscal discipline; promote greater fiscal transparency and accountability; and **raise the quality of public debate on fiscal policy**.

*OECD Recommendation of the Council on Principles
Independent Fiscal Institutions*

IFIs: ruolo

Obiettivo dell'attività degli IFI:

- Rottura del **monopolio informativo**
- Aumento dei costi di **reputazione** dei governi (sia verso i mercati sia verso gli elettori)

Funzioni svolte sono **diverse** da quelle di altre istituzioni (governo, banca centrale, corte dei conti, istituto di statistica, centri di ricerca pubblici o privati)

- No **poteri sanzionatori**: presuppongono la sanzione degli elettori rispetto a una indipendenza di giudizio
- No **potere decisionale** in materia di politica di bilancio, che rimane in capo ai rappresentanti democratici

Mandati diversi negli IFI dei vari paesi

Analisi positiva vs **Analisi normativa** (raccomandazioni)

Il quadro di riferimento europeo

- Six-Pack – Direttiva 2011/85/EU

Rischio di ottimismo nelle previsioni macroeconomiche dei governi

- Fiscal Compact (2012)

*Introduzione nella legislazione nazionale del pareggio di bilancio in termini strutturali con **istituzioni indipendenti** per il **monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio***

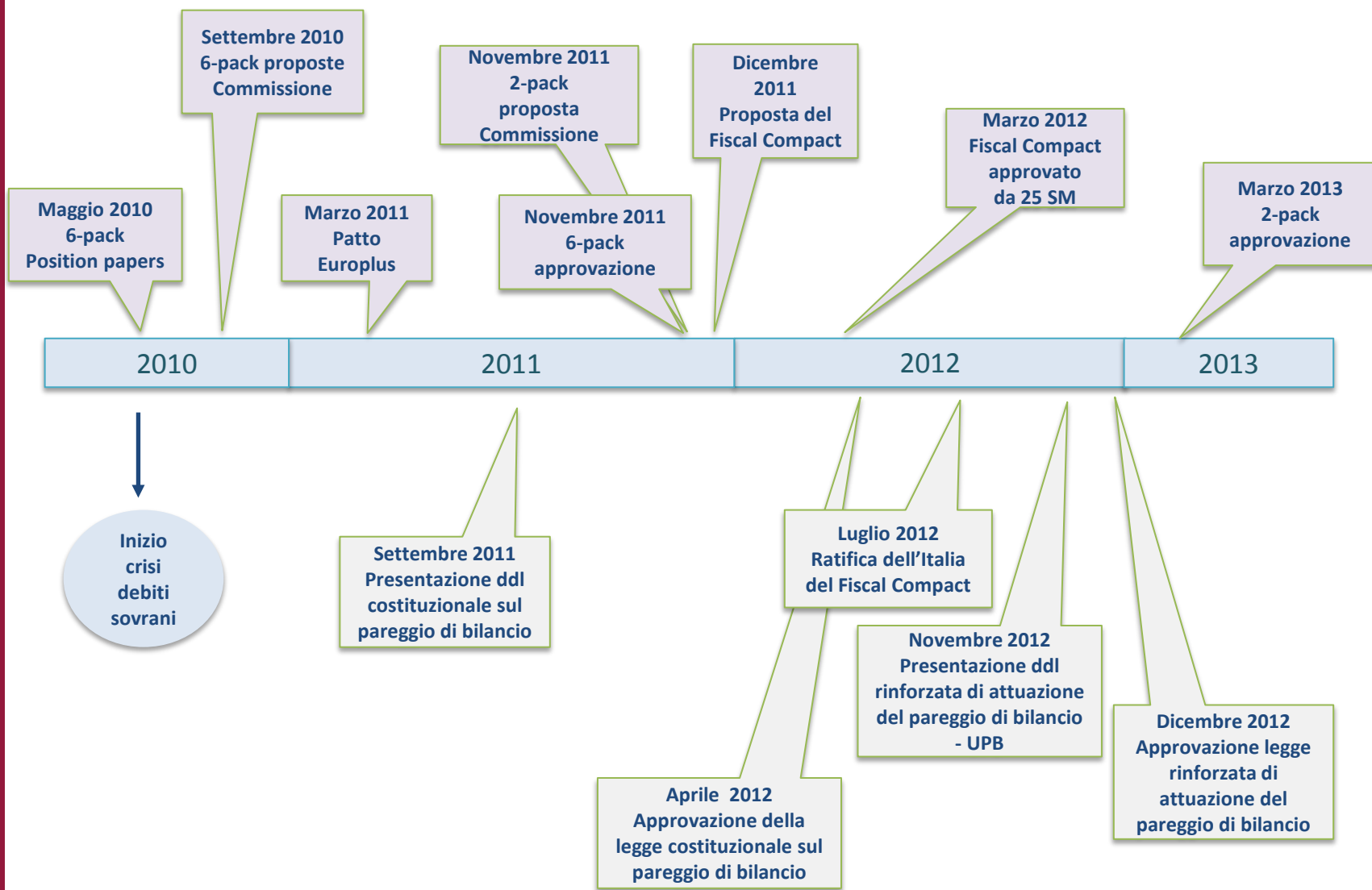
Principio del «comply or explain»

- Two-Pack – Regolamento 473/2013

*Gli Stati Membri istituiscono **Istituzioni Indipendenti** per la preparazione o la validazione delle previsioni macroeconomiche e per il monitoraggio delle regole di bilancio.*

*Principio del **Comply or Explain***

Gli eventi UE e Italia - dal 2010



L'Ufficio Parlamentare di Bilancio

L'Upb contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini

UPB: la costituzione

- Indicato da una legge costituzionale, regolato dalla cd. «legge rinforzata»
- Ufficio **Parlamentare** di Bilancio (Upb)
 - ✓ Presso il Parlamento, ma indipendente
 - ✓ Collegiale, **3 membri** (competenza e indipendenza); 6 anni non rinnovabili

Primo Consiglio nominato nell'aprile 2014,
operativo da settembre 2014

UPB: la struttura

Staff: 40 persone

Attualmente: 24 unità di cui 19 *professional* (esperti di finanza pubblica e macroeconomia), 4 unità di personale amministrativo, 1 DG
16 fuori ruolo, 2 fuori ruolo dalle Camere, 6 a tempo determinato

Un direttore generale, struttura amministrativa molto limitata, 3 servizi

macroeconomico, finanza pubblica, analisi settoriali

bilancio autonomo

immobili e dotazioni strumentali messi a disposizione dalle Camere

Comitato scientifico, nominato nel 2016

UPB: l'attività

L'Ufficio opera sulla base di un programma annuale delle attività, che deve in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all'Ufficio in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, presentato dal Presidente alle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti

UPB: i compiti

Nella individuazione dei compiti dell'UPB convergono due percorsi

Le funzioni che derivano dai regolamenti europei

- Validazione delle **previsioni macroeconomiche**
- Valutazione del **rispetto** delle **regole di bilancio**
- Valutare condizioni per **evento eccezionale** e **deviazione significativa**

Ulteriori funzioni individuati dalla normativa nazionale

- **impatto macroeconomico** dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo
- gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore
- la **sostenibilità** della finanza pubblica nel lungo periodo
- altri temi rilevanti per la finanza pubblica

Validazione delle previsioni macroeconomiche (1)

Le previsioni macroeconomiche rimangono responsabilità del Ministero dell'economia e delle Finanze (MEF), l'UPB valida le previsioni del Governo

Valutazione se le previsioni sono **realistiche, affidabili e prudentiali**

Processo molto formalizzato, regolamentato da un **Memorandum of Understanding** tra l'UPB e il MEF che indica:

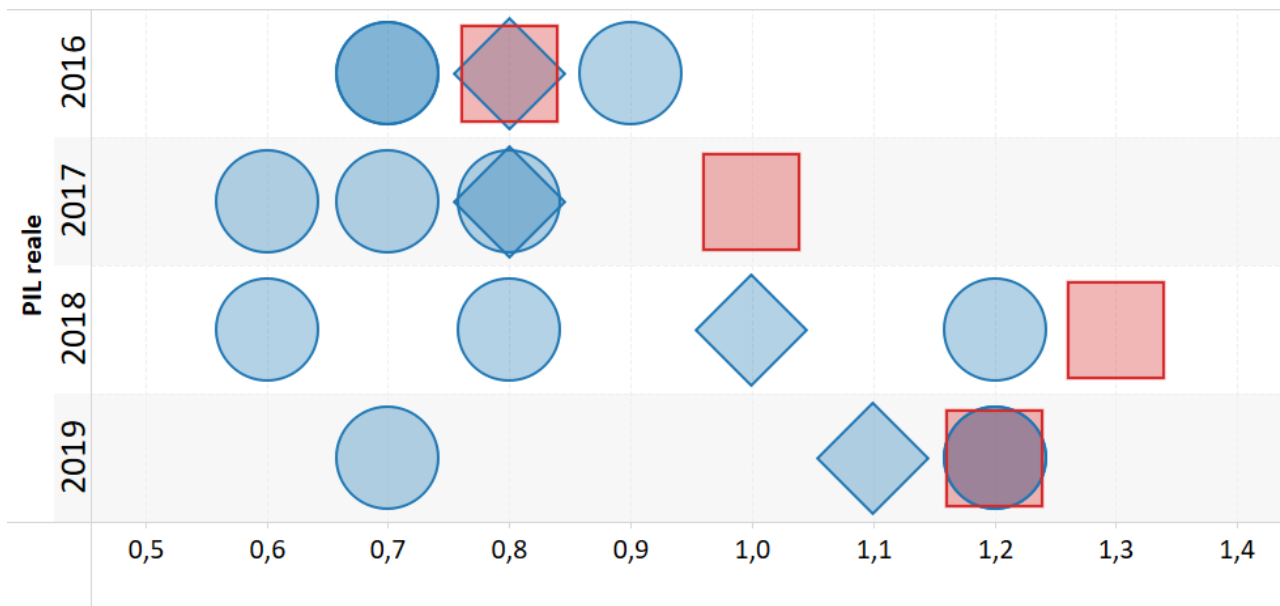
- I documenti soggetti a validazione:
 - Il Documento di Economia e Finanza o DEF (Programma di Stabilità) (Aprile di ciascun anno)
 - Aggiornamento del DEF (Documento Programmatico di Bilancio) (Settembre/Ottobre)
- Gli scenari di previsione: tendenziale e programmatico
- Un calendario preciso per lo scambio di informazioni
- Condizioni e limiti per la diffusione delle informazioni e la pubblicazione della validazione

Validazione delle previsioni macroeconomiche (2)

- Metodo di valutazione:
 - Si applica una valutazione della **coerenza interna** dello scenario trasmesso dal MEF
 - La verifica che le principali variabili ricadano in un **range di accettabilità** determinato dall'insieme delle stime puntuali del panel UPB
 - Valutazione della posizione delle stime del governo all'interno del range (se – ad esempio – sono vicine al limite superiore, questo viene segnalato come fattore di rischio)

Validazione delle previsioni macroeconomiche (3)

Quanto al quadro macroeconomico programmatico, nella mattinata di oggi l'UPB ha trasmesso al MEF i propri rilievi critici che evidenziano un eccessivo ottimismo delle previsioni ufficiali del 2017. In assenza di una revisione coerente con tali rilievi del quadro programmatico pubblicato nella NADEF, **l'UPB si troverebbe nell'impossibilità di validarlo positivamente.**



Audizione del Presidente dell'UPB del 3 ottobre 2016

Validazione previsioni macroeconomiche

- Esito validazione presentato al Parlamento, nel corso dell'audizione sui documenti programmatici (Def e Nota di aggiornamento al Def)
- Simultaneamente inviata lettera al Ministro dell'economia e delle finanze

Quali implicazioni in caso di mancata validazione previsioni macroeconomiche?

- ✓ Fuori dall'ordinamento – apertura di procedura di infrazione
- ✓ Comply or explain: se vuole il Governo va avanti

Valutazione della politica di bilancio e monitoraggio del rispetto delle regole

Analisi su:

- Dinamiche tendenziali dei conti pubblici, anche per settore
- Strategia di bilancio
- Segnalazione di rischi ed esercizi di sensitività
- Sostenibilità del debito
- Valutazione del rispetto delle regole di bilancio

Segnalazione della necessità di attivazione del meccanismo correttivo

Valutazione del rispetto delle regole di bilancio

Tab. 3.1 - Obiettivi DEF 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale
(punti percentuali)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo di bilancio strutturale - DEF prog 2017	-0,7	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a)		0,25	0,5	0,6	0,6	0,6	-0,1
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)		0,0	0,75	0,0	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (spesa sicurezza 2015-16, rifugiati 2015-17, terrorismo 2017, terremoto 2017) (c)		0,03	0,11	0,32	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)		0,2	-0,4	0,3	0,6	0,6	-0,1
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)		0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)		0,1	-0,3	-0,6	0,2	0,2	0,0
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale)			<i>Dev. non sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)			-0,1	0,0	0,4	0,6	0,3
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)			-0,2	-0,5	0,2	0,8	0,4
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)			-0,13	-0,47	-0,22	0,18	0,09
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale)			<i>Dev. non sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Limite sign.</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2017.

Comply or explain

“Qualora, nell'esercizio delle proprie funzioni, **l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti** di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo **illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni** ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio”.

Legge 243/2012, articolo 18, comma 3

Dubbi sui criteri della legislazione italiana

La Commissione UE pensa che non dovrebbe essere mediato dal voto politico

Anche altri dubbi

Cosa vuol dire valutazioni? E significativamente divergenti?

Forse il principio CoE vale solo per i FC che fanno raccomandazioni?

SUL CAMPO

UPB: l'attività ad oggi

- 28 **audizioni** parlamentari
- 7 cicli di **validazione** delle previsioni macroeconomiche
- Documenti, pubblicazioni:
 - 7 **Rapporti**: *Rapporto sulla programmazione di bilancio* (in occasione del DEF - aprile) e *Rapporto sulla politica di bilancio* (in occasione della sessione di bilancio – autunno)
 - 26 **Focus tematici**
 - 11 **Note congiunturali**
 - 5 **Note di lavoro**
 - 4 **infografiche**

Il caso dell'autunno 2016: la mancata validazione

Il Messaggero

04-OTT-2016

da pag. 6

Crescita, Bankitalia e Ufficio di bilancio gelano il governo: a rischio l'1% nel 2017

► Stime troppo ottimistiche nella Nota di aggiornamento al Def: l'Upb per ora non convalida i conti programmatici

Il Sole 24 ORE

04-OTT-2016

da pag. 7

L'Ufficio parlamentare di bilancio: eccessivo ottimismo nelle stime

«Nello scenario programmatico per il 2017, la dinamica del Pil è significativamente maggiore di quella del quadro tendenziale. L'obiettivo è ambizioso e conseguente

dure la spesa pubblica e concentrare le misure di sostegno alla crescita «su quelle che possono favorire una rapida ripresa degli investimenti in privati e pubblici

Da dicembre 2016 l'Upb è comunque stata citata 407 volte sui quotidiani nazionali, quasi una volta al giorno

UPB: i criteri

Alcuni criteri hanno ispirato l'attività Upb:

- Trasparenza (tutto pubblicato sul sito)
- Analisi positiva (no policy recommendation)
- Limitata esposizione polemica

Il modello di riferimento è più vicino al CBO statunitense che non al watchdog di ispirazione europea

Abbiamo modelli da imitare... gli USA dal 1977

Early Issues

- “I think the CBO report ... is even better than I thought it was when I read about it in the paper...” (Cong. James O’Hara, 1975)
- “She has to maintain a lower profile. If she doesn’t, she could be threatening the budget process.” (Cong. Robert Giaimo, 1977)

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE 2

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE 7

Alice Rivlin, «The “goal of objective analysis and Congressional independence ... would be hurt if she were hounded out of office now.”
New York Times—April 1981

“Elmendorf’s appearance is ... low-key, Deflecting the spotlight as much as possible and preferring instead to speak through CBO’s published reports.”

National Journal Daily—November 2011

POLITICAL PROFILE
Elmendorf: The Academic Above the Partisan Fray

BY SANCY OLSON

If you are a C-SPAN junkie, you probably recognize Douglas Elmendorf, the director of the Congressional Budget Office. He’s become something of a star witness this fall, testifying at two of the four hearings held by the Joint Select Committee on Deficit Reduction. In public, Elmendorf responds to members’ questions in a chipper tone; behind closed doors, he is the anti-Peter Cross, deflecting the spotlight as much as possible and preferring instead to speak through CBO’s published reports.

But regardless of the myriad ways that Elmendorf tries to keep offstage, he will be thrust into the spotlight in the coming weeks. By Nov. 18, the 14 members of the super committee need to submit their proposal to the CBO so it can prepare the draft legislative package.

It’s a weighty task given the Capitol’s parting guidelines and it will put Elmendorf, an economist by training and a former Harvard

... don’t write academic papers on everything from fiscal security to recovery from the recession, on including corporate tax cuts.

tion in their war against “Obamaomics.” At the time, Sen. Tom Harkin, in Iowa, told The Hill: “The only CBO advice some-

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE 20

Ma non siamo soli... il Canada nel 2010

Challenges

“All things are **difficult** before they are easy”
Thomas Fuller (1608- 1661),

- broad & complex mandate
- limited resources
- challenging eco-political environment
- culture of tradition, control & secrecy

4573-PBO-LOP-PowerpointTemplate-V2PP.jpg

“In the middle of difficulty, lies **opportunity**”
Albert Einstein (1879-1955)

- raise the level of public debate
- promote budget transparency;
- level the field between executive & legislature (power of the purse)
- build bridges between public service & officers of Parliament

“Progress is impossible without **change**”
George Bernard Shaw (1856-1950)

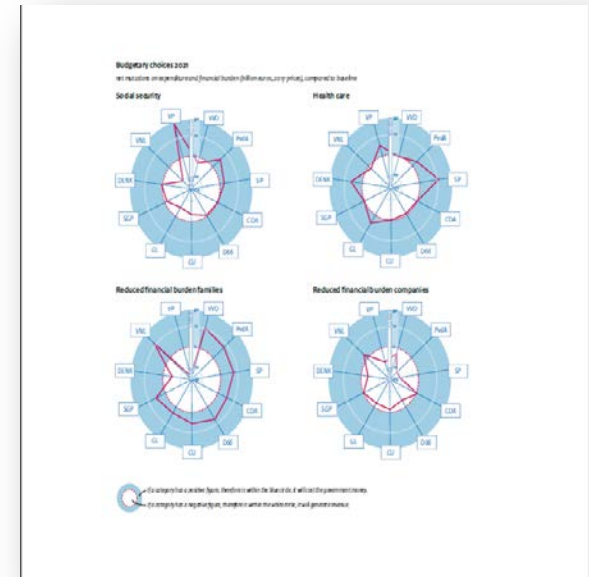
- new data point in Ottawa
- open & transparent operating model

OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Modelli stimolanti...



Il CPB in Olanda pubblica – prima delle elezioni generali – la valutazione dei programmi elettorali proposti dai partiti

Le sfide

- Il momento iniziale è delicato. Guadagnare la **reputazione** sul campo, costruire la **credibilità** e **autorevolezza** dell'istituzione. Board e staff qualificato sono condizione necessaria
- Istituzione **non partisan**, non solo essere ma anche apparire tale

Per l'inserimento nell'attività parlamentare:

- Comprensione delle priorità di policy al fine di predisporre analisi tempestivamente
- Evitare di proceduralizzare "troppo" le analisi dell'Upb (il CBO insegna....)
- Mantenere ambiti di coordinamento con la documentazione parlamentare
- Sviluppare comunque efficaci metodi di **comunicazione** con stampa e opinione pubblica

Commitment politico è cruciale

Grazie per l'attenzione