upB ufficio parlamentare di bilancio

Il ruolo delle Istituzioni fiscali indipendenti e le sfide per le finanze pubbliche in epoca post pandemica

Valeria De Bonis

Roma, 12 marzo 2025, 27° Corso ISSMI

Schema

- Sfide strutturali e finanze pubbliche
- Crisi recenti e finanze pubbliche
- Riforma *governance* economica europea e ruolo delle Istituzioni fiscali indipendenti (IFI)

Le sfide strutturali per le finanze pubbliche

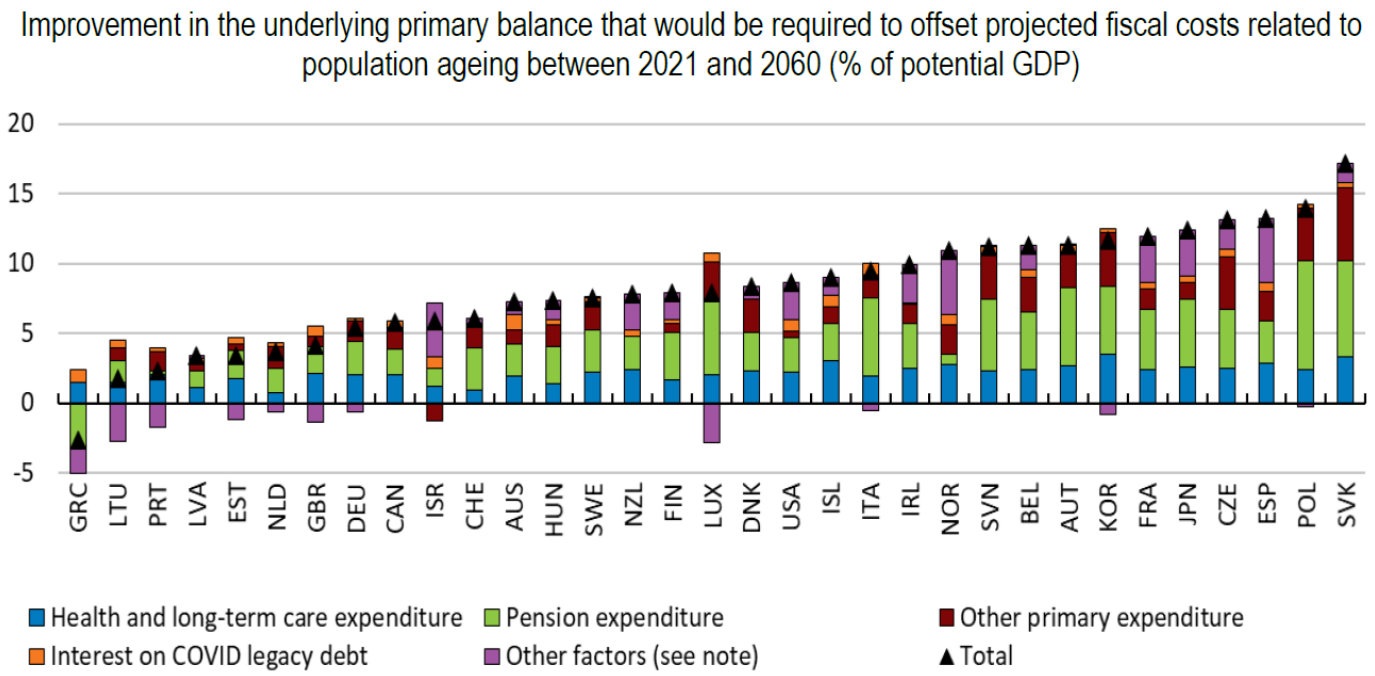
Trend strutturali che incidono su sviluppo economia e finanze pubbliche:

- ✓ Invecchiamento popolazione
- ✓ Sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici
- ✓ Accelerazione processo digitalizzazione
- ✓ Rallentamento crescita
- ✓ Aumento disuguaglianze

Invecchiamento popolazione (1)

Diminuzione fertilità e aumento speranza di vita nelle economie ad alto reddito

- ✓ Stress su finanze pubbliche
  - Spesa pensionistica
  - Spesa sanitaria



Invecchiamento popolazione (2)

Cambiamenti climatici

Eventi climatici estremi

- ✓ Distruzione di infrastrutture
- ✓ Interruzione produzione
- ✓ Migrazioni

- ➢ Riduzione crescita
- ➢ Problema sostenibilità fiscale

- UE 1980-2020: oltre 138.000 perdite di vite umane e perdite finanziarie per 487 mld €

Digitalizzazione

Benefici di lungo periodo su produttività e crescita

- Riflessi su entrate e sostenibilità debito
- Importanza spesa pubblica in istruzione e formazione

✓ Sfide

- Accesso piccole imprese, regioni periferiche, poveri
- Riallocazione potere impositivo
  - Imprese multinazionali: diritto di tassare dove si ottengono profitti e imposta minima globale

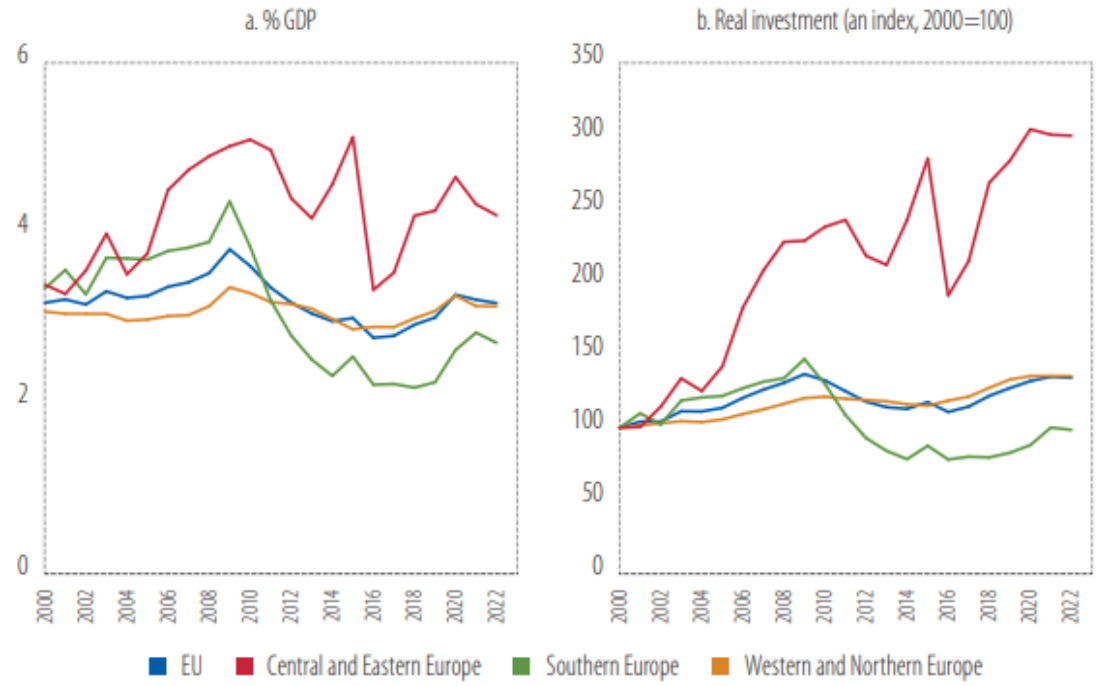
Crescita economica (1)

Declino produttività nei paesi più sviluppati

- ✓ Scarsi vantaggi da innovazione
  - ➢ Costi di aggiustamento elevati e insufficiente diffusione
- ✓ Declino nel dinamismo dei mercati
  - ➢ Concentrazione e barriere all'entrata
- ✓ Livellamento grado di istruzione

Effetti su entrate, capacità di finanziamento della spesa, rapporto debito/PIL

Risposta: riforme strutturali e investimenti pubblici



Caduta investimenti in rapporto al PIL nell'UE (IT: 2,1%PIL nel 2018; 2,7% nel 2022)

- Collegamento con regole fiscali?

Investimenti pubblici EU (Rapporto BEI 2023-2024)

Disuguaglianze (1)

Crescita disuguaglianza reddito e ricchezza dagli anni Ottanta

- ✓ Aumento quota reddito e ricchezza detenuta dai redditieri più elevati
  - ➢ Inflazione superiore a crescita salari per redditi medio-bassi
    - Istruzione, energia, sanità
    - Stagnazione dei redditi del 50% più povero

Disuguaglianze (2)

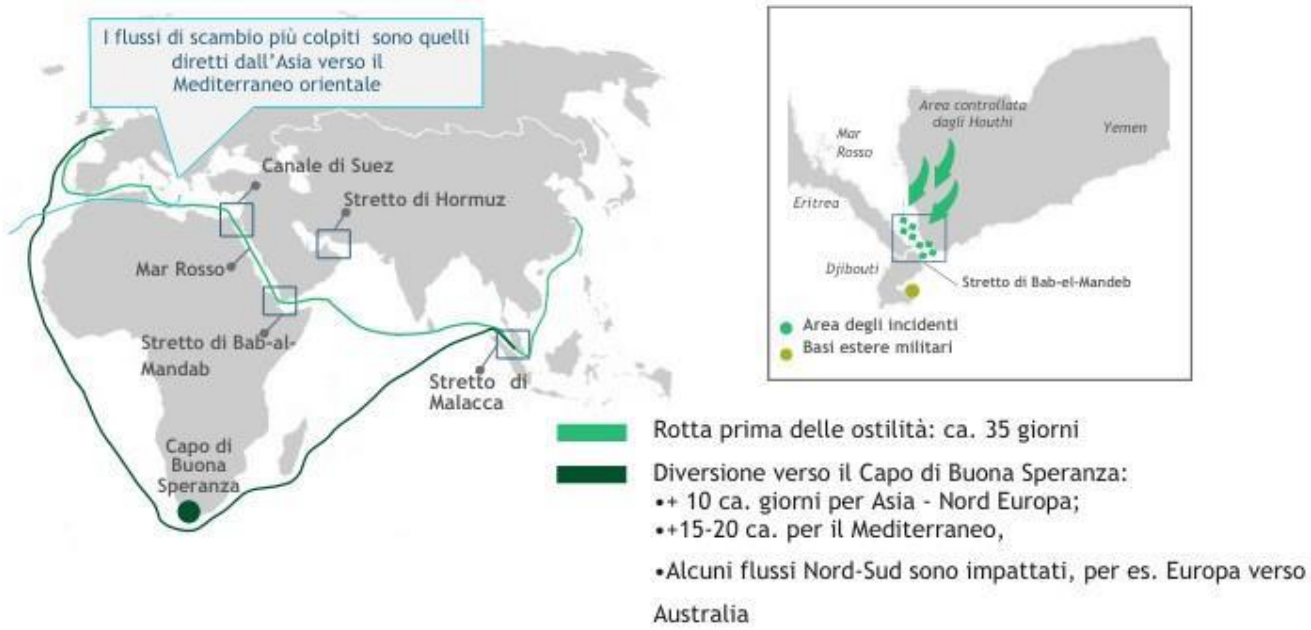
- Politica fiscale
  - ✓ Promozione uguaglianza di opportunità
    - ➢ Accesso a istruzione, sanità, programmi di istruzione e formazione continua
    - ➢ Estensione sicurezza sociale a lavori atipici
  - ✓ Sistemi fiscali
    - ➢ Aumentare progressività
    - ➢ Miglioramento *compliance*
      - – Evasione, elusione, cooperazione internazionale (scambio informazioni)

Le sfide poste dai recenti shock

Pandemia

Guerra in Ucraina

Conflitto medio-orientale

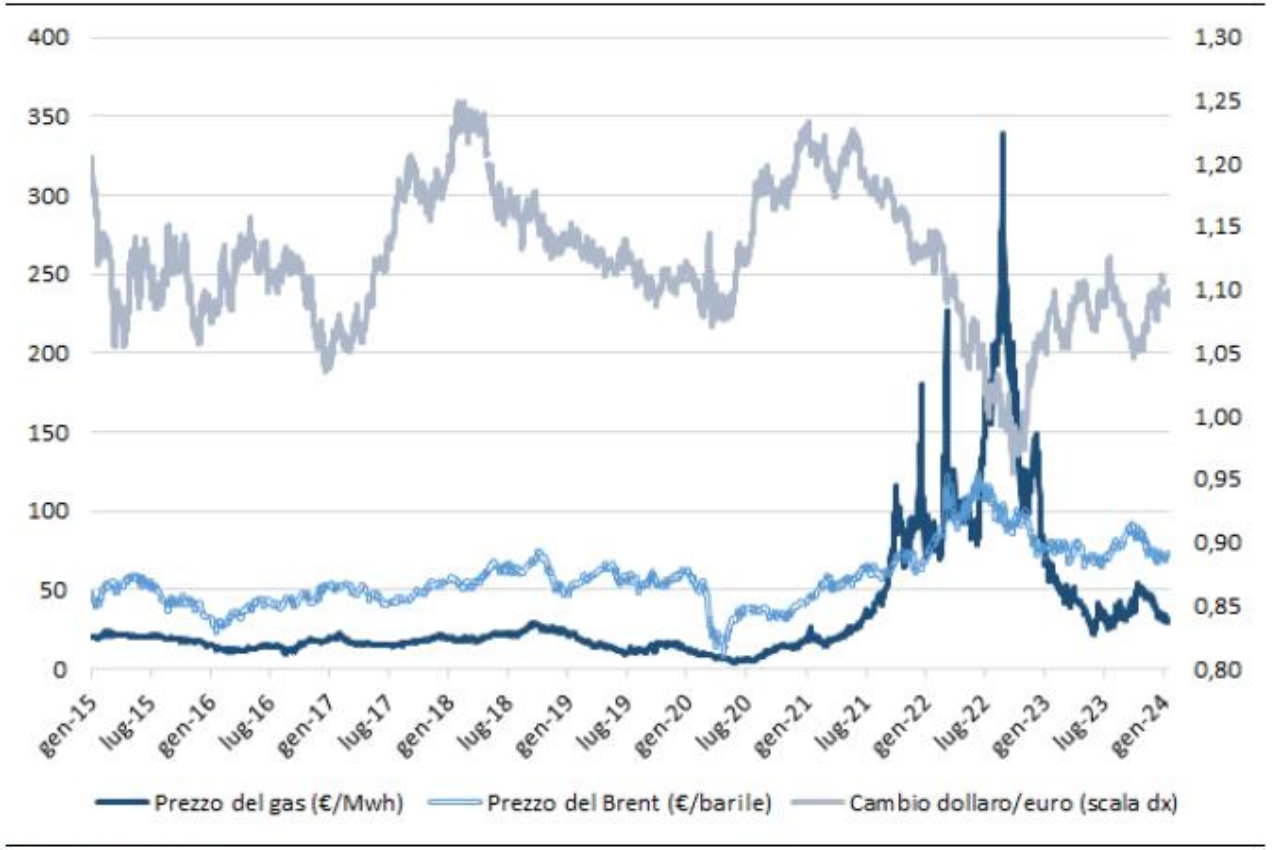


- 2024 anno di normalizzazione?
- Nuove rotte per attacchi a navi mercantili nel Mar Rosso e aumento costi (*Fonte: BCG, Scenarios for container shipping in the Red Sea, febbraio 2024)*

Il conflitto in Medio Oriente

Guerra in Ucraina e crisi energetica

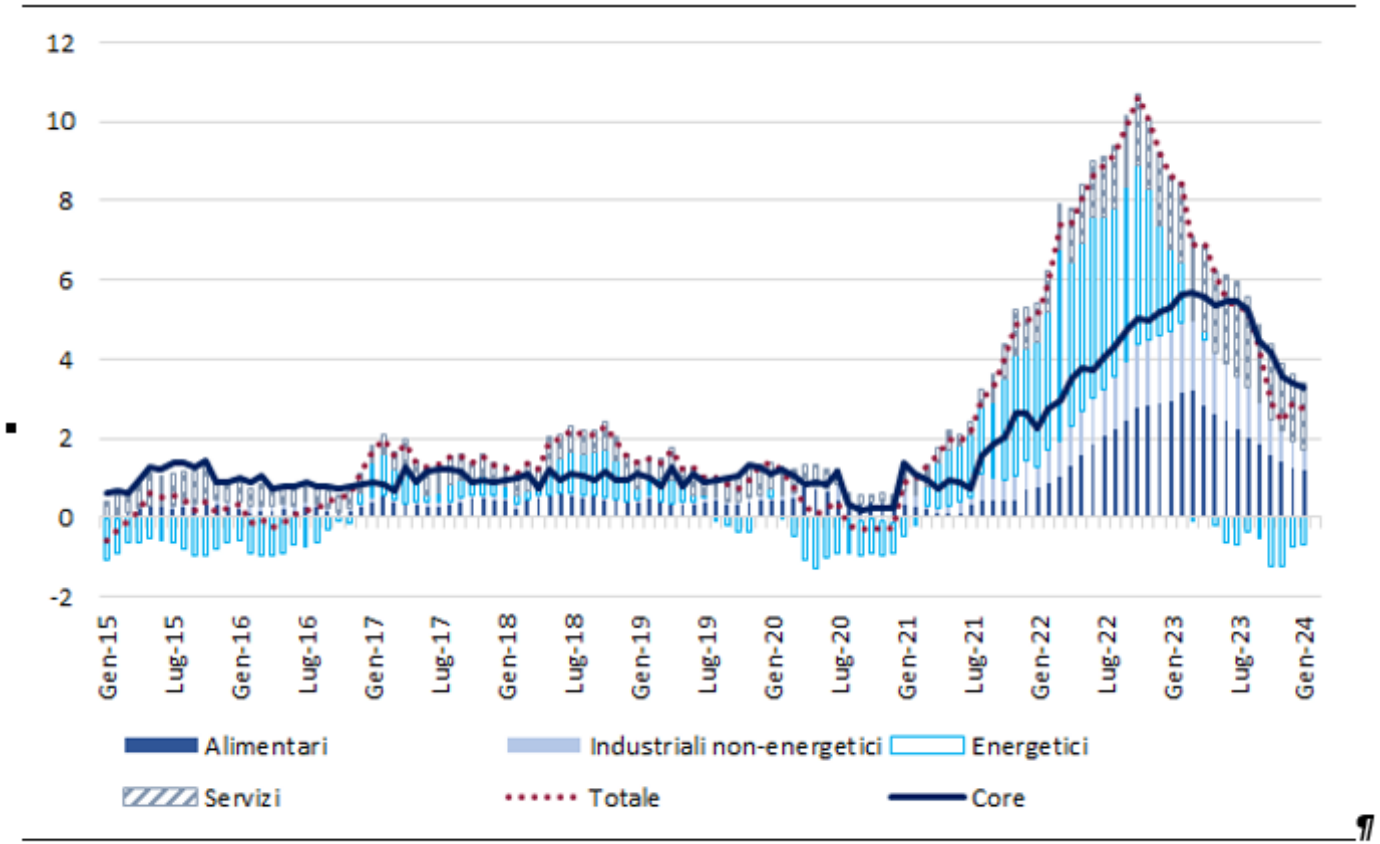
Aumento prezzi energia



Fonte: S&P Global.
(1) La quotazione del gas riportata è riferita al contratto *futures* a un mese.

Guerra in Ucraina e crisi energetica

Aumento inflazione (area euro)



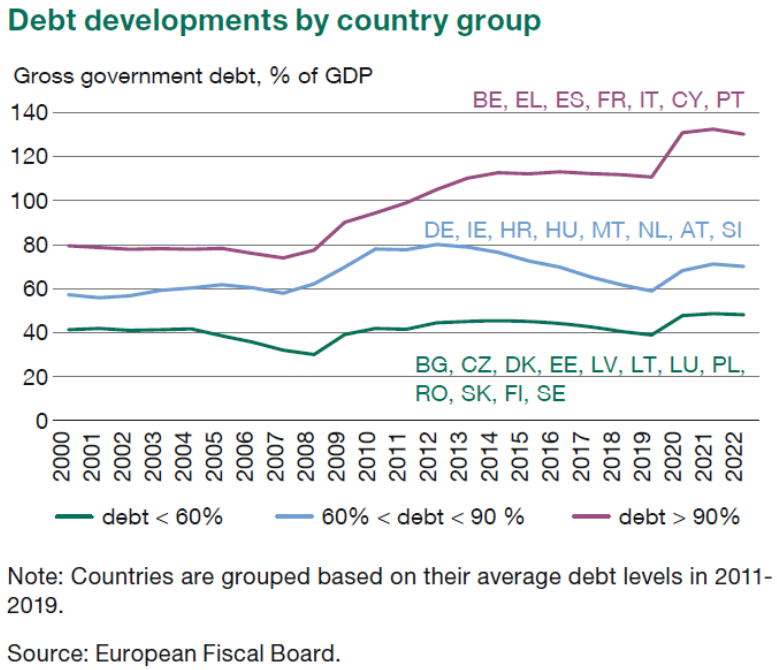
Fonte:·elaborazioni·su·dati·Eurostat.¶

COVID-19

Crisi sanitaria ed economica globale

- ✓ Caduta Pil e possibile impatto negativo su tasso di crescita (teoria dello *scarring*; abbandoni scolastici e produttività; ecc.); aumento disuguaglianze (impatto maggiore su giovani poveri per chiusura scuole e su lavoratori poco qualificati)

- ✓ Misure discrezionali a sostegno di famiglie e imprese
  - ➢ Lato spesa (sanità, disoccupazione, garanzie alle imprese)
  - ➢ Lato entrate (posticipazione versamenti imposte e contributi sociali)



Note: Countries are grouped based on their average debt levels in 2011-2019.

Source: European Fiscal Board.

- Rilevante impatto su debito pubblico, con differenze tra paesi europei

Covid-19 e finanze pubbliche

NGEU

- Risposta europea: programma NGEU
  - cambiamento approccio UE a politica fiscale – debito comune e dimensioni bilancio EU; spinta a revisione regole fiscali
- Budget originario: € 807 mld, di cui quasi 724 per il RRF (Dispositivo per la ripresa e resilienza)
- Italia paese con stanziamento maggiore in valore assoluto, inizialmente pari a 191,5 miliardi, di cui 122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni
- Il PNRR dell'Italia, originariamente articolato su sei Missioni, dopo la riprogrammazione del PNRR italiano e l’aggiunta del nuovo capitolo dedicato a REPowerEU, ammonta ora a 194,4 miliardi di euro

Riforma regole fiscali europee

Insoddisfazione verso funzionamento regole esistenti:

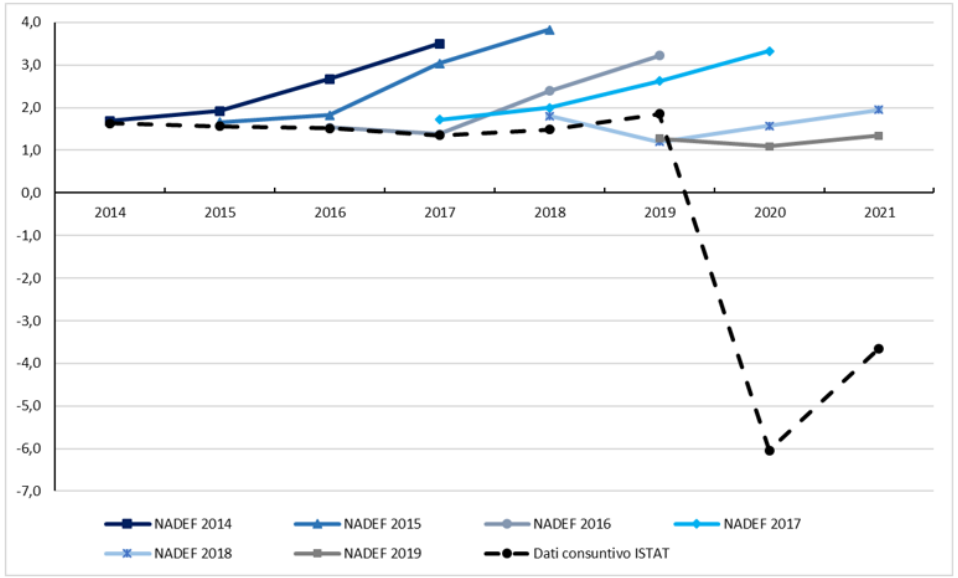
- parametri numerici
- livelli elevati debito pubblico
- prociclicità
- taglio investimenti pubblici

Soluzioni proposte nel nuovo *framework*:

- titolarità nazionale
- ancora: sostenibilità debito
- regola basata su spesa
- salvaguardia crescita sostenibile

Obiettivi programmatici del saldo primario

(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati NADEF, vari anni.

- Aspetto critico orizzonte pluriennale: rischio cambiamenti obiettivi di anno in anno

Efficacia delle vecchie regole

Modifica PSC

- Abolizione criterio convergenza saldo strutturale verso OMT
- Abolizione parametro (1/20) riduzione annuale rapporto debito/PIL per quota > 60%
- Sostituzione con **piani *nazionali* strutturali di bilancio di medio termine** (PSB) in cornice di regole ***comuni***

✓ **Nazionali:**

➢ Rafforzamento della ***ownership*** del singolo Paese membro

- ➢ Aggiustamenti differenziati secondo le caratteristiche del paese e ancorati alla sostenibilità del debito, non a regola numerica comune
- ➢ Partecipazione e responsabilità del singolo Paese nella definizione del sentiero di aggiustamento

✓ **Di medio termine:**

- ➢ Durata: legislatura

I PSB

✓ **Strutturali**: contengono priorità riforme e investimenti

➢ Incentivi per riforme e investimenti

- Impegni per riforme e investimenti all'interno di quadro comune UE
- Possibilità di aggiustamento più graduale in 7 anni con impegni su riforme e investimenti a favore di **crescita sostenibile e inclusiva (obiettivi sociali e climatici) e sostenibilità debito**

✓ **Di bilancio**: contengono obiettivi di bilancio

➢ Aggiustamento fiscale ancorato alla sostenibilità del debito

Aggiustamento di bilancio

Obiettivi dell'aggiustamento:

1. Discesa rapporto debito/PIL (o mantenimento al di sotto del 60%) nel decennio successivo
   - **plausibile** (anche con condizioni macro-finanziarie sfavorevoli)
   - **probabile** (considerata la volatilità storica delle variabili che influiscono sulla finanza pubblica; probabilità > 70% nei 5 anni successivi)

2. Deficit portato o mantenuto al di sotto del 3% del PIL alla fine dell'aggiustamento e per il decennio successivo

3. Coerenza con l'aggiustamento richiesto dalla parte correttiva del quadro di regole della UE in caso di procedura per disavanzo eccessivo (PDE)

Salvaguardie comuni

4. Rispetto delle **salvaguardie** sul debito e sul deficit

- Salvaguardia comune sul debito: per Paesi con debito > 90% PIL, riduzione media annua di 1 punto (da anno precedente inizio traiettoria o da anno di uscita dalla procedura)

- Salvaguardia di resilienza relativa al deficit: mantenimento saldo strutturale complessivo sopra soglia 1,5% del PIL
  - riduzione annuale minima SPS/PIL di 0,4 (0,25 se estensione periodo aggiustamento)

N.B. Titolarità nazionale?

La spesa primaria netta

Percorso di aggiustamento calcolato i termini di aggiustamento del **saldo** primario strutturale, poi tradotto in termini di massimali di tasso di crescita della **spesa primaria netta** finanziata con risorse nazionali:

- Spesa pubblica totale al netto di
  - spesa per interessi
  - spesa per i programmi dell'Unione finanziati dai fondi dell'Unione
  - spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione
  - componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione
  - misure una tantum e altre misure temporanee
  - **misure discrezionali dal lato delle entrate**

Regola della spesa *vs* regola del deficit

- Spesa primaria netta e titolarità nazionale
  - Voci discrezionali di bilancio in indicatore spesa primaria netta
- Spesa primaria netta e incentivi per gli investimenti
  - dibattito su *golden rule*
- Spesa primaria netta e anticiclicità
  - Non in rapporto al PIL
  - Impossibilità utilizzo maggiori entrate cicliche per finanziare spesa
  - Esclusione spesa per disoccupazione (ma: differenze tra paesi)
- Spesa primaria netta unico indicatore monitoraggio
  - Conti figurativi di controllo
  - Clausole di salvaguardia (generale e nazionale) – deviazioni temporanee
  - PDE per debito eccessivo: rafforzata e basata su deviazioni da percorso spesa primaria netta

Traiettoria di riferimento

Elaborazione PSB preceduta da fase di indirizzo:

- Definita da Commissione, prima di elaborazione PSB
- Per Paesi con rapporto debito/PIL > 60% o rapporto deficit/PIL > 3%: **traiettoria di riferimento (aggiustamento minimo richiesto e benchmark spesa primaria netta) con DSA**
- Per gli altri: informazioni tecniche su saldo primario strutturale per il mantenimento del rapporto deficit/PIL < 3%

N. B. Titolarità nazionale?

Il PSB 2025-2029 dell'Italia

- Aggiustamento in 7 anni
- Misure di riforma in 5 are di azione:
  - **Giustizia**
  - Riforma fiscale, *compliance* e contrasto all'evasione
  - Miglioramento dell'**ambiente imprenditoriale**
  - PA (nuove competenze)
  - **PA** (programmazione della spesa)
- Investimenti finanziati con risorse nazionali
  - Criterio numerico per estensione: mantenimento livello periodo PNRR (2,9 per cento del PIL) tra 2027 e 2029
  - Soddisfatto (3,3 nel 2027 e nel 2028, 3,2 nel 2029)

Il PSB 2025-2029: Variazione del saldo primario strutturale e crescita della spesa netta

	Media (2025-31)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Commissione europea - Traiettoria di riferimento								
Aggiustamento minimo richiesto - Variazione del saldo primario strutturale	0.62	0.60	0.60	0.60	0.67	0.66	0.64	0.60
Limite superiore alla crescita dell'aggregato di spesa netta nominale	1.47	1.65	1.60	1.55	1.39	1.34	1.33	1.40
Limite superiore alla crescita dell'aggregato di spesa netta reale	-0.62	-0.15	-0.30	-0.44	-0.69	-0.83	-0.94	-0.96
p.m. Tasso di crescita del deflatore del PIL	2.08	*1.80*	*1.90*	*1.99*	*2.08*	*2.18*	*2.27*	*2.36*
MEF - Piano Strutturale di Bilancio 2025-29								
Aggiustamento annuale - Variazione del saldo primario strutturale	0.53	0.55	0.55	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
Tasso di crescita programmato dell'aggregato di spesa netta nominale	1.47	1.30	1.60	1.90	1.70	1.50	1.10	1.20
Tasso di crescita programmato dell'aggregato di spesa netta reale	-0.57	-0.81	-0.40	0.13	-0.34	-0.55	-1.00	-1.00
p.m. Tasso di crescita del deflatore del PIL	2.04	*2.11*	*2.00*	*1.77*	*2.04*	*2.05*	*2.10*	*2.20*

Il PSB 2025-2029: indicatori di bilancio

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Commissione europea - Traiettoria di riferimento									
Indebitamento netto	-7,4	-4,4	-4,3	-4,4	-4,2	-3,9	-3,5	-3,0	-2,6
Saldo strutturale	-8,3	-5,0	-4,6	-4,3	-3,9	-3,4	-2,9	-2,4	-1,9
Saldo primario	-3,6	-0,5	-0,1	0,1	0,5	1,0	1,5	2,1	2,7
Saldo primario strutturale	-4,5	-1,1	-0,5	0,1	0,7	1,4	2,1	2,7	3,3
Debito	137,3	138,6	142,0	143,2	144,1	144,4	144,4	143,8	142,7
Variazione del Debito	-3,2	1,3	3,4	1,2	0,8	0,4	-0,1	-0,6	-1,1
MEF - Piano Strutturale di Bilancio 2025-29									
Indebitamento netto	-7,2	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8	-1,7	-1,5
Saldo strutturale	-8,2	-4,4	-3,8	-3,3	-3,0	-2,6	-2,1	-1,7	-1,3
Saldo primario	-3,5	0,1	0,6	1,1	1,5	1,9	2,4	2,7	3,0
Saldo primario strutturale	-4,5	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2	2,7	3,2
Debito	134,8	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9	133,9	132,5
Variazione del Debito	-3,3	1,0	1,2	0,9	-0,4	-1,1	-1,5	-1,0	-1,4

Valutazione del PSB

Fase di valutazione

Valutazione della Commissione

✓Plausibilità proiezioni macroeconomiche e di finanza pubblica

Approvazione del Consiglio

✓Accordo: piano diventa **vincolante**

- Possibilità di revisione (nuovo governo; impossibilità attuazione per circostanze eccezionali e oggettive)

✓Mancato accordo: Consiglio raccomanda traiettoria di riferimento della Commissione

La sfida del coordinamento macroeconomico e della capacità di bilancio comune

Aggiustamenti di bilancio e crescita: prospettiva area euro?

- ✓Mancanza considerazione orientamento di bilancio appropriato per l'area
- ✓Necessità maggiore integrazione tra regole di bilancio e procedura per squilibri macroeconomici
- ✓Dibattito su capacità di bilancio comune area euro
  - ➢Finanziamento investimenti per beni pubblici europei
  - ➢Politiche di stabilizzazione per l'area euro nel complesso

Nuove regole e orizzonte di medio periodo

- ✓Storicamente: revisione sistematica dei saldi di bilancio nei documenti di programmazione
- ✓Impulso per una programmazione pluriennale nuove regole
  - Ampliamento periodo programmazione di bilancio
  - Obiettivi fissati per l'intero periodo di programmazione
  - Impossibilità di finanziare con maggiori entrate tendenziali nuovi interventi
- ✓ Necessità di attività di programmazione, monitoraggio, valutazione della spesa

Ruolo IFI (1)

- Istituzioni di bilancio indipendenti
  - ✓ Mandato:
    - ➢ Controllo finanze pubbliche
  - ✓ Indipendenza
    - ➢ Da governi nazionali
    - ➢ Da UE
  - ✓ Diversità tra paesi e opportunità uniformazione

Ruolo IFI (2)

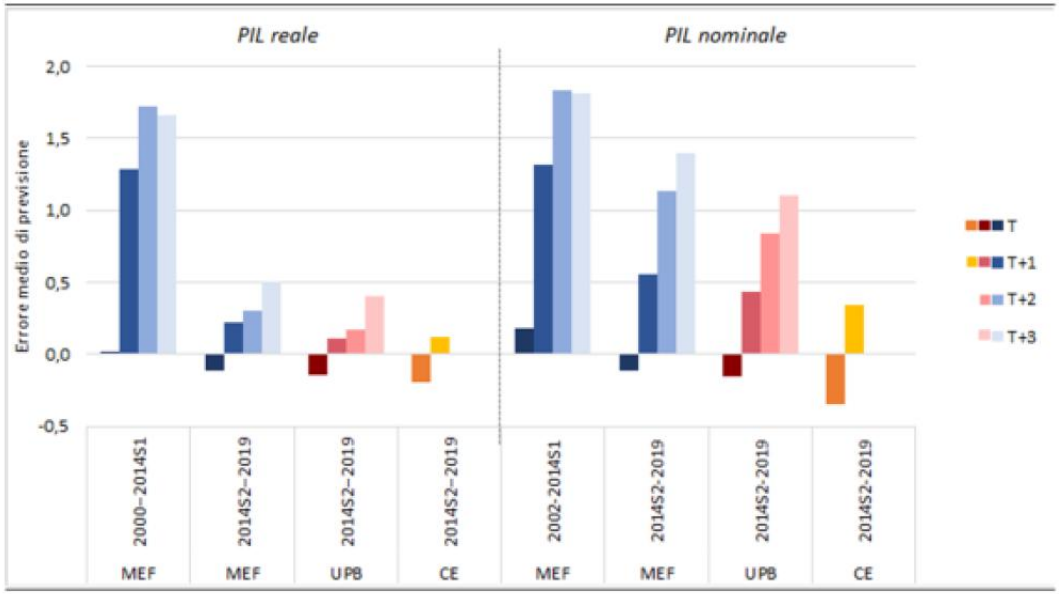
- Ufficio Parlamentare di Bilancio
  - ✓ Istituzione:
    - ➢ Nel 2014 in base a l. 243/2012
    - ➢ Compiti:
      - – Analisi e verifiche delle previsioni economiche e di finanza pubblica del governo
      - – Valutazione rispetto regole di bilancio nazionali ed europee

Ruolo IFI (3)

- ✓ IFI hanno contribuito a ridurre fenomeno cambiamento obiettivi
  - ➢ Accuratezza previsioni
    - ❖ Esempio: previsioni macroeconomiche
    - Soggette a validazione, non semplice valutazione come quelle di finanza pubblica
    - L'errore medio sulle previsioni di crescita del PIL del MEF è diminuito dopo l'istituzione dell'UPB

Ruolo IFI (4)

Errore medio su previsioni PIL

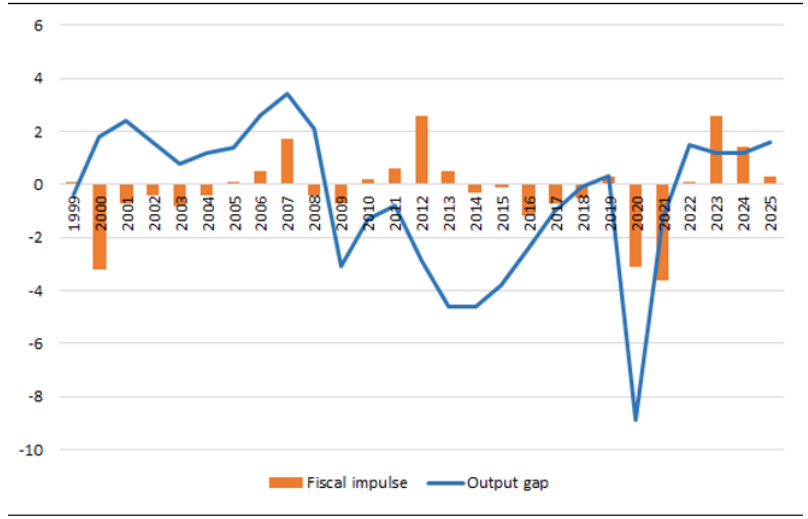


Fonte: elaborazioni su previsioni MEF, UPB e Commissione europea.
(1) Il 2014S1 si riferisce al primo semestre 2014 e include quindi il DEF 2014, mentre la NADEF 2014 (primo documento programmatico validato dall'UPB) ricade nell'intervallo successivo (2014S2-2019). Il periodo di analisi precedente il 2014 esclude il 2008 e il 2012, in quanto primi anni di crisi, in coerenza con l'esclusione dell'anno di pandemia 2020.

Ruolo IFI (5)

- Uso flessibilità
  - Esempio: reazione alla fase congiunturale
    - la politica fiscale è prociclica fino al 2015, anticiclica dopo

Fiscal·Impulse·(change·in·structural·primary·surplus)·and·output·gap·–·Italy¶
→ → *(per·cent·of·potential·GDP)*¶



Source:·European·Commission.¶

Ruolo IFI (6)

Ruolo IFI in nuovo quadro regole:

- ✓ Rafforzamento orientamento medio-termine con aiuto a trasparenza, prudenza, titolarità nazionale
- ✓ Regole e discrezionalità:
  - ➢ Necessità di regole efficaci, trasparenti, oggettive
  - ➢ Necessità di discrezionalità, monitoraggio, interpretazione
    - – IFI possono contribuire ad adattare regole a circostanze nazionali

Ruolo IFI (7)

Nello specifico, a seguito della riforma della governance della UE e tenendo conto di quanto già previsto dal Two-pack per i paesi dell'area dell'euro, è previsto che l'UPB svolga i seguenti compiti:

1. elaborare o validare previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali;

2. controllare l'osservanza delle regole di bilancio numeriche nazionali;

3. formulare un parere sulle previsioni macroeconomiche e sulle ipotesi macroeconomiche sottostanti il percorso della spesa netta contenuto nel PSB; fino al 30 aprile 2032 il parere viene formulato su richiesta dello Stato membro, mentre a decorrere dal 1° maggio 2032 esso diventa obbligatorio; il parere dell'UPB è allegato al PSB presentato alla UE;

4. fornire, su richiesta dello Stato membro, una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella Relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilita dal Consiglio e un'analisi non vincolante dei fattori alla base dell'eventuale deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio;

Ruolo IFI (8)

5. elaborare, su invito dello Stato membro, una relazione non vincolante sulla sufficienza delle misure adottate e previste nella relazione dello Stato membro al Consiglio e alla Commissione circa il seguito effettivo ("effective action") dato alla raccomandazione del Consiglio di cui all'articolo 126, paragrafo 7 del TFUE nel contesto della procedura per disavanzo eccessivo;

6. valutare l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia del quadro di bilancio nazionale;

7. su invito, partecipare a discussioni e audizioni periodiche in seno al Parlamento nazionale.

Infine, la nuova Direttiva prevede che per i compiti di cui ai punti da 1 a 6 sopra riportati gli Stati membri si conformino alle valutazioni delle Istituzioni di bilancio indipendenti o spieghino perché non le seguono (cosiddetto meccanismo "*comply or explain*").

GRAZIE

https://www.upbilancio.it/

valeria.debonis@upbilancio.it