

## L'arbitrio sotto le regole: il DEF e il prodotto potenziale

Categories : [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Arbitrio delle regole](#), [Deficit strutturale](#), [Fiscal compact](#)

Date : 15 Maggio 2014

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) del 2014, approvato a metà aprile dalla Camera e dal Senato, è interessante non tanto per la massa d'informazioni che fornisce, quanto perché rappresenta in modo molto chiaro l'arbitrarietà con cui si definiscono, su indicazione di Bruxelles, le politiche economiche nazionali.

Dopo due anni di pesante caduta del Prodotto Interno Lordo, le prospettive per il nostro paese non sono rosee: si annunciano infatti tassi di crescita dello 0,8 e dell'1,3% per il prossimo biennio. Il varo e l'effettiva applicazione delle "riforme strutturali" promesse dal governo (cuneo fiscale, spending review e mercato del lavoro) dovrebbe produrre, nelle valutazioni ufficiali, una lievitazione del tasso di crescita nell'anno in corso dallo 0,8 all'1,1 e dall'1,3 all'1,8 nel 2015. Il governo ha, peraltro, correttamente individuato le cause del cattivo andamento macroeconomico del nostro paese nell'ultimo biennio, segnalando che la domanda interna ha fornito un contributo negativo all'evoluzione del prodotto dell'ordine del 2,6% nel 2013. Questa caduta è attribuita, almeno in parte, alle difficili condizioni di accesso al credito delle imprese; tuttavia, si sottolinea anche che, nel 2013, il reddito disponibile reale delle famiglie si è ulteriormente ridotto, influenzando le decisioni di spesa dei consumatori. Nello stesso tempo, l'impostazione restrittiva della politica fiscale ha comportato una riduzione dei consumi pubblici, in termini reali.

Data la dipendenza degli indicatori di finanza pubblica dall'andamento macroeconomico, l'indebitamento è salito dal 2,6 al 3% del Pil e anche il rapporto tra debito e Pil è aumentato. Negli anni prossimi il governo intende proseguire nella compressione della domanda interna portando l'indebitamento a zero e l'avanzo primario a 5 punti percentuali di prodotto (dai 2,3 dell'anno passato).

Visto che la caduta o l'insufficiente dinamica della domanda interna sono all'origine della profonda recessione dell'ultimo biennio e della modesta ripresa annunciata, ci si chiede perché il Governo non voglia o non possa intervenire in modo più robusto sul fronte della politica fiscale, evitando pericolose riforme strutturali. La ragione deve essere individuata nella visione dominante a Bruxelles, peraltro avallata dai governi in carica in Italia negli ultimi anni e dai nostri rappresentanti negli organi comunitari.

Come scritto in un focus del DEF, l'introduzione del Fiscal Compact ha rafforzato gli impegni per il raggiungimento del MTO (Medium Term Objective), costituito dal pareggio strutturale di bilancio [1. Il MTO è derogabile solo in presenza di eventi eccezionali, a condizione che non si comprometta il processo di aggiustamento nel medio termine. In particolare, per i paesi che non hanno conseguito il MTO vale il vincolo di una riduzione dello squilibrio strutturale in misura pari ogni anno allo 0,5 del Pil, da ottenersi essenzialmente con interventi sulla dinamica della spesa pubblica.]. Nel 2013 il nostro disavanzo strutturale è stato posto pari allo 0,8% del prodotto (contro il 2,6% di quello corrente), con la conseguenza che le regole europee avrebbero imposto una riduzione di 0,5 punti di prodotto per l'anno in corso. Il governo italiano, a seguito della recessione degli ultimi anni e alla promesse di riforme strutturali, ha limitato l'aggiustamento strutturale per l'anno in corso a soli 0,2 punti di prodotto [2. Un'ulteriore riduzione è prevista per il 2015, per raggiungere il pareggio strutturale nel 2016]. In questo quadro la spesa pubblica, per rispettare i vincoli comunitari, dovrà diminuire dell'1% in termini reali [3. Citando il DEF (pag.39), la deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento al MTO "consegue alla necessità

di rispondere contestualmente alla forte recessione che ha colpito l'Italia nel corso del 2012 e 2013 e all'esigenza di procedere speditamente, con una strategia organica, all'implementazione di importanti riforme strutturali in grado di incidere nel medio periodo sul potenziale di crescita dell'economia e di migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche”.]

I numeri ora richiamati fanno riferimento ad una variabile cruciale: il saldo strutturale di bilancio, l'obiettivo di medio termine degli accordi europei, che coincide di fatto con il pareggio di bilancio previsto dal riformulato art. 81 della nostra Costituzione. Questa variabile e il modo di misurarla, meritano un chiarimento.

Secondo le Note Metodologiche allegate al DEF, Il saldo strutturale “è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio una tantum. La componente ciclica, a sua volta, misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto fra l'output gap e le semi-elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica”.

Se i problemi di misurazione di queste semi-elasticità sono relativamente circoscritti, è evidente che la valutazione della posizione strutturale di un bilancio pubblico viene a dipendere in modo cruciale dalla stima del prodotto potenziale, da cui deriva per differenza la misurazione dell'output gap.

Per la stima del prodotto potenziale la Commissione adotta la metodologia della funzione di produzione, che si fonda su assunzioni desunte dalla “economic theory”, cioè dalla teoria economica al singolare. Più precisamente, si ritiene che il prodotto potenziale di tutti i paesi dell'UE possa essere stimato utilizzando una tradizionale funzione Cobb-Douglas, i cui argomenti sono gli input di lavoro e di capitale e la produttività totale dei fattori, che in teoria misura sia gli effetti del progresso tecnologico sia il grado di efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi [4. Nel documento di accompagnamento datato 2010, si spiega che il vantaggio di questa funzione, sarebbe la sua semplicità: “le assunzioni della Cobb Douglas semplificano enormemente la stima delle elasticità dell'output condizionata all'assunzione di rendimenti di scala costanti. In presenza di un alto grado medio di concorrenza sul mercato dei beni, le elasticità dell'output possono essere considerate eguale alle rispettive quote di reddito sul prodotto”. La misurazione di questo parametro si fonda su serie di dati che vanno dal 1960 al 2003. ]

Il problema principale è proprio quello relativo alla stima del contributo potenziale dei tre fattori presenti nella Cobb-Douglas. Per semplicità e rilevanza, è utile qui accennare solo ai criteri seguiti nell'individuazione dell'input di lavoro potenziale. A tal fine si utilizzano dati relativi al tasso di partecipazione, alle ore lavorate, alla demografia, oltre a stime o congetture sul tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano o non si dovrebbero osservare spinte inflazionistiche sui salari, il cosiddetto NAWRU [5. Il NAWRU (al pari del NAIRU che fa riferimento alla non accelerazione dell'inflazione nei prezzi) è giudicato dagli uffici della Commissione, un indicatore “ampiamente accettato come concetto di equilibrio per il mercato del lavoro”. ]

Pur essendo queste modalità di stima e i relativi risultati concordati e accettati a livello di Commissione, nel DEF si possono cogliere opportune osservazioni che sottolineano la precarietà e se si vuole l'arbitrarietà di queste modalità (p.40): “ i parametri necessari alla stima del NAWRU che rappresenta la componente di trend della disoccupazione sono particolarmente soggetti a discrezionalità”. Si accenna anche al fatto che la scelta di altri parametri, del tutto plausibili, rispetto a quelli adottati dal DEF (che colloca il NAWRU al 10% nel 2103) avrebbero portato a valori sensibilmente più bassi. L'importanza del NAWRU deriva dal fatto che se esso varia, varia la stima del prodotto potenziale e quindi la distanza dall'obiettivo del pareggio strutturale. In particolare, un aumento del NAWRU rende necessario ridurre la spesa pubblica per rispettare il pareggio strutturale.

Al di là dei numeri applicati all'Italia, emerge, per effetto delle assunzioni teoriche (sulla funzione di produzione e sul funzionamento del mercato del lavoro) e dei metodi empirici (soprattutto per il calcolo del NAWRU) adottati dalla Commissione, l'arbitrarietà dei risultati ottenuti. La lettura dei documenti di accompagnamento evidenzia l'accettazione acritica di alcuni dogmi della teoria economica dominante. In particolare, le variazioni della rigidità del mercato del lavoro, spesso introdotte da modificazioni normative finalizzate a produrre proprio i risparmi di spesa richiesti (per esempio, l'innalzamento dell'età di uscita dal lavoro) contribuiscono all'innalzamento del NAWRU, quindi alla caduta del prodotto potenziale. Ancora: i periodi di recessione, dati i metodi di filtraggio utilizzati, implicano una caduta del potenziale, recuperabili solo con le cosiddette riforme strutturali, che di fatto vanno ad incidere sui rapporti di lavoro e sulle forme di protezione sociale.

A testimonianza della scarsa affidabilità dell'applicazione del criterio c'è, come si legge nello stesso DEF, il fatto che sia le stime del NAWRU, sia quelle del prodotto potenziale, sono state nel tempo pesantemente riviste, imponendo scelte di politica fiscale più restrittive di quelle previste. Tali revisioni confermano i noti limiti delle procedure econometriche utilizzabili in applicazioni di vasta portata, quali la stima del prodotto potenziale [6. A questo riguardo è istruttivo un articolo del Wall Street Journal del 20 marzo, in cui si rende noto che è stato deciso di modificare i criteri con cui si calcolano i saldi strutturali di bilancio. Alla base della decisione stanno i risultati non accettabili, o assurdi, cui pervenivano le modalità precedentemente adottate: si fa l'esempio della Spagna cui era stato attribuito un NAIRU del 23% e un disavanzo strutturale del 6% del Pil; dopo la revisione o due indicatori sono stati ridotti drasticamente. L'articolo aggiunge tuttavia che la modifica dei criteri di calcolo non si applica alle decisioni già prese riguardanti l'anno in corso.]

Tornando all'Italia, notiamo che nel DEF, forse a causa di qualche dubbio teorico ed empirico, si legge che l'ammontare cumulato delle manovre effettuate dai governi italiani a partire dall'estate del 2011 ammonta a 67 miliardi, pari a oltre il 4% del prodotto interno. La correzione contabile, misurata dall'entità delle manovre è maggiore di quella risultante dall'aggiustamento strutturale, pari a circa 2 punti di prodotto. La differenza fra i due dati deriva nel fatto che il NAWRU è stato via via aumentato (la differenza fra la disoccupazione effettiva e quella "strutturale" non supera i due punti) e il prodotto potenziale è stato diminuito (a fine 2013 l'output gap dopo due anni di pesante recessione era pari al 4,3%). Questo dato riflette evidentemente una valutazione molto severa degli effetti della recessione sulle potenzialità del sistema economico. In ogni caso è evidente che, dati gli schemi interpretativi della Commissione, un output gap così ridotto lascia spazi limitati ad un auspicabile sostegno alla domanda aggregata.

In conclusione, deve essere sottolineato il paradosso cui porta l'approccio oggi dominante in Europa. In una fase di recessione – cioè quando dovrebbero essere varate politiche fiscali espansive (certamente più efficaci, come dimostra la storia, di tutti gli interventi di politica monetaria) – le ipotesi teoriche, piuttosto arbitrarie e perlomeno dubbie, utilizzate per la stima del prodotto potenziale, fanno sì che quest'ultimo si riduca in misura, non dico proporzionale, ma quasi, con la conseguenza di escludere ogni possibilità di ricorso a politiche fiscali espansive. Si potrebbe sostenere che ci troviamo in una situazione da comma 22.