



**UNA VALUTAZIONE DEI VINCOLI FISCALI
NELL'UNIONE EUROPEA**

di

ELIA CATTANEO

1. INTRODUZIONE

A livello europeo è in corso da tempo un dibattito sulla validità dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht (Tue)¹ alla politica fiscale degli Stati membri, vincoli specificati e ampliati dal Patto di Stabilità e Crescita (Psc)².

Questo confronto si propone di stabilire se i vincoli fiscali siano troppo stringenti; se così fosse limiterebbero eccessivamente i margini di manovra degli Stati membri per quanto riguarda la funzione principale della politica fiscale nazionale, la stabilizzazione del ciclo economico con un eventuale stimolo alla crescita.

In questo articolo si valuteranno le eventuali carenze dei vincoli fiscali, in particolare del Psc, cominciando con l'esposizione delle ragioni e delle critiche ad essi rivolte (§2).

In seguito si considererà la performance effettiva del Psc e le sue carenze (§3), oltre ad analizzare le eventuali possibilità di miglioramento della gestione della politica economica a livello comunitario (§4).

2. RAGIONI E CRITICHE DEI VINCOLI

Le principali ragioni dei vincoli posti nell'Uem risiedono nella sua particolarità nei confronti delle unioni monetarie già esistenti: l'alto livello di decentramento fiscale cui viene confrontata l'autorità monetaria, la Banca centrale europea.

L'assenza di un facile coordinamento e confronto tra la Bce e un unico esecutivo di tipo federale ha suscitato timori negli ideatori dell'Uem già dagli anni settanta e ottanta³ e ha continuato a generarli nella fase di preparazione dell'Uem, in particolare nel Ministero delle Finanze tedesco, principale fautore del Psc.

Queste preoccupazioni sono relative alla salvaguardia della stabilità dei prezzi all'interno dell'Uem, che può essere messa a repentaglio in due maniere strettamente connesse tra di loro: una crescita incontrollata del debito pubblico dei singoli Stati e la messa in discussione dell'indipendenza della Bce.

Nel primo caso ci si rende conto di come un debito pubblico crescente metta a repentaglio la solvibilità di uno Stato, il quale potrebbe chiedere interventi finanziari da parte dei partners oppure della Bce.

¹ Il quale richiede di «evitare disavanzi pubblici eccessivi» (Art. 104c). Nello stesso articolo definisce le linee generali della Procedura per i disavanzi eccessivi (Pde) e infine nel quinto protocollo definisce i parametri da rispettare (oppure ai quali tendere) relativi al disavanzo pubblico (3%) e al debito pubblico (60%).

² Impegna gli Stati con un obiettivo di «[...]medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo» (Considerando (2), Consiglio dell'Unione europea (1997)).

³ In particolare sono stati affrontati nei rapporti Werner, Mac Dougall e Delors.

Per prevenire questa eventualità nel TUE è stata inserita la cosiddetta “no bail out clause” (Art.104a,b TUE), clausola che proibisce formalmente l'intervento finanziario da parte delle istituzioni europee e da parte degli Stati membri in caso di difficoltà di uno dei membri dell'Unione.

Questa clausola non è però ritenuta completamente credibile perché le conseguenze di una eventuale crisi finanziaria in uno Stato si diffonderebbero con effetto domino in tutta l'Unione, a causa della crescente integrazione economico-finanziaria dell'Ue. Di conseguenza aumenterebbe la tentazione nei riguardi di un intervento di salvataggio oltre che la probabilità di una monetizzazione del debito, misura che genererebbe inflazione nell'area.

Nel secondo caso si prendono in considerazione gli effetti di una espansione fiscale eccessiva a livello dei singoli Stati.

Un debito crescente implica un netto aumento dei tassi di interesse e, a causa di imperfezioni nei mercati finanziari, questo si diffonderebbe all'intera area. Nel caso poi di una politica fiscale molto espansiva in Stati poco indebitati, si avrebbero delle conseguenze negative sui tassi di interesse: dato l'alto (e crescente) livello di apertura reciproca dei singoli paesi, per ottenere un medesimo stimolo economico tramite una politica espansiva, è necessario un intervento molto più massiccio da parte delle autorità; lo Stato «farà dunque crescente ricorso ai mercati dei capitali dell'Unione, facendo quindi aumentare il tasso di interesse dell'Unione» (de Grauwe, 2001, pag.265). In questi casi aumenterebbero conseguentemente le pressioni sulla Bce per una riduzione dei tassi di interesse, influenzandone la gestione della politica monetaria, oltre ad aumentare il servizio del debito di tutti gli Stati membri.

Beetsma (2001) sottolinea come questo equivalga ad un incentivo per politiche di indebitamento incontrollato da parte dei governi, giustificazione ulteriore per i vincoli fiscali, se le dimensioni di uno Stato sono così modeste da rendere una sua politica espansiva poco influente a livello dei tassi di interesse mondiali,.

Se queste sono le ragioni generali per l'imposizione di vincoli alla politica fiscale, altre sono quelle relative all'istituzione del Psc. Innanzitutto la necessità di dare maggiore credibilità alla Pde, specificando la procedura descritta nel TUE e diminuendo dunque i margini di manovra per le negoziazioni tra i governi contro di essa. In secondo luogo la necessità di assicurare un margine di manovra agli stabilizzatori automatici di bilancio, in maniera da affrontare il ciclo economico senza adottare controproducenti politiche pro-cicliche. Analizzando infatti l'esperienza passata per i budget degli Stati membri, l'aumento del saldo di bilancio superiore al 3% si è rilevata una rarità, se non in casi eccezionali (previsti dal TUE). Calcolando inoltre la sensibilità dei singoli bilanci nazionali si è osservato come in media un disavanzo strutturale dell'1% forniva abbastanza spazio

per la stabilizzazione automatica,⁴ vi si è dunque aggiunto un margine per politiche discrezionali, raggiungendo così la richiesta di un bilancio in pareggio.

Le critiche rivolte a questa impostazione riguardano la necessità dei vincoli e l'impostazione del Psc.

Si ritiene infatti che i mercati finanziari siano capaci di autoregolarsi, distinguendo tramite i tassi di interesse il livello di rischio di una nazione. I governi nazionali avrebbero la stessa capacità, perché si renderebbero conto di non poter monetizzare il debito discrezionalmente, essendo parte di una unione monetaria. In questa maniera rinunciarebbero a politiche fiscali troppo disinvolute, sapendo di dover in futuro aumentare l'imposizione.

Per quanto riguarda l'impostazione del Psc è criticata l'attenzione per il disavanzo, parametro che non considera direttamente né le pressioni sulla Bce (in questo senso Bofinger (2001) propone di considerare l'inflazione, indicatore dell'adeguatezza del "policy mix" in uno Stato) né il rischio di insolvenza nel lungo periodo (più propriamente indicato dallo stock di debito pubblico). L'adozione di parametri unici a livello dell'area e l'asimmetria del sistema di incentivi-sanzioni lungo il ciclo, non permetterebbe inoltre di agire sempre in funzione anti-ciclica e anzi potrebbe costringere ad adottare politiche restrittive in fase di rallentamento economico, pur permettendo politiche espansive in fase di crescita. Per questi motivi sono stati proposti sistemi per giudicare il grado di riforma istituzionale di un paese (Eichgreen, 2003), indicatore del controllo che i governi hanno sull'andamento della spesa, oppure per delegare il controllo del disavanzo ad organismi indipendenti (Hefeker, 2003), che non agirebbero in base a considerazioni elettorali di breve periodo ma fornirebbero il giusto livello di flessibilità al budget nazionale.

E' criticata infine la poca considerazione per il livello degli investimenti pubblici, importanti per la crescita di lungo periodo ma facilmente sacrificabili da parte di governi costretti a manovre restrittive. «Si potrebbe dunque immaginare di adottare la "regola d'oro" della finanza pubblica: essa prevede che il disavanzo pubblico "di funzionamento", vale a dire al netto dell'investimento, debba essere nullo» (Fitoussi, 2003, pag. 57).

3. LA PERFORMANCE DEL PSC

La necessità di vincoli alle politiche fiscali, soprattutto nell'Uem, è ormai comunemente riconosciuta. Le imperfezioni dei mercati finanziari sono infatti troppo ampie per affidarsi alla loro valutazione, tanto più in un ambito molto politicizzato come quello trattato, dove dunque la credibilità di regole come la "no bail out clause" non è mai completa. Questo porta Beetsma (2001, pag.24) ad affermare come «[...]l'efficacia dei mercati di capitali nel disciplinare i governi è nel

⁴ Tranne in casi particolari, come negli stati nordici che infatti si sono autoimposti come obiettivo un avanzo di bilancio. Si veda in materia Stark (2001) per una descrizione del processo di formulazione del Psc.

migliore dei casi ambigua [...per di più ndr.] tassi di interesse più alti non hanno impedito agli Stati il perseguimento di politiche fiscali insostenibili durante gli anni '80».

Von Hagen (2002), analizzando il processo di convergenza precedente all'attuazione dell'Uem e l'andamento economico successivo al suo inizio, riscontra innanzitutto come il debito pubblico medio nell'area sia cresciuto fino al 1997, per poi diminuire. In entrambi i casi gli Stati più grandi hanno dimostrato un minore equilibrio rispetto alle nazioni più piccole, aumentando più della media il proprio debito nella prima fase e facendolo rientrare meno degli altri nella seconda. Questo segnala un'attenzione minore per le regole europee proprio da parte degli Stati che più possono influenzare la Bce e mettere in crisi l'Unione in caso di insolvenza.

In secondo luogo lo stesso autore indica una forte tendenza ad utilizzare politiche fiscali espansive per fini elettorali, rilanciando l'economia prima delle elezioni. Questo avviene anche in presenza del Psc, che dunque non impedisce l'adozione di politiche pro-cicliche in fase di crescita (come è successo nel corso della crescita relativa del 2000), pur minacciando forti sanzioni che vengono aggirate per motivi politici in fase di rallentamento.

Von Hagen sottolinea infine un nesso tra crescita economica e riequilibrio fiscale, suggerendo di favorire la prima tramite l'investimento pubblico piuttosto che frenare l'economia tramite politiche restrittive. Considerando però gli Stati che sono cresciuti più della media (Irlanda, Finlandia, Grecia e Spagna) si capisce come la loro crescita sia imputabile, piuttosto che a un'espansione della domanda⁵, ad un processo di "catching up" economico (nel caso finlandese la ripresa dalla recessione di inizio anni novanta), fortemente sostenuto da profonde riforme economiche.

E' proprio di queste riforme e del miglioramento delle aspettative che queste possono generare⁶, che hanno bisogno le economie attualmente minacciate da "early warning" oppure sottoposte a Pde.

Tab.1. Nazioni oggetto di Pde oppure di early warning a:Disavanzo pubblico strutturale (% PIL)
 b: Livello di investimento pubblico(%PIL)
 c: Output gap(%PIL)

	DE			EL			FR			IT			NL			UK		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1998	-2.0	1.9	-0.7	-1.9	3.6	-1.3	-2.7	2.9	0.2	-3.2	2.4	0.3	-2.0	2.9	1.8	-0.3	1.2	0.8
1999	-1.5	1.9	-0.1	-1.4	3.5	-0.8	-2.3	3.0	1.2	-1.9	2.4	0.3	-1.3	3.0	3.0	0.8	1.1	0.6
2000	-1.9	1.8	1.3	-1.9	4.1	0.0	-2.4	3.2	2.5	-2.5	2.4	1.5	-1.0	3.1	3.9	0.8	1.1	1.5

⁵ Strategia adottata senza successo proprio dalla Grecia negli anni ottanta.

⁶ Contrariamente al peggioramento generato dalla loro continua discussione non seguita da un'attuazione concreta, come in Italia e Germania.

2001	-3.3	1.7	0.8	-2.2	4.0	0.7	-2.5	3.1	2.1	-3.2	2.5	1.3	-1.7	3.2	2.6	0.4	1.2	0.7
2002	-3.4	1.6	-0.3	-1.5	3.8	0.7	-3.7	3.0	1.3	-2.3	1.9	0.0	-2.1	3.3	0.7	-1.4	1.3	-0.2
2003	-3.5	1.5	-1.6	-2.2	4.2	1.2	-3.9	3.2	-0.7	-2.1	2.6	-1.2	-1.3	3.2	-2.0	-2.4	1.5	-0.9
2004*	-3.3		-1.4	-3.1		2.0	-3.3		-1.1	-2.3		-1.2	-0.7		-3.0	-2.3		-0.7

Fonte: Commissione europea (2004). *: livello previsto

Osservando i valori esposti in Tab.1 si nota infatti come in questi Stati vi sia stato un netto peggioramento del disavanzo strutturale in un breve periodo di tempo ben identificabile (colonne a), riconducibile dunque chiaramente ad una scelta di politica fiscale espansiva di tipo discrezionale, dato che per definizione gli effetti del ciclo non sono tenuti in conto.

Queste manovre non sono state volte, come spesso sottolineano i sostenitori della “golden rule”, al potenziamento della capacità produttiva di lungo periodo, infatti (con l’eccezione della Grecia) i livelli di investimento pubblico (colonna b) sono rimasti pressoché costanti.

Osservando infine il progressivo deterioramento dell’“output gap” (colonna c) si nota come queste scelte non abbiano ottenuto i risultati desiderati, probabilmente a causa di aspettative negative difficilmente migliorabili con questo tipo di manovre.

4. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Si è visto come «[...]le nazioni in difficoltà [con i vincoli fiscali europei ndr.] sono quelle che in passato hanno ignorato i propri disavanzi strutturali, contando su un crescita continua del Pil per risolvere i propri problemi di bilancio» (Scharer, 2002, pag.282). Il superamento dei criteri stabiliti dal Tue è il frutto di scelte politiche ben precise, non del semplice andamento degli stabilizzatori di bilancio; i governi che le violano non propongono inoltre alternative valide nell’interesse comunitario ma solo soluzioni opportunistiche di breve periodo.

Le considerazioni precedenti sono dunque contrarie alle proposte di utilizzare altri parametri per giudicare l’andamento delle finanze pubbliche, differenziando molto tra gli Stati membri. Questi fornirebbero infatti ossigeno nel breve termine ad alcuni Stati per i quali sono state formulate (come ad esempio la Germania nella proposta di Bofinger oppure l’Italia delle “grandi opere” nel caso di un’applicazione della “golden rule”), diminuendo la chiarezza delle regole, senza fornire una reale strategia di lungo termine per la politica economica comunitaria. E’ sconsigliata anche l’introduzione di nuove istituzioni indipendenti, poiché aumenterebbero il “deficit di democrazia” e l’affidamento ad un “dittatore benevolo” lamentati da Fitoussi (2003).

La formulazione attuale del Psc ha comunque alcune carenze importanti, come emerso in precedenza: la poca influenza della Commissione nella Pde⁷, la mancanza di incentivi a non adottare politiche pro-cicliche in fase di crescita e di meccanismi di solidarietà per evitare tali politiche in fase di rallentamento economico.

La soluzione di questi problemi potrebbe essere la formulazione di cambiamenti utili nel breve termine per dirigere chiaramente la politica economica europea nel lungo termine; un'estensione del meccanismo di "early warning" ai periodi di crescita, una maggiore importanza assegnata all'andamento del disavanzo strutturale nella valutazione dei Programmi di Stabilità, una maggiore influenza della Commissione nella Pde⁸. Tutti questi sarebbero cambiamenti di breve periodo importanti per accrescere il ruolo della Commissione, organo che nel lungo periodo, in un'ottica federalista, potrebbe accentrare la gestione della politica fiscale, fornendo un valido interlocutore alla Bce. Un governo federale necessita di un incremento notevole delle risorse comunitarie per gestire i meccanismi di stabilizzazione e di solidarietà nell'area. Un passo non eccessivo in questa direzione sarebbe rappresentato dal Fondo di Stabilizzazione proposto da Majocchi (2003) il quale, in termini relativi rispetto alle risorse di un effettivo governo federale, permetterebbe un certo margine di stabilizzazione degli shocks asimmetrici senza richiedere grandi risorse.

5. CONCLUSIONE

In questo articolo sono state inizialmente esposte le ragioni dei vincoli fiscali europei e le critiche ad essi rivolti, dal punto di vista teorico.

In seguito si è rilevato come quest'impianto abbia effettivamente alcune carenze, sfruttate però opportunisticamente dai governi dell'area che attualmente lo criticano.

Si ritiene che miglioramenti effettivi siano raggiungibili solo tramite la formulazione di una strategia di lungo periodo, possibilmente orientata in un'ottica federalista, la migliore sul piano teorico per internalizzare le esternalità che creano problemi all'Uem.

E' dunque consigliato cogliere la congiuntura internazionale favorevole⁹, per fare modifiche relativamente marginali ma importanti in questa direzione.

6. BIBLIOGRAFIA

Beetsma R. (2001), *Does EMU Need a Stability Pact?*, in Brunila et al.(2001), pagg. 23-52

Bofinger P. (2003), *The Stability and Growth Pact Neglects the Policy Mix between Fiscal and*

⁷ Che ha portato alla decisione del Consiglio del novembre 2003 di sospendere la Pde nei confronti di Francia e Germania.

⁸ Queste proposte di cambiamento marginale del Psc sono avanzate in Buti et al. (2002)

⁹ Dibattito costituzionale, formulazione del nuovo budget comunitario, in maniera da riformulare l'impianto della politica economica europea; negoziati di Doha, per diminuire le rigidità del bilancio comunitario.

Monetary Policy, "Intereconomics", January/February 2003, pagg. 4-7, HWWA, Hamburg

Brunila A. et al. (2001), *The stability and growth pact : the architecture of fiscal policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke New York

Buti M. Et al. (2002), *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, CEPR Discussion Paper n.3692, London

Commissione europea (2004), *Economic forecasts-Spring 2004*, "European Economy" 2-2004, European commission, Luxembourg

Consiglio dell'Unione europea (1997), *Regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, Unione europea, Bruxelles

De Grauwe P. (2001), *Economia dell'unione monetaria*, il Mulino, Bologna

Eichgreen, B. (2003), *What To Do with the Stability Pact*, "Intereconomics" January/February 2003, pagg. 7-10, HWWA, Hamburg

Fitoussi J.P. (2003), *Il dittatore benevolo*, Il Mulino, Bologna

Hefeker C. (2003), *Credible At Last? Reforming the Stability Pact*, "Intereconomics" January/February 2003, pagg. 15-18, HWWA, Hamburg

Majocchi A. (2003), *Fiscal Policy Rules and the European Constitution*, "The International Spectator" 2/2003

Scharrer, H.-E. (2002), *Stability Pact in Need of Reform?*, in "Intereconomics", November/December, pagg. 282-283

Stark J. (2001), *Genesis of a pact*, in Brunila et al. (2001), pagg 77-105

Von Hagen J. (2002), *Fiscal Discipline and Growth in Euroland, Experiences with the Stability and Growth Pact*, ZEI Working Paper B6, Bonn