

Webinar sulle fiscal rules

Dott. Jacopo Arrigoni, 11 aprile 2022
arrigoni@Hotmail.com

Le regole fiscali in UE: le fonti nel TFUE

- Art. 119.1: L'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".
- Art. 121: Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima e adotta una raccomandazione che li definisce. Il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione. La Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione.
- Art. 126: Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. La Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base di due criteri: rapporto disavanzo pubblico/PIL e rapporto debito pubblico/PIL. Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro. Il Consiglio decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo. Può: rivolgere allo Stato membro interessato raccomandazioni e intimazioni, richiedere che costituisca un deposito infruttifero presso l'Unione, infliggere ammende.

Le regole fiscali in UE: il Patto di Stabilità e Crescita

- I regolamenti costitutivi: 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.
- Il six pack: regolamenti 1173/2011 (sanzioni), 1174/2011 (misure correzione squilibri macroeconomici), 1175/2011 (modifica 1466, introduce semestre europeo e dialogo economico), 1176/2011 (prevenzione squilibri macroeconomici), 1177/2011 (modifica 1467), direttiva 85/2011 (omologazione requisiti per i bilanci).
- Il two pack: regolamento 472/2013 sulla sorveglianza economica dei paesi della zona euro in difficoltà di bilancio e regolamento 473/2013 sul monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

Le regole fiscali in UE: altre fonti

- Il Fiscal compact (trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302%2801%29>
- Il Vade Mecum sul PSC: https://ec.europa.eu/info/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_en
- Comunicazione della Commissione per sfruttare meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del PSC: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-12-IT-F1-1.PDF>

Funzionamento del PSC

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739689.pdf>

- Il braccio preventivo del PSC: il programma di stabilità e il programma di convergenza; il programma nazionale di riforma; il semestre europeo; la sorveglianza sui progetti di bilancio
- Il braccio correttivo del PSC: la procedura per disavanzi eccessivi e le sanzioni
- La sorveglianza sugli squilibri macroeconomici: il braccio correttivo e il braccio preventivo

Funzionamento del PSC

- Regola del deficit: compliance se il deficit è minore del 3% del PIL o se per un solo anno è maggiore del 3 ma minore del 3,5
- Regola del debito: compliance se il debito inferiore al 60% del PIL o se la distanza dall'obiettivo si riduce di un ventesimo in media nei tre anni precedenti
- Regola del saldo strutturale (SB): compliance se il saldo strutturale è all'obiettivo di medio termine (MTO) o migliora almeno dello 0,5% di PIL
- Regola della spesa (EB): compliance se l'aggregato della spesa primaria, al netto delle spese una tantum e delle entrate discrezionali, cresce meno del PIL potenziale al netto del margine di convergenza minimo per assicurare compliance con la regola del SB
- Broad compliance: il PSC consente una deviazione strutturale annuale dello 0,5 e biennale dello 0,25; di sotto di questa deviazione lo stato membro appare ancora compliant
- Fattori rilevanti: non se ne dà una definizione precisa, ma si stabilisce che si applicano nella valutazione generale se il debito è minore del 60% del PIL e solo se il deficit rimane vicino ai valori di riferimento (l'MTO) se il debito è maggiore del 60% del PIL. "In particular, adherence to the MTO, or the adjustment path towards it, is a relevant factor in assessing compliance with the debt criterion, as such adherence is supposed (under normal macroeconomic circumstances) to ensure sustainability or rapid progress to sustainability in the medium term".

Funzionamento del PSC

- Saldo di bilancio nominale: misura la differenza tra le entrate e le uscite complessive del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche
- Saldo di bilancio strutturale (SB): saldo di bilancio nominale - componente ciclica (parametro di aggiustamento x output gap) - misure una tantum
- L'obiettivo di medio termine (MTO): è il più ambizioso dei seguenti tre valori alternativi: OMT euro/erm2, che indica l'impegno assunto dai paesi aderenti all'area dell'euro (EURO) o aderenti al secondo meccanismo di tasso di cambio europeo (ERM II) a raggiungere un saldo di bilancio strutturale non inferiore al -1 per cento del PIL; OMT minimum benchmark, che rappresenta il valore del saldo di bilancio strutturale che assicura il rispetto del vincolo nominale del 3 durante il ciclo economico, tenendo conto della volatilità del PIL registrata in passato e della sensibilità del bilancio alle variazioni del PIL stesso; OMT ild, che rappresenta il valore minimo del saldo di bilancio strutturale che assicuri la sostenibilità, o comunque il rapido progresso verso questa, delle finanze pubbliche tenendo conto del livello del debito, nonché delle passività implicite legate, soprattutto, all'invecchiamento della popolazione
- L'expenditure benchmark (EB): è un indice che cattura l'evoluzione della spesa pubblica "strutturale" rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi

Applicazione del PSC: la flessibilità

- Investment Clause (IC), che consente investimenti pubblici con effetti sul potenziale di crescita e sulla situazione di finanza pubblica di lungo periodo
- Structural Reform Clause (SRC), per l'adozione di riforme strutturali
- Unusual Event Clause (UEC), che si applica in caso di shock asimmetrico, vale a dire qualora si produca un evento inconsueto, al di fuori del controllo di uno stato membro, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato
- General Escape Clause (GEC), che si applica in caso di grave recessione economica della area euro o dell'intera Unione deviazioni dall'OMT in caso di ciclo economico sfavorevole
- Deviazioni dall'OMT in caso di ciclo economico sfavorevole:

La matrice degli aggiustamenti

		Required annual fiscal adjustment (pp of GDP)	
		Debt \leq 60% and low/medium sustainability risks*	Debt $>$ 60% or high sustainability risks
	Condition		
Exceptionally bad times**	Real growth <0 or output gap < -4	No adjustment needed	
Very bad times**	$-4 \leq$ output gap < -3	0	0.25
Bad times	$-3 \leq$ output gap < -1.5	0 if growth below potential, 0.25 if growth above potential	0.25 if growth below potential, 0.5 if growth above potential
Normal times	$-1.5 \leq$ output gap < 1.5	0.5	> 0.5
Good times	Output gap ≥ 1.5	>0.5 if growth below potential, ≥ 0.75 if growth above potential	≥ 0.75 if growth below potential, ≥ 1 if growth above potential

Applicazione del PSC: una panoramica sull'Italia

Fra il 1998 e il 2019 la compliance media dell'Italia appare la peggiore fra i paesi UE ad eccezione della Francia, anche se questo risultato dipende fortemente dalla regola del debito, mentre la compliance del deficit (68%) è migliore della media euro (65%) e gli indicatori del saldo strutturale e della regola della spesa appaiono meno lontani dalla media rispetto al debito.

Fra il 2014 e il 2017 l'Italia è sempre stata considerata compliant ex post. Nel 2018 (anno elettorale) la situazione di non compliance non ha avuto effetti procedurali (raccomandati a maggio 2019 dal Rapporto 126.3) grazie all'adozione di una manovra correttiva nel luglio 2019 che, nel giudizio della Commissione, assicurava una parziale copertura anche per la deviazione del 2018. Nel 2019 gli sviluppi fiscali sono stati migliori del previsto.

L'analisi dei fattori rilevanti risulta di importanza chiave per il rispetto del criterio del debito, in particolare la compliance con il braccio preventivo.

Le politiche fiscali appaiono prevalentemente procicliche, soprattutto in bad times.

La revisione delle regole fiscali

Nel febbraio 2020 la Commissione ha avviato un processo di consultazione degli Stati membri in vista della revisione delle regole fiscali, producendo anche una serie di documenti background, in cui fa un'analisi dell'applicazione del PSC, senza tuttavia formulare concrete proposte di modifica:

- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/swd_2020_210_en.pdf
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/swd_2020_211_en.pdf

La proposta dell'European Fiscal Board (2019)

Al fine di preservare il raggiungimento dei tre principali obiettivi delle regole fiscali UE (assicurare la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, garantire una funzione anti-ciclica, migliorare la qualità delle finanze pubbliche) EFB sottolinea gli aspetti da modificare dell'attuale framework (il ruolo preponderante di indicatori non osservabili e di dati soggetti a frequenti aggiornamenti, un'enfasi eccessiva su indicatori annuali invece che pluriennali, la difficoltà a calibrare correttamente la concessione di flessibilità e il ricorso alla discrezionalità, un processo di sorveglianza progressivamente sempre più bilaterale) e formula una proposta basata su quattro punti:

- un unico obiettivo fiscale
- un unico indicatore di performance fiscale
- Il mantenimento di una general escape clause
- Il mantenimento del braccio preventivo accompagnato da una fiscalità centrale comune

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-efb-annual-report_en.pdf

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

Gli standard di Blanchard

In un paper del 2020 Blanchard e altri ipotizzano (https://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2020/10/9100_Redesigning-EU-Fiscal-Rules.pdf) la sostituzione delle regole fiscali con standard che si adattino alle caratteristiche specifiche del Paese. Per valutare il rispetto dello standard si ricorre a analisi stocastiche di sostenibilità del debito basate su vari scenari probabilistici.

Fattori di interesse: cambio di paradigma; superamento della rigidità delle regole; fondamento macroeconomico.

Difficoltà: realizzazione dell'analisi stocastica, dovuta soprattutto all'inserimento di fattori non osservabili; consenso; enforcement.

Il negoziato sulle regole fiscali e la posizione italiana

- Si ipotizza una revisione della governance economica europea basata su due pilastri:
- scorporo del debito pubblico contratto durante la pandemia dai bilanci nazionali e relativo trasferimento a un'Agenzia europea (anche il MES);
 - revisione del sistema di regole fiscali:
 - obiettivo di debito unico (60% rapporto debito/Pil) con target di medio periodo (10 anni) basato su due differenti velocità di riduzione del debito, a seconda della natura economica della spesa che lo ha generato;
 - obiettivo di spesa triennale ancorato al target di debito di medio periodo;
 - scorporo degli investimenti nazionali e della spesa finalizzata alla fornitura di beni pubblici europei dagli obiettivi di spesa;
 - trattamento particolare delle spese finalizzate alla stabilizzazione del ciclo economico sia nella regola del debito sia nella regola della spesa, per fornire margini di contro-ciclicità della policy stance.

