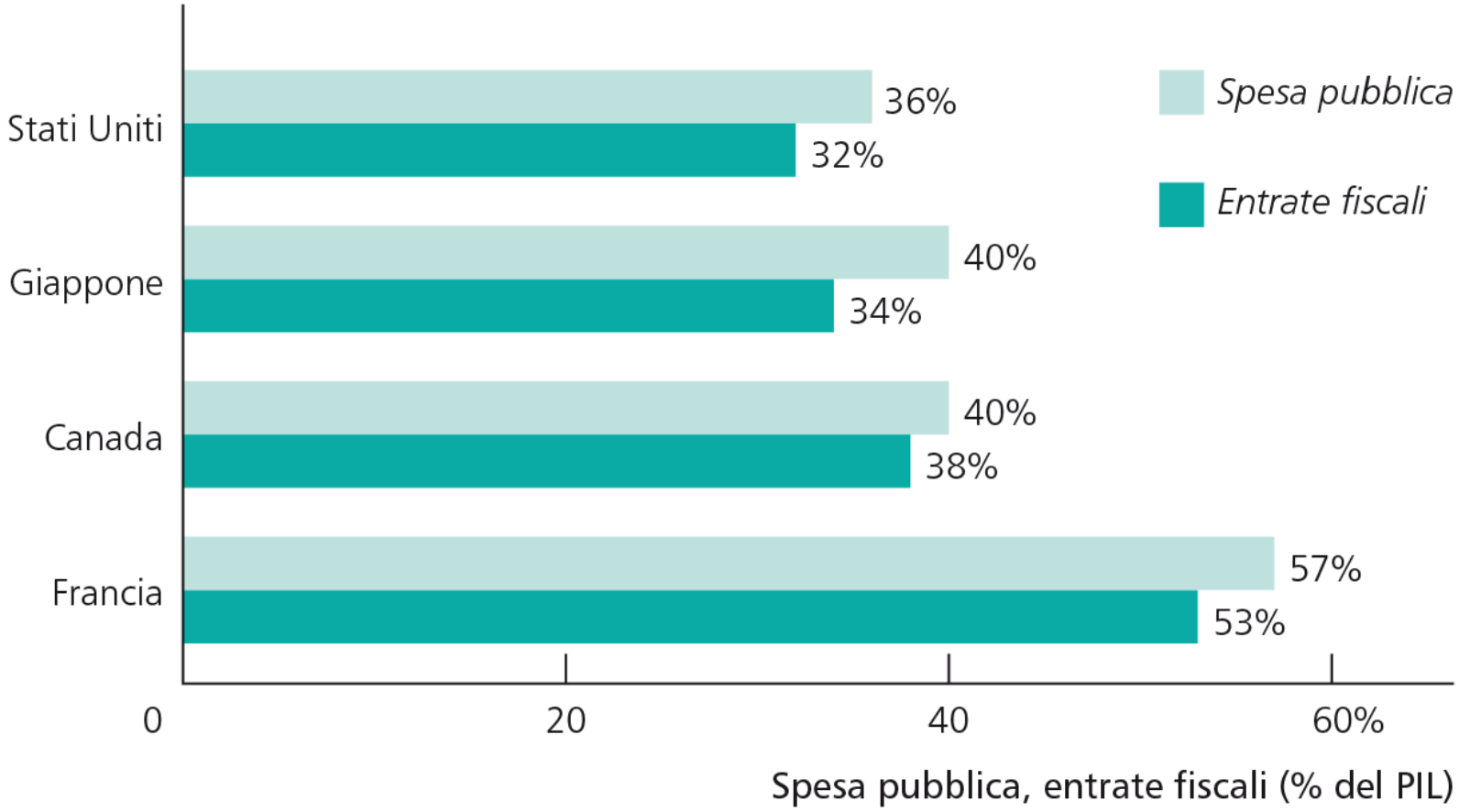


UNIVERSITÁ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

La politica fiscale

Noemi Pace
npace@unite.it

La politica fiscale



La politica fiscale

- Ricordiamo l'equazione fondamentale della contabilitá nazionale:

PIL=C+I+G+X-IM

- Lo Stato controlla direttamente G, la spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi finali prodotti nell'economia.
- Lo Stato puó inoltre modificare la domanda aggregata cambiando la politica tributaria e i trasferimenti: in questo modo lo Stato puó influire sui consumi e sugli investimenti.
- Come? Il consumo dipende dal reddito DISPONIBILE=reddito complessivo-tasse+trasferimenti
- Un aumento delle imposte e una riduzione dei trasferimenti fanno DIMINUIRE il reddito disponibile, e questo a sua volta, a paritá di altre condizioni, provoca una diminuzione della spesa per consumi
- Al contrario, una diminuzione delle imposte e un aumento dei trasferimenti fanno AUMENTARE il reddito disponibile, e questo a sua volta, a paritá di altre condizioni, provoca un aumento della spesa per consumi

La politica fiscale

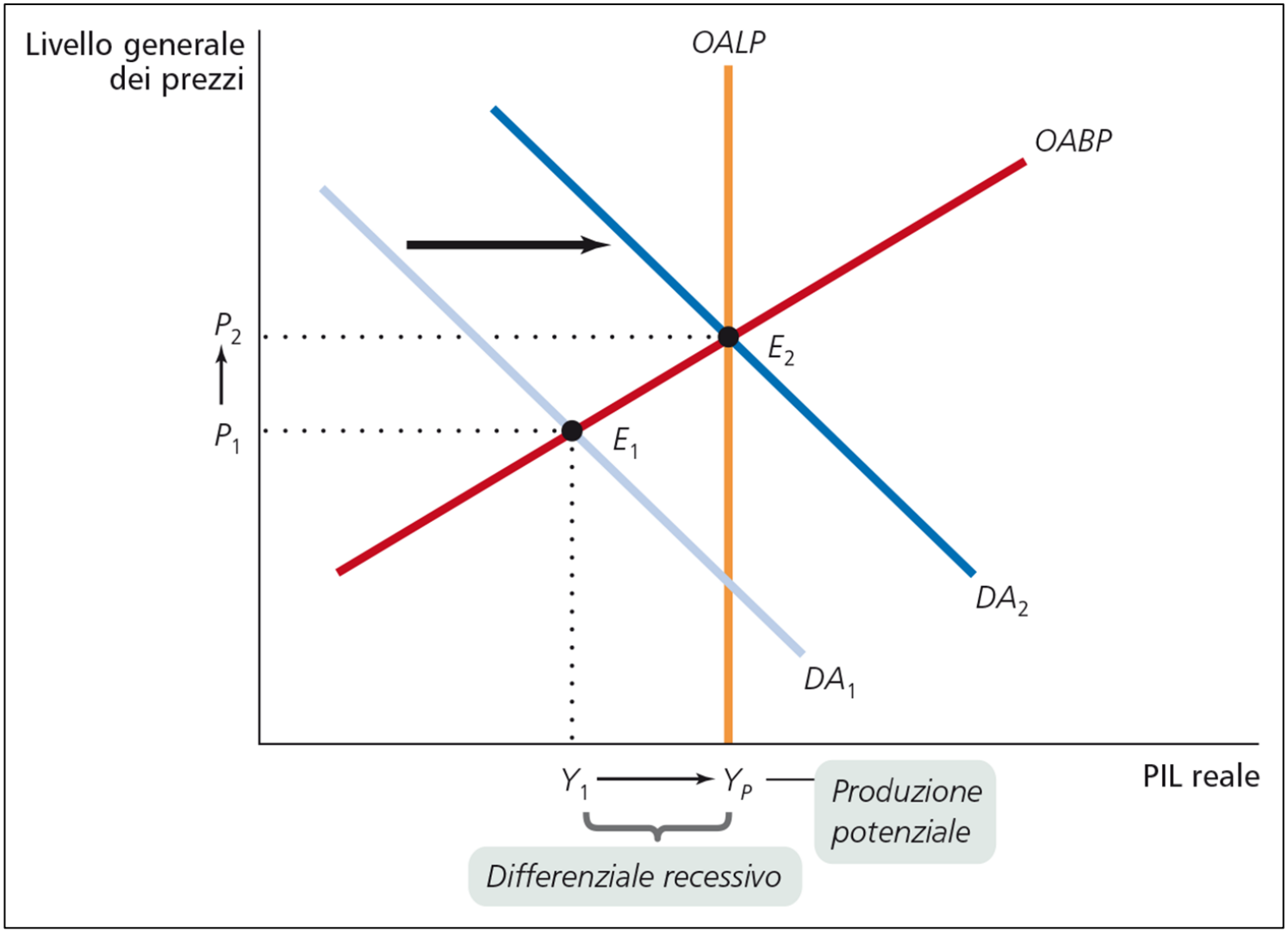
- Ricordiamo l’equazione fondamentale della contabilitá nazionale:

PIL=C+I+G+X-IM

- Lo Stato puó influire anche sugli investimenti, ma le dinamiche del processo sono molto piú complesse.

- Il punto importante é che lo Stato tassa i profitti delle imprese; cambiamenti delle norme che determinano il carico fiscale per le imprese alterano l’incentivo ad investire

La politica fiscale



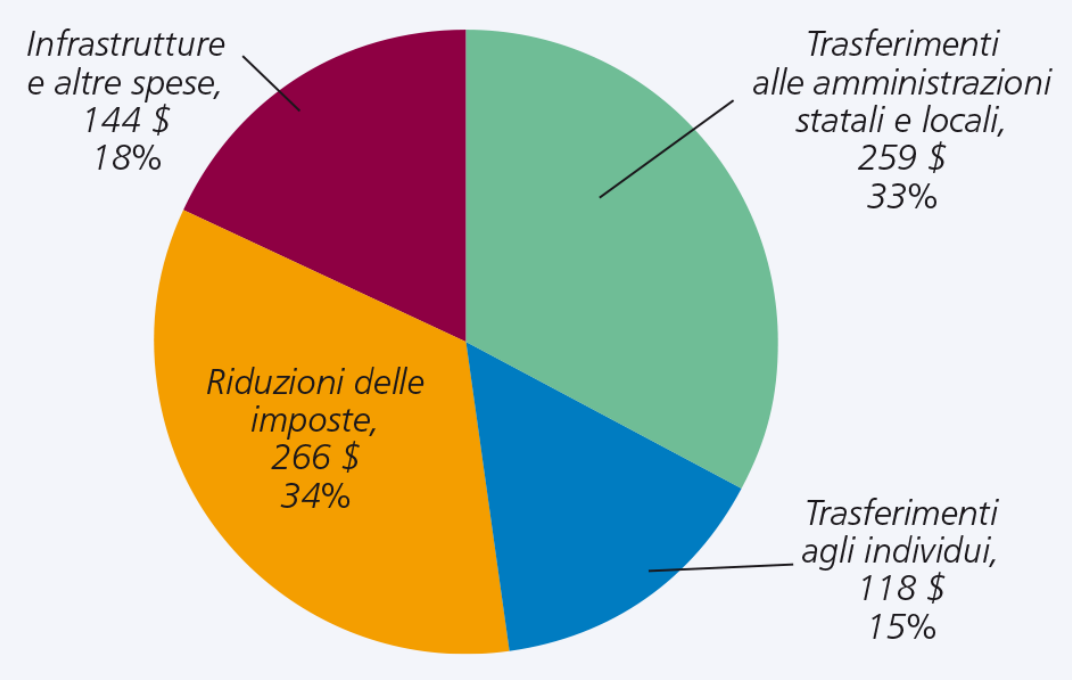
Le **politiche fiscali espansive (**aumento di spesa e trasferimenti e/o diminuzione delle imposte) spostano la curva di **domanda aggregata** verso destra

La politica fiscale

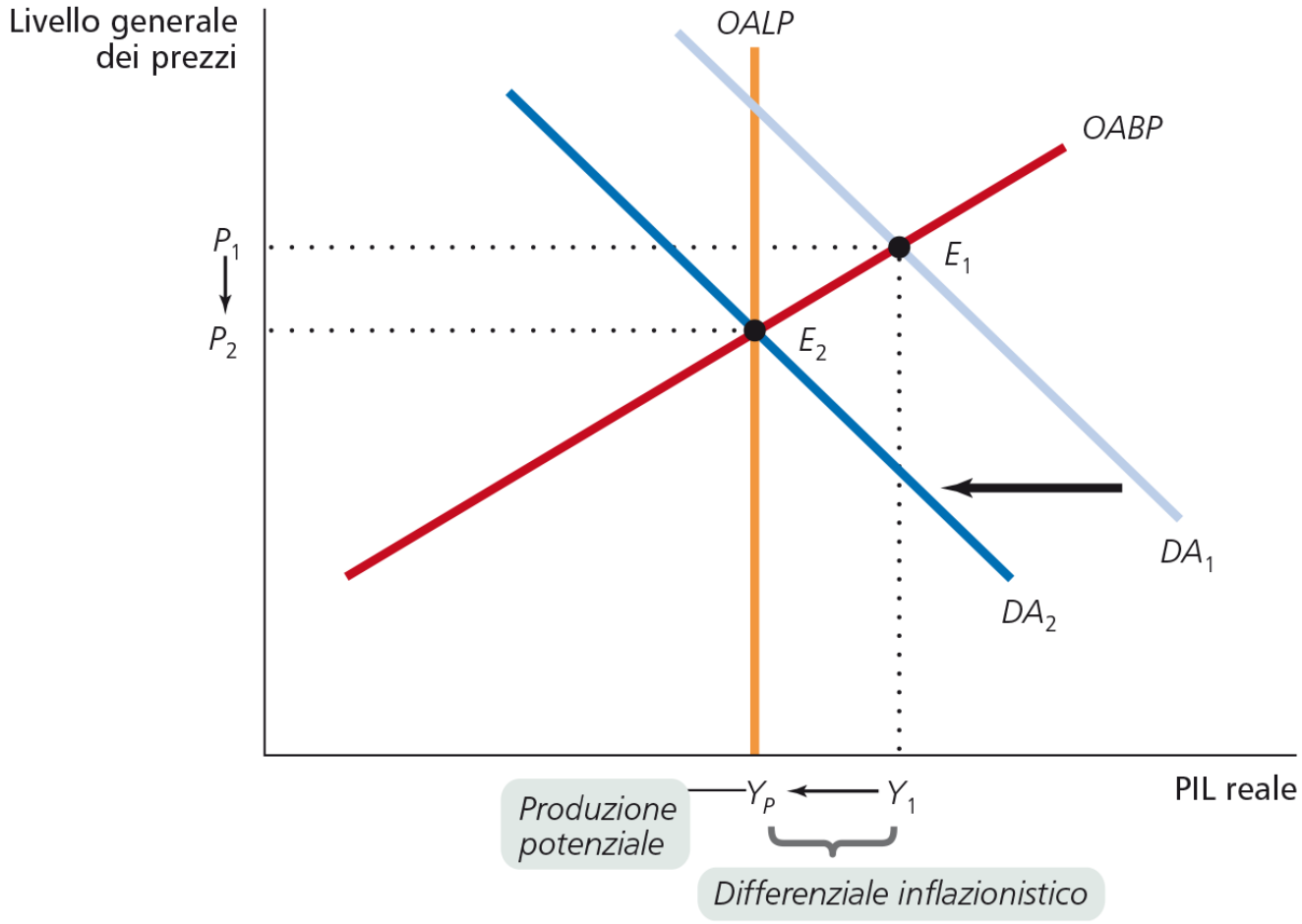
ESEMPIO DI POLITICA FISCALE ESPANSIVA:

L'American Recovery and Reinvestment Act del 2009:

- Riduzione delle imposte
- Trasferimenti agli individui: principalmente aumento indennitá di disoccupazione
- Infrastrutture e altre spese: spesa per costruzione e/o ripristino di strade, ponti e scuole
- Transferimenti alle amministrazioni statali e locali: tra i vari effetti la recessione aveva provocato una drastica diminuzione delle entrate a livello statale e locale. Questi trasferimenti erano intesi a mitigare questi tagli



La politica fiscale



Le politiche fiscali **restrittive** (riduzione della spesa, aumento delle imposte e/o diminuzione dei trasferimenti) la spostano la curva di domanda aggregata verso sinistra

La politica fiscale

ESEMPIO DI POLITICA FISCALE RESTRITTIVA:

Politica fiscale restrittiva negli Stati Uniti nel 1968 quando i responsabili delle politiche economiche cominciarono a temere un aumento dell'inflazione

Il presidente Lyndon Johnson introdusse una sovrattassa temporanea che fece aumentare le imposte sui redditi del 10% e cercó di ridurre la spesa pubblica, che era notevolemente aumentata a causa dei costi della guerra in Vietnam

Il dibattito sull'efficacia della politica fiscale - 1

Possibili obiezioni e risposte sugli effetti delle politiche fiscali:

1) La **spesa pubblica** spiazza la **spesa privata** (ogni euro speso dallo stato è sottratto al settore privato) → Questo è vero solo in condizioni di **piena occupazione**. Altrimenti, una spesa pubblica aggiuntiva attiva risorse disoccupate.

2) L'**indebitamento pubblico spiazza sempre la spesa per gli investimenti privati (*crowding out effect*):**

La validitá di questa argomentazione dipende dal fatto che l'economia sia o meno depressa:

- Se l'economia non é depressa, l'aumento dell'indebitamento pubblico, incrementando la domanda di fondi mutuabili, puó spingere al rialzo il tasso di interesse e spiazzare la spesa per investimenti privati.

- Se l'economia è depressa (quindi lontana dalla piena occupazione), un'espansione fiscale provoca un aumento del reddito, che a sua volta favorisce un incremento del risparmio per ogni tasso di interesse

- La maggiore disponibilitá di risparmio permette allo Stato di indebitarsi senza spingere il tasso di interesse verso l'alto (é ció che é accaduto con il Recovery Act del 2009)

Il dibattito sull'efficacia della politica fiscale - 2

3) I **disavanzi del bilancio pubblico** provocano sempre una contrazione della **spesa privata**

- A paritá di altre condizioni, una politica fiscale espansiva si traduce in un aumento del disavanzo di bilancio e del debito pubblico. Il maggior debito, presto o tardi impone allo Stato di aumentare le imposte per poterlo ripagare
- Secondo questa argomentazione, nota come *equivalenza ricardiana*, i consumatori, anticipando il futuro aumento delle **imposte** per ripagare il debito pubblico, accantonano risparmio riducendo la spesa per consumi)
- Questo comportamento è improbabile (troppo lungimirante). Inoltre avverrebbe su tempi medi contro effetti immediati del disavanzo pubblico.

4) Problema degli **sfasamenti temporali** connaturati alla decisione/ attuazione delle **politiche fiscali**, che le possono rendere **procicliche** invece che **anticicliche.**

Politica fiscale e moltiplicatore

- Per i responsabili delle politiche economiche, conoscere la direzione dello spostamento della domanda aggregata non basta: é necessario stimare in che misura la curva di domanda aggregata si sposta in conseguenza di un dato provvedimento.

- **Moltiplicatore**= rapporto tra la variazione totale del PIL reale causata da una variazione autonoma della spesa aggregata e l'entitá della variazione autonoma stessa

→ Le **politiche fiscali espansive (restrittive)** fanno aumentare (diminuire) il **PIL** in misura più che proporzionale.

Politica fiscale e moltiplicatore

Il valore del **moltiplicatore dipende da**

a) dal valore della **propensione marginale al consumo** (**PMC**) delle famiglie

b) dalla **politica fiscale** stessa (spesa pubblica diretta o variazione delle imposte o dei trasferimenti)

Politica fiscale e moltiplicatore

Propensione marginale al consumo (**PMC**) delle famiglie:

Aumento della spesa per consumi indotto da un incremento unitario del reddito disponibile:

$$PMC = \frac{\Delta\, spesa\ per\ consumi}{\Delta\, reddito\ disponibile}$$

Per esempio, se un aumento del reddito disponibile in misura di 10 miliardi di euro provoca un aumento della spesa per consumi di 5 miliardi di euro, la PMC é pari a 5 miliardi di euro/10 miliardi di euro=0.5

Politica fiscale e moltiplicatore

Consideriamo un esempio semplice in cui non vi sono né imposte né scambi internazionali, cosí che ogni variazione del PIL reale affluisce direttamente ai nuclei familiari.

Supponiamo inoltre che il livello generale dei prezzi sia fisso, sicché un aumento del PIL nominale equivale ad un aumento del PIL reale, e che il tasso di interesse sia fisso.

In questo caso il moltiplicatore é pari a

$$\frac{1}{(1 - PMC)}$$

Quindi, se la propensione marginale al consumo é 0.5, il moltiplicatore sará pari a 2.

Dato un moltiplicatore di 2, un incremento della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi pari a 50 miliardi di euro, fa aumentare il PIL reale di 100 miliardi di euro

Politica fiscale e moltiplicatore

Perché?

Variazione del PIL reale=50+50*PMC+50*PMC^2+50*PMC^3....

Variazione del PIL reale=50*(1+PMC+PMC^2+PMC^3....)

(1+PMC+PMC^2+PMC^3....) é una serie geometrica che si puó approssimare in

$$\frac{1}{(1-PMC)}$$

Che é proprio il moltiplicatore.

Politica fiscale e moltiplicatore

Il valore del moltiplicatore dipende anche dalla politica fiscale stessa (spesa pubblica diretta o variazione delle imposte o dei trasferimenti):

- Le **imposte**, escluse quelle **in somma fissa**, riducono il reddito disponibile e quindi il valore del **moltiplicatore**

- Le variazioni della **spesa pubblica diretta** hanno un effetto più potente sull'economia di una variazione equivalente delle **imposte** o dei **trasferimenti** (in questo caso manca l'effetto iniziale sulla domanda)

Politica fiscale e moltiplicatore

Effetti ipotetici di una politica fiscale con moltiplicatore pari a 2

Effetto sul PIL reale	Politica 1 Aumento di 50 miliardi di euro nell'acquisto pubblico di beni e servizi	Politica 2 Aumento di 50 miliardi di euro nei trasferimenti pubblici
Prima Fase	50 miliardi	25 miliardi
Seconda Fase	25 miliardi	12.5 miliardi
Terza Fase	12.5 miliardi	6.25 miliardi
…	…	…
…	…	…
Effetto finale	100 miliardi	50 miliardi

Politica 1: il Governo acquista direttamente beni e servizi per 50 miliardi di euro
Politica 2: il Governo eroga trasferimenti alle famiglie per un identico importo. L'effetto finale in questo caso é minore perché parte dei 50 miliardi inizialmente trasferito ai cittadini viene risparmiato

Politica fiscale e moltiplicatore

Gli economisti sostengono che é anche importante considerare le caratteristiche dei beneficiari degli sgravi fiscali o dell'aumento dei trasferimenti.

Mettiamo a confronto gli effetti di un aumento delle indennitá di disoccupazione con un taglio delle imposte sui profitti distribuiti agli azionisti in forma di dividendi

Le indagini statistiche mostrano che in media i disoccupati spendono una percentuale maggiore del proprio reddito disponibile in consumo rispetto al tipico azionista

I disoccupati tendono ad avere un PMC maggiore degli individui che detengono un portafoglio di azioni, perché i secondi tendono ad essere piú ricchi e a risparmiare una percentuale maggiore del loro reddito disponibile

In questo caso, un euro in piú speso in indennitá di disoccupazione fa aumentare la domanda aggregate in misura maggiore di un euro in piú di tagli alle imposte sui dividendi

Politica fiscale automatica/discrezionale

Le **imposte** su reddito/spesa e la **spesa pubblica per assistenza** agiscono come **stabilizzatori automatici** del **ciclo economico:**

a) in **fase depressiva** aumentano i **trasferimenti** di sostegno a disoccupazione/povertà e diminuisce la pressione fiscale,
b) in **fase espansiva** avviene il contrario (fanno variare il valore del **moltiplicatore** in senso contrario rispetto all'andamento del ciclo).

Politica fiscale discrezionale = scelta deliberata dei responsabili delle **politiche economiche**, e non di regole (in genere per accentuare gli effetti degli stabilizzatori automatici).

Politica fiscale e saldo di bilancio

Il saldo del bilancio pubblico é pari alla differenza tra le entrate dello Stato (il gettito fiscale) e le spese dello Stato (l'acquisto di beni e servizi e i trasferimenti pubblici) in un dato anno.

In altre parole, il SALDO DI BILANCIO é pari al risparmio pubblico ed é definito dalla seguente equazione:

Saldo di bilancio= T-G-TR

T=valore gettito fiscale

G=spesa pubblica per beni e servizi

TR=valore dei trasferimenti

Un AVANZO DI BILANCIO (o SURPLUS) é un saldo positivo e un DISAVANZO DI BILANCIO (o DEFICIT) é un saldo negativo

Politica fiscale e saldo di bilancio

Una politica fiscale espansiva (un aumento della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, un aumento dei trasferimenti o una riduzione delle imposte) riduce il saldo di bilancio di quell'anno

Quindi, una politica fiscale ESPANSIVA riduce l'AVANZO o aumenta il DISAVANZO

Una politica fiscale RESTRITTIVA aumenta l'AVANZO o riduce il DISAVANZO

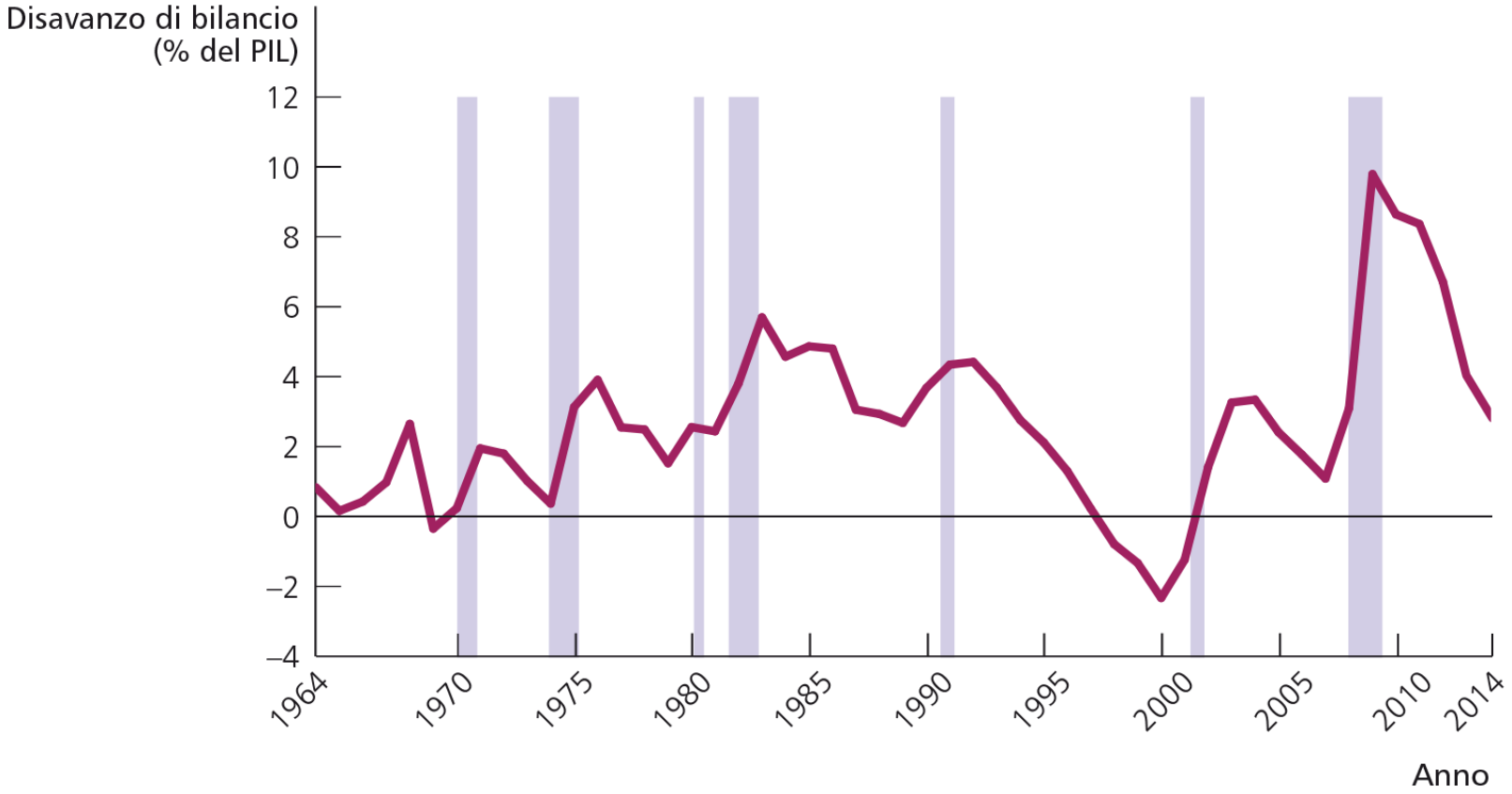
Molti economisti usano le variazioni del saldo di bilancio come un criterio aprossimativo per determinare se una data politica fiscale é espansiva o restrittiva

Tuttavia questo puó essere fuorviante:

1. Politiche fiscali diverse hanno effetti diversi
2. Spesso le variazioni del saldo di bilancio sono esse stesse la conseguenza, non la causa delle fluttuazioni dell'economia

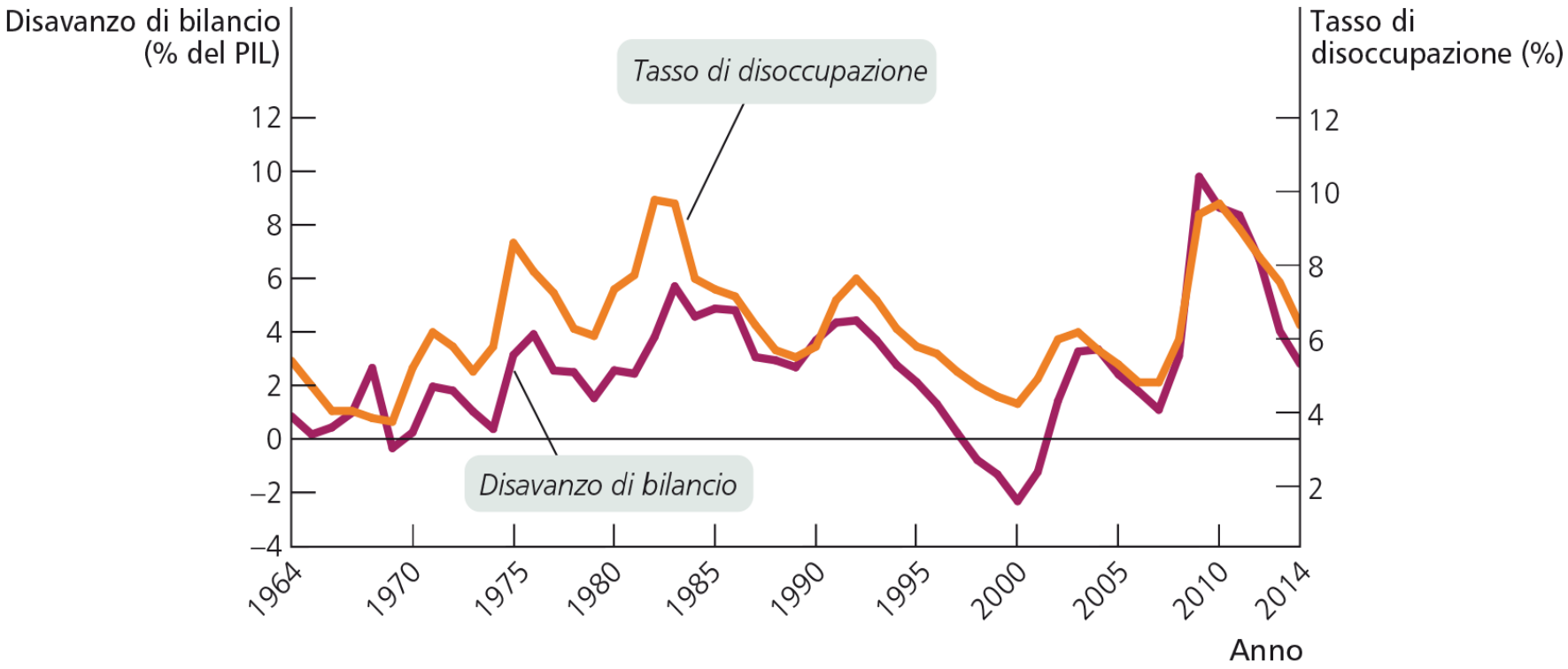
Politica fiscale e saldo di bilancio

«Spesso le variazioni del saldo di bilancio sono esse stesse la conseguenza, non la causa delle fluttuazioni dell'economia» per capire questo punto dobbiamo esaminare gli effetti del ciclo economico sul bilancio dello Stato.



Andamento bilancio federale degli Stati Uniti in percentuale del PIL reale dal 1964 al 2014.

Politica fiscale e saldo di bilancio



Andamento bilancio federale degli Stati Uniti e tasso di disoccupazione dal 1964 al 2014.

Politica fiscale e saldo di bilancio

Nel valutare la politica di bilancio puó essere utile separare le variazioni del saldo di bilancio dovute al ciclo economico da quelle derivanti da un intervento deliberato in materia di politica fiscale

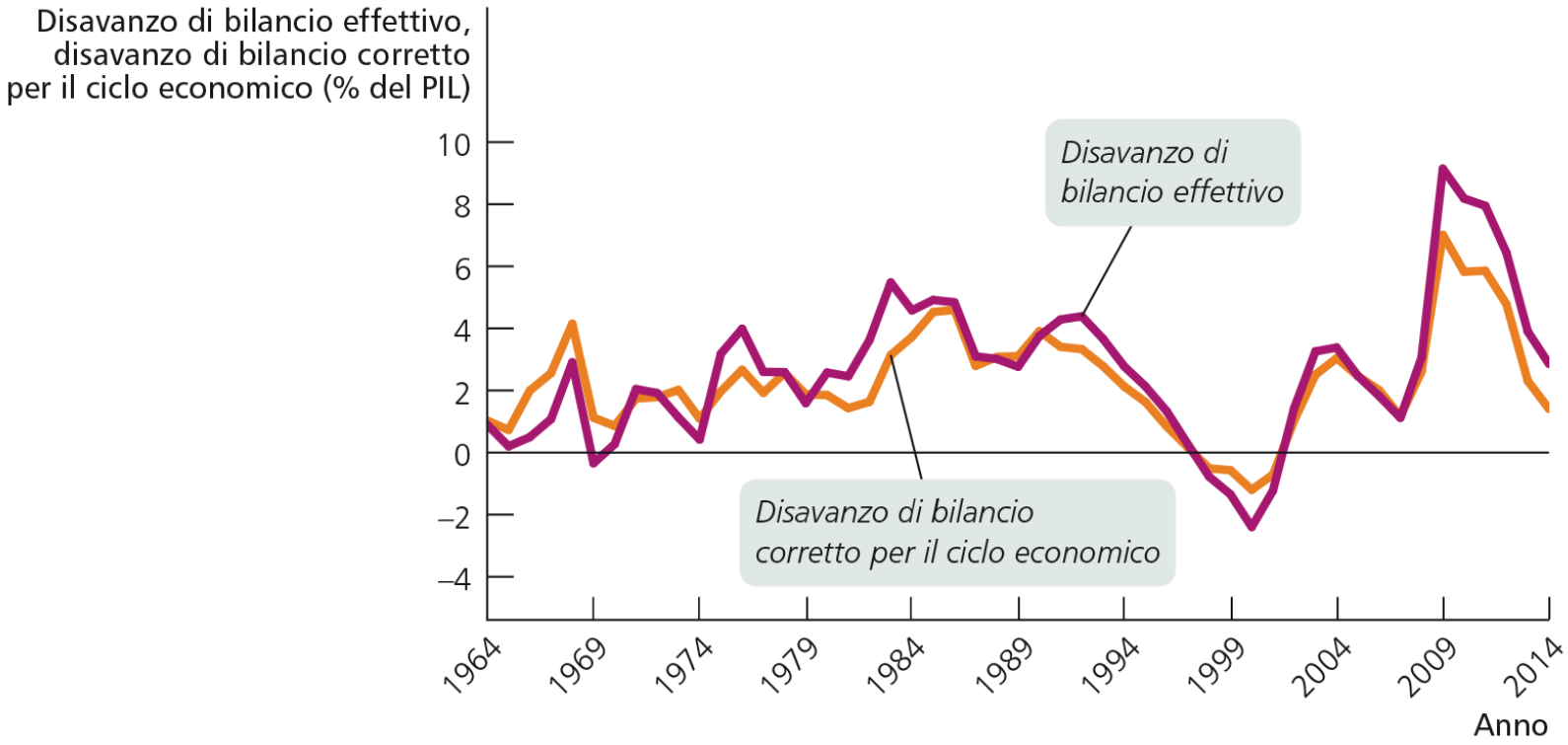
Le variazioni del saldo di bilancio dovute al ciclo economico sono influenzate dagli stabilizzatori naturali (forme di spesa pubblica e meccanismi tributari che si traducono in una politica fiscale espansiva se l'economia é in recessione, e in una politica fiscale restrittiva se l'economia é in espansione)

Perché é importante fare questa distinzione?

Gli effetti del ciclo economico sul disavanzo di bilancio sono temporanei: i differenziali recessivi e inflazionistici tendono ad essere annullati nel lungo periodo

Se eliminiamo gli effetti di tali differenziali sul disavanzo di bilancio, possiamo chiarire se le politiche di tassazione e di spesa sono sostenibili nel lungo periodo (la politica fiscale genera un gettito sufficiente per finanziare la spesa di lungo periodo?)

Politica fiscale e saldo di bilancio



Disavanzo di bilancio effettivo a confronto con il disavanzo di bilancio corretto per il ciclo economico negli Stati Uniti, 1964-2014

Implicazioni della politica fiscale nel lungo periodo

Disavanzo (o deficit): differenza tra l'ammontare che lo Stato spende e quello che incassa in un dato periodo, che di solito corrisponde ad un anno.

Debito: somma di denaro di cui lo Stato é debitore in un dato istante

Disavanzo e debito sono collegati perché il debito pubblico aumenta se il bilancio dello Stato é in disavanzo. Non sono peró la stessa cosa: L'Italia nel 2011 si é trovata in una crisi del debito (di molto al di sopra del 120% del PIL) ma in quell'anno aveva un disavanzo relativamente modesto per i suoi standard storici

Se un governo spende di piú di quanto raccoglie con il prelievo fiscale (cioé se genera disavanzo di bilancio) quasi sempre prende a prestito le risorse mancanti.

Governi che mantengono a lungo il proprio bilancio in disavanzo finiscono per accumulare un debito considerevole.

Implicazioni della politica fiscale nel lungo periodo

Perché **l'accumulazione di debito nel lungo periodo costituisce un problema?**

Due ragioni per temere un disavanzo di bilancio persistente:

1) Un indebitamento pubblico eccessivo puó causare uno spiazzamento (crowding out) degli investimenti privati

Quando lo Stato si indebita sui mercati finanziari entra in concorrenza con le imprese che desiderano prendere fondi in prestito per finanziare propri progetti di investimento

2) I disavanzi di bilancio, facendo aumentare il debito pubblico, pongono notevoli pressioni finanziarie sui bilanci futuri. L'impatto sui bilanci futuri é immediato.

Gli Stati devono onorare il proprio debito e pagare gli interessi maturati sul debito. L'Italia nel 2014 ha pagato interessi pari al 5% del PIL

Implicazioni della politica fiscale nel lungo periodo

Un Governo con un'alta spesa per interessi deve generare maggiori entrate o spendere meno di quanto sarebbe altrimenti possibile, oppure indebitarsi ulteriormente per coprire la differenza.

Il processo di indebitamento puó spingersi fino al punto in cui i creditori dubitano dell'effettiva capacitá dello Stato di onorare i propri debiti.

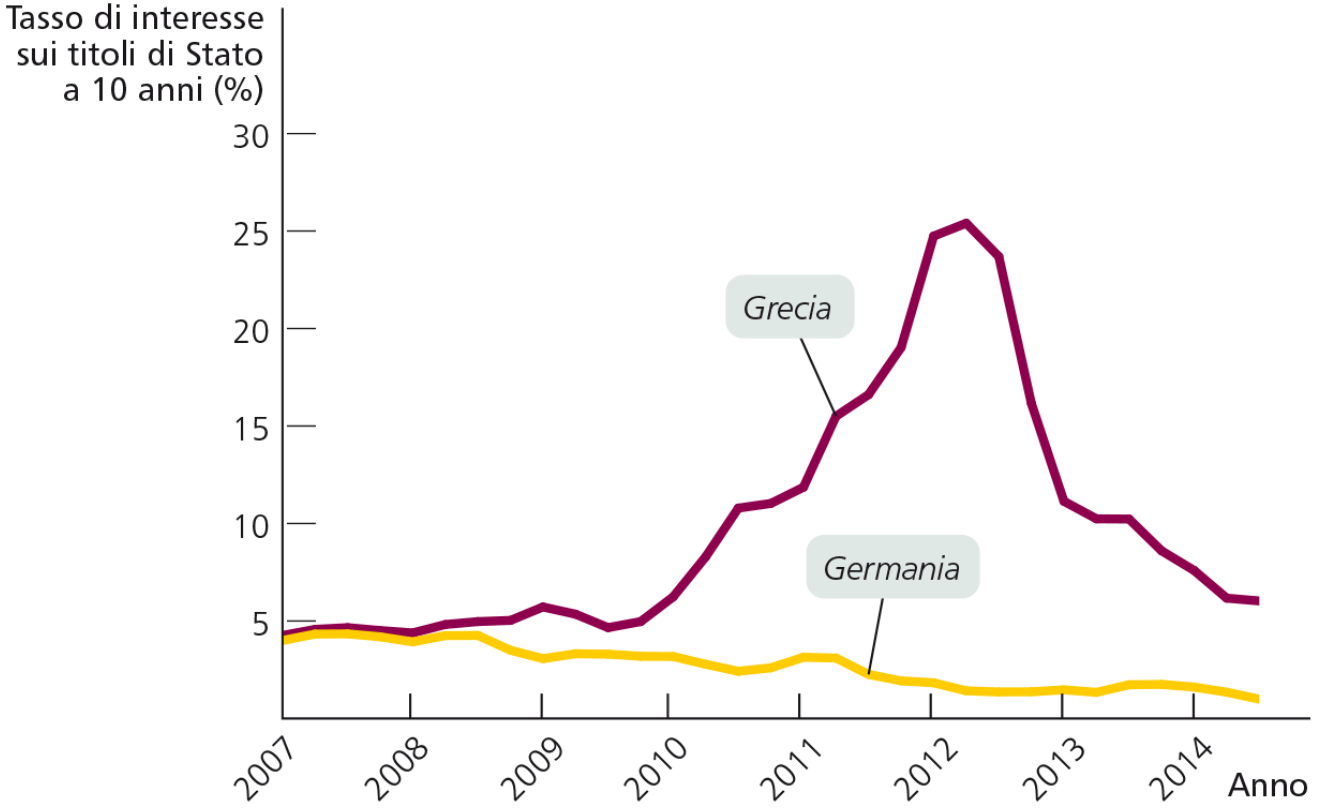
Lo Stato potrebbe diventare inadempiente e smettere di restituire il dovuto. L'inadempienza é spesso accompagnata da instabilitá economica e finanziaria, e indebolisce la fiducia del pubblico nei confronti del governo e dell'economia.

Negli anni tra il 2010 e il 2013 gli investitori consideravano altamente probabile un'inadempienza da parte di Grecia, Irlanda e Portogallo e nutrivano forti dubbi anche su Spagna e Italia.

Il caso della Grecia

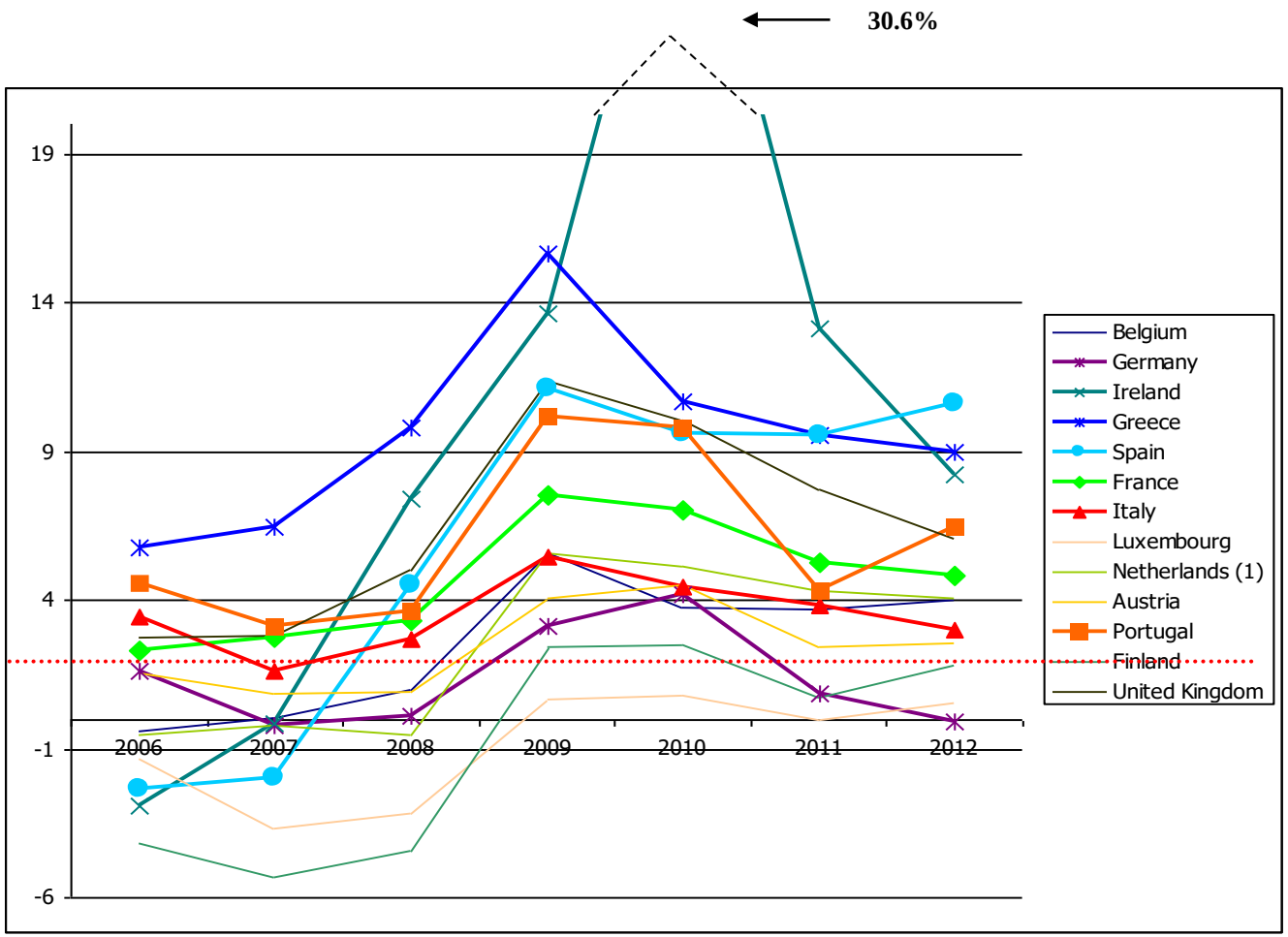
- Nel 2009 il Governo greco aveva un considerevole disavanzo di bilancio che lo costringeva ad indebitarsi sempre di piú sia per coprire le spese sia per rimborsare i debiti pregressi che giungevano a scadenza

- Molti investitori avevano peró perso fiducia nel futuro finanziario della Grecia e non erano piú disposti a farle credito



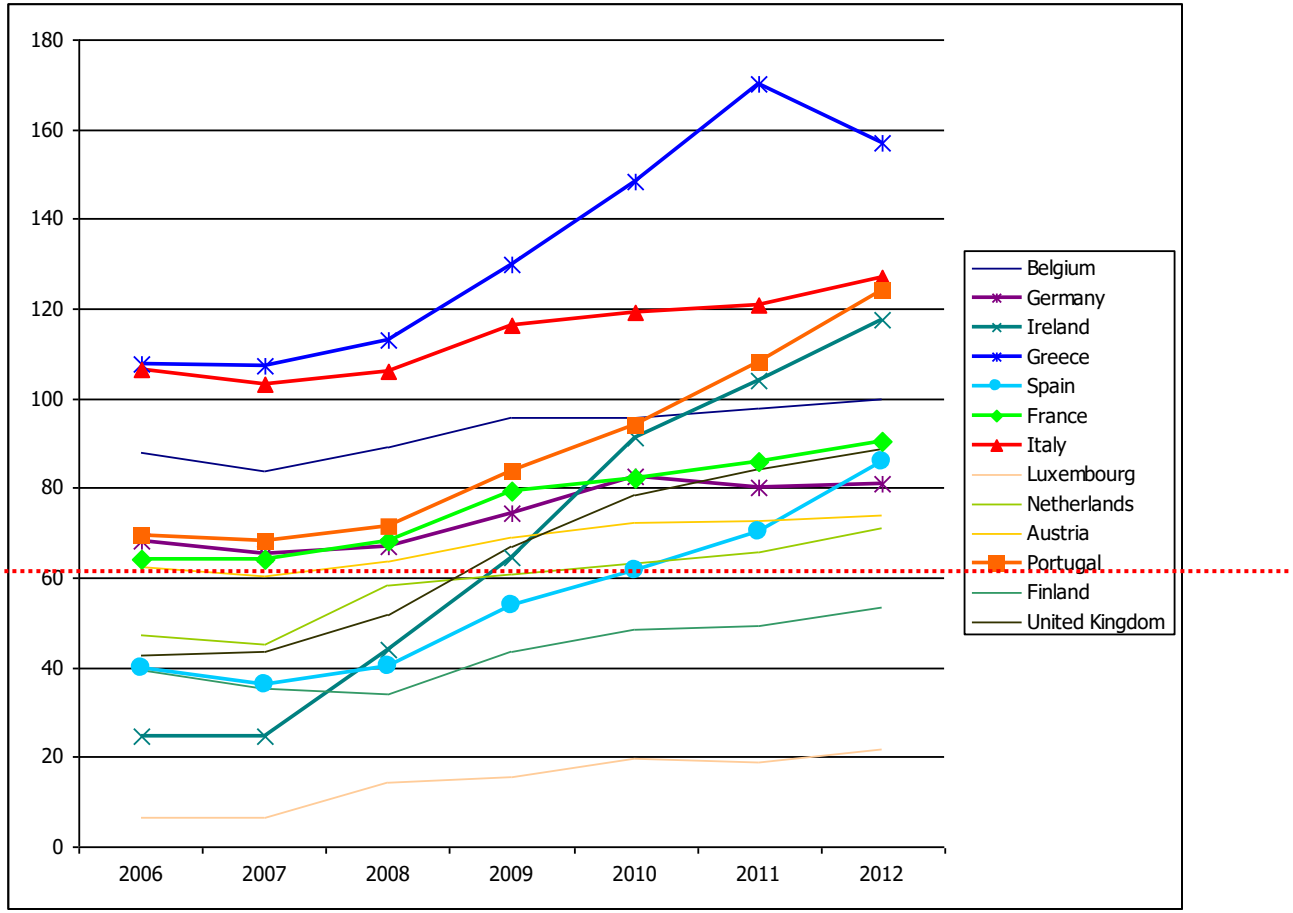
Gli effetti della crisi globale

Il disavanzo di bilancio cresce significativamente…



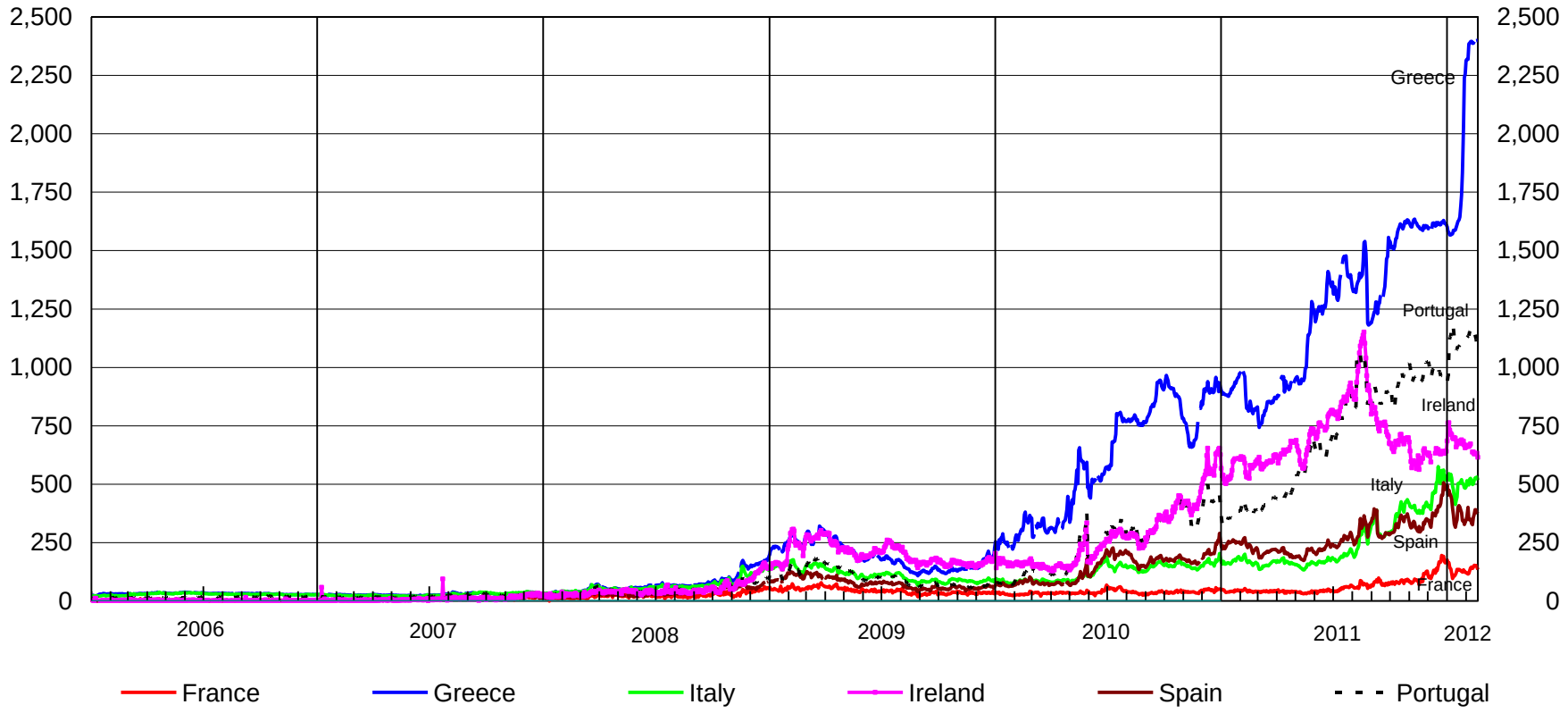
Gli effetti della crisi globale

… il debito pubblico peggiora …



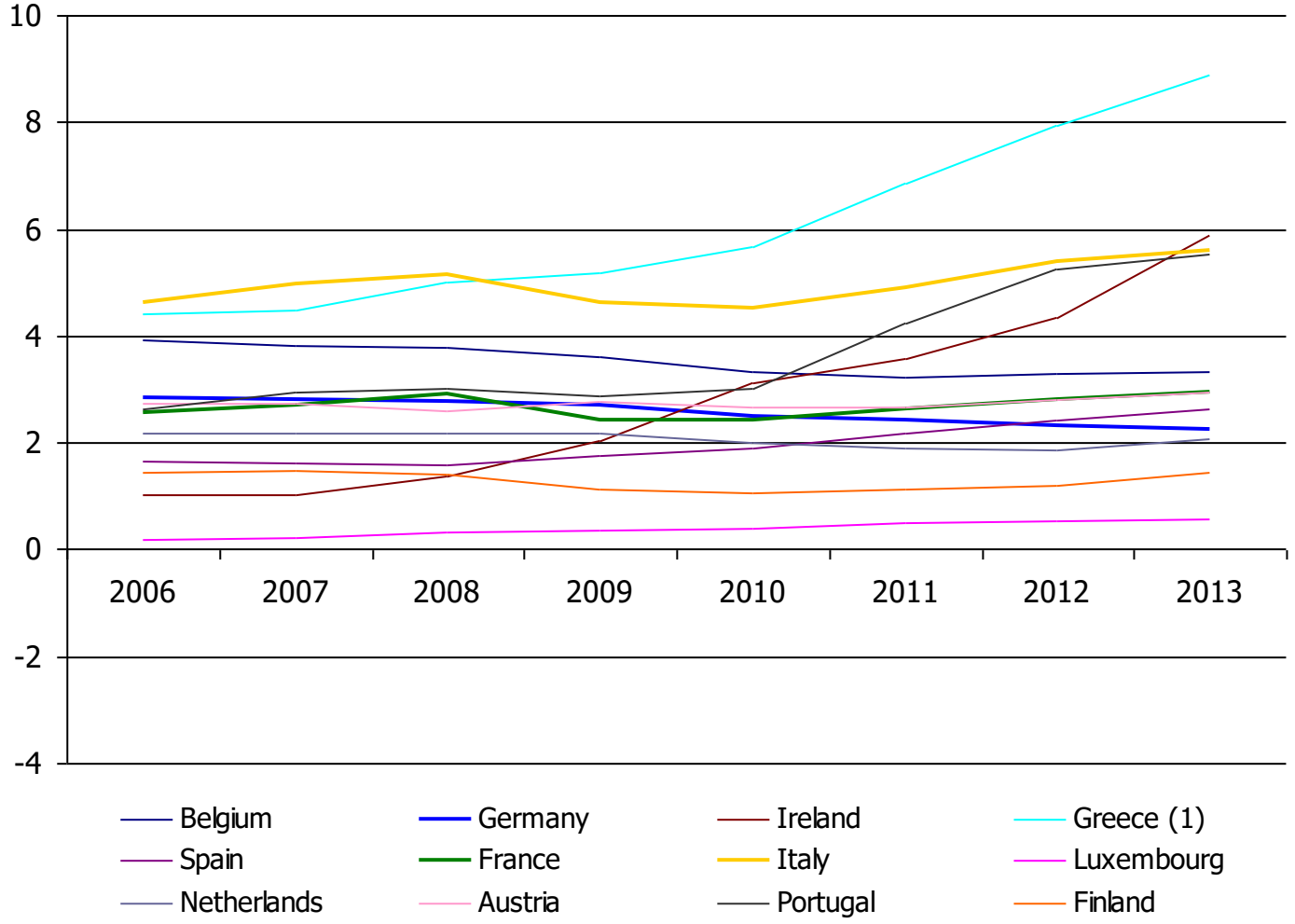
Gli effetti della crisi globale

… i mercati reagiscono improvvisamente …



Gli effetti della crisi globale

… aumenta la spesa per interessi



Il caso della Grecia

- La Grecia si é trovata nell'impossibilitá di indebitarsi presso gli investitori privati. Altri Paesi membri dell UE e il Fondo Monetario Internazionale le hanno erogato finanziamenti di emergenza, a condizione peró che il governo Greco attuasse una rigorosa politica di contenimento della spesa (austerity)
- Questo ha fatto precipitare le condizioni economiche della popolazione e scatenato il malcontento sociale

- A metá del 2014 la Grecia poteva giá indebitarsi a tassi di interesse molto piú bassi
- Questo rifletteva la crescente fiducia nel fatto che la Grecia avrebbe mantenuto le promesse in termini di spesa pubblica
- Questo risultato rifletteva anche l'intervento della Banca Centrale Europea che aveva rassicurato che avrebbe fatto «whathever it takes» per sostenere l'euro
- Il discorso di Mario Draghi (presidente della BCE dal 2011 al 2019) fu interpretato come una garanzia che, se necessario, la BCE avrebbe acquistato titoli di Stato greci e di altri paesi debitori in difficoltá

Le risposte

- Ampio processo di riforma che ha inizialmente riguardato tre aree:

1. Coordinamento delle politiche economiche
   - Rafforzamento del PSC ("six pack", "two pack", "fiscal compact")
   - Prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici
2. Meccanismi di risoluzione della crisi
   - Assistenza finanziaria e accordi per la ristrutturazione del debito (ESM)

3. **Meccanismo di vigilanza unico** (Single Supervisory Mechanism, SSM) sulle banche.

Il Semestre Europeo

- Il Consiglio della UE ha introdotto da gennaio del 2011 il semestre europeo, un **ciclo di programmazione comune a tutti i paesi della UE**, il cui obiettivo è il coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali, sia di bilancio sia strutturali
- La **valutazione in sede europea delle politiche economiche nazionali** avviene prima che le proposte vengano sottoposte al vaglio dei Parlamenti nazionali
- A livello nazionale **si amplia l'intervallo temporale tra la fissazione degli obiettivi e la concreta definizione della manovra di bilancio**
- Più recentemente, con il «two-pack» la Commissione potrebbe influire ancora più incisivamente sulle politiche degli stati membri.

Il “six-pack”: la modifica del PSC

- Rafforzamento del **braccio preventivo del PSC** mediante l’introduzione di un **limite alla crescita delle spese pubbliche**
- Specificazione di una regola numerica per **rendere operativo il criterio del debito pubblico** (viene reso obbligatorio il processo di convergenza al 60%)
- Sia nella parte preventiva sia in quella correttiva del PSC **l’imposizione delle sanzioni diviene più automatica**
- Fissazione di standard minimi per il contesto istituzionale e per le procedure di bilancio

Il “six-pack”: gli squilibri macroeconomici

- Previsione di una procedura per rilevare e affrontare squilibri macroeconomici e altre vulnerabilità che minano la stabilità finanziaria nei paesi della UE :
  - analisi preventiva annuale della Commissione basata su scoreboard di indicatori quantitativi macroeconomici sia reali che finanziari con soglie di guardia prefissate;
  - analisi degli sviluppi economici nei paesi in cui sono rilevati squilibri o rischi di squilibri e raccomandazioni ai paesi di implementare specifiche politiche per correggere o prevenire gli squilibri;
  - apertura di una procedura per squilibri eccessivi per paesi con squilibri pericolosi per il funzionamento dell’UEM, eventuale imposizione di sanzioni

Il "fiscal compact"

- Il 2 Marzo 2012 tutti i paesi della UE ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca hanno sottoscritto il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, in esso è contenuto il cosiddetto "Fiscal compact"
- Vengono ribaditi molti dei principi di rafforzamento del PSC contenuti nel «six pack»
- Principali novità :
  - il disavanzo in termini strutturali non può essere superiore allo 0,5 per cento del PIL (per Italia pareggio di bilancio);
  - i paesi firmatari si impegnano a inserire preferibilmente a livello **costituzionale** una norma che preveda il raggiungimento e mantenimento del pareggio o di un avanzo di bilancio in termini strutturali e un meccanismo automatico di correzione in caso di scostamento

Il meccanismo europeo di stabilità finanziaria (ESM)

- In un contesto in cui le responsabilità in materia di bilancio rimangono decentrate, l'istituzione di un meccanismo di gestione delle crisi permanente rappresenta un complemento essenziale alle regole di bilancio
- L'ESM ha iniziato a operare l'8 ottobre del 2012, sostituendo lo strumento precedente utilizzato per i primi interventi di aiuto a Gracia, Irlanda e Portogallo (European Financial Stability Fund)
- Caratteristiche ESM: organizzazione intergovernativa permanente
- Disegnato in modo da limitare comportamenti opportunistici da parte sia dei potenziali beneficiari del sostegno sia degli investitori privati

Situazione attuale

- Sole24ore: «Il debito italiano sale a 2651 miliardi ma non preoccupa i mercati. Ecco perché»

- https://www.ilsole24ore.com/art/il-debito-italiano-sale-2651-miliardi-ma-non-preoccupa-mercati-ecco-perche-AELeKJJ?refresh_ce=1