

Il ruolo del *fiscal council*
e le regole fiscali
Giuseppe Pisauro

*La dimensione globale della finanza e
della contabilità pubblica*

Pisa, 6-7 dicembre 2018

Le Istituzioni fiscali indipendenti

La diffusione è una tendenza recente

- Motivazione principale: trasparenza nella finanza pubblica per favorire scelte informate e correggere tre limiti
 1. *Deficit bias* (prociclico, specie nelle fasi di crescita)
 2. Ottimismo nelle previsioni macroeconomiche (e a volte nelle *tax elasticities*)
 3. Scarso realismo nelle ipotesi (es. demografia, produttività) sottostanti le proiezioni di lungo periodo
→ sottovalutazione di problemi di sostenibilità della finanza pubblica

Compiti delle IFI

- Valutare la politica fiscale prima e durante il processo di decisione: focus sugli effetti macro-fiscali nel breve-medio periodo e sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo
- Analisi e valutazione del progetto di bilancio e dei principali provvedimenti finanziari prima dell'approvazione

Differenze con altre istituzioni

- Nella maggior parte dei paesi esistono istituzioni che forniscono valutazioni indipendenti (es. audit Corte dei Conti) da più di un secolo
- Conducono analisi dettagliate *ex post* della dimensione legale, finanziaria e di performance (*value for money*) degli enti pubblici
- Rispetto alle IFI:
- 1) enfasi su analisi *ex post* (IFI: soprattutto *ex ante*)
- 2) impiegano principalmente giuristi, auditors, contabili (IFI: economisti)

IFI e regole fiscali

- Nella UE, le IFI sono parte integrante di un *fiscal framework* basato su regole fiscali: valutano la coerenza con tali regole del progetto di bilancio o dei programmi a medio termine
- Ma le prime IFI (Belgio, Olanda, USA) furono istituite per monitorare politiche fiscali discrezionali
- La **ragione fondante** delle IFI è rompere il monopolio informativo del governo

Poteri delle IFI

- Nessuna autorità di *policy-making* → nessun potere coercitivo
- La politica fiscale diversamente dalla politica monetaria non può essere *outsourced*
- Alla politica monetaria si assegna principalmente l'obiettivo della stabilità dei prezzi → più facile delegare
- La politica fiscale ha obiettivi molteplici: di stabilizzazione, allocativi, distributivi

Efficacia delle IFI?

- Valutazione complessa in termini di risultati della politica fiscale (controfattuale?)
- Influenza sulle decisioni? Può essere diretta (raramente) o indiretta: nel dibattito parlamentare, nei media, ecc.
- L'influenza maggiore è di tipo "preventivo". Non misurabile, supportata solo da evidenza aneddotica
- Un pre-requisito fondamentale è che la IFI sia percepita come istituzione nazionale (non imposta dall'esterno).
- Decisivi i primi anni: costruire una reputazione di imparzialità e di competenza tecnica. Occorrono almeno due cicli elettorali (l'esempio del CBO: successo riconosciuto dopo amm.ni Nixon, Ford, Carter)

Le IFI nella UE

Six-pack (2011) - Direttiva 2011/85/EU

Nelle premesse viene richiamato il pericolo – più volte sottolineato dalla Commissione europea – di previsioni macroeconomiche poco realistiche e distorte in senso ottimistico, che possono compromettere l'efficacia della programmazione di bilancio e così danneggiare la credibilità dell'impegno alla sostenibilità delle finanze pubbliche

Two-pack (2013) - Regolamento 473/2013

Richiede in modo esplicito l'attivazione di istituzioni indipendenti per preparazione o validazione di previsioni macroeconomiche e per valutazione della finanza pubblica (incluso monitoraggio delle regole di bilancio nazionali) nell'ambito dei Medium-term fiscal plans and draft annual budgetary plans

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

- previsto dalla legge costituzionale 1/2012
«istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»
- regolato dalla legge 243/2012 (artt. 16-19) che fissa struttura, risorse umane e finanziarie e funzioni
- costituito ad aprile 2014 (nomina del Consiglio)
- operativo da settembre 2014

L'UBP: struttura

Consiglio: 3 persone

Staff:

- attualmente: 25 persone di cui 20 economisti e 5 amministrativi
- a regime: 40 unità

Finanziamento: dal bilancio dello Stato tramite Camera e Senato

L'UPB: compiti

- Compiti (previsti dalla legge 243/2012):
- 1) compiti derivanti dall'ordinamento europeo (*endorsement* delle previsioni macroeconomiche e valutazione del rispetto delle regole fiscali)
- 2) ulteriori compiti: valutazione dell'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi più importanti, sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica, e altri temi su richiesta delle Commissioni parlamentari (nel 2015, tenute 10 audizioni presso le Commissioni parlamentari).
- Nell'istituzione dell'UPB convergono due percorsi

Principio del «comply or explain»

Qualora, nell'esercizio delle [sue] funzioni (...) l'Ufficio esprima **valutazioni** significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su **richiesta di almeno un terzo dei componenti** di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di **confermare** le proprie valutazioni ovvero ritiene di **conformarle** a quelle dell'UPB.

(art. 18, c. 3, l. 243/2012)

***Endorsement* delle previsioni macroeconomiche**

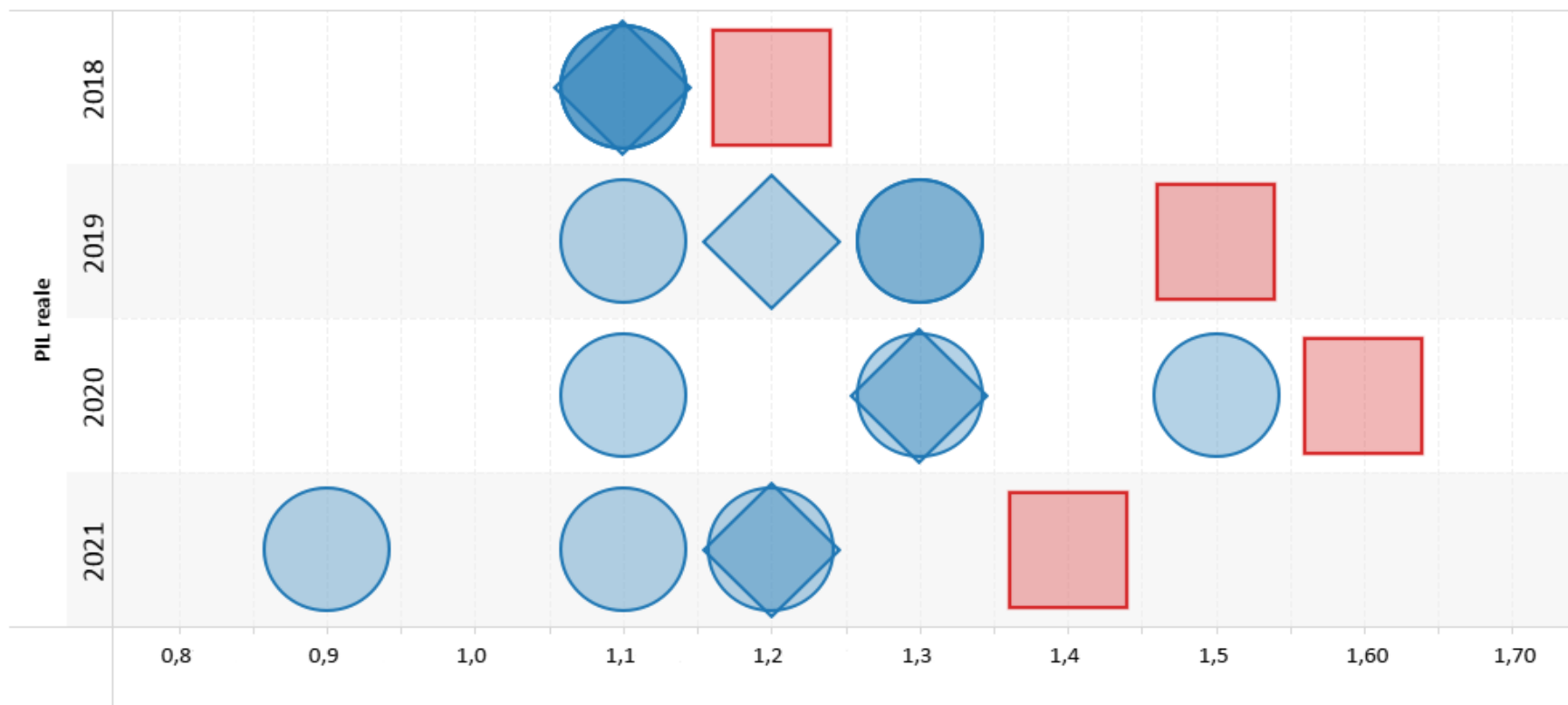
L'ordinamento europeo

- Two-pack (Regulation on draft budgetary plans)
 - Medium-term fiscal plans and draft annual budgetary plans should be underpinned by independent macroeconomic forecasts, i.e. forecasts produced or endorsed by independent institutions
- Six-pack (Directive on budgetary frameworks)
 - National macroeconomic forecasts are compared to those of the European Commission and, eventually, to those of other independent institutions

Il quadro macro della NADEF 2018:

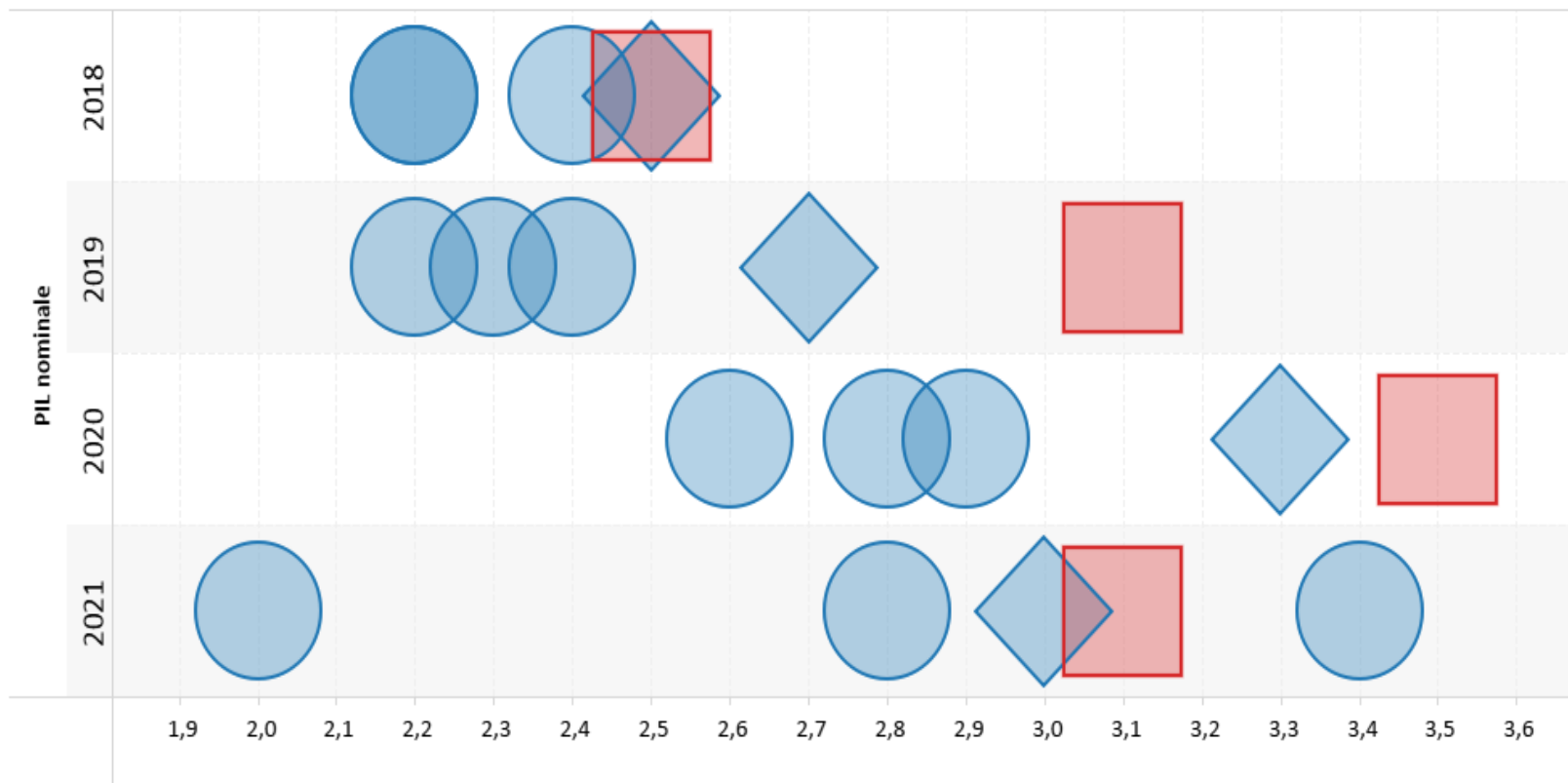
Previsioni sul PIL reale

Stime Governo 



Il quadro macro della NADEF 2018:

Previsioni sul PIL nominale



Le regole fiscali

Euro zone fiscal rules: the state of art

- In the aftermath of the crisis , at the same time: tightened the surveillance of the rules and broadened their flexibility.
- This actually has made rules more "intelligent" by strengthening their economic rationale.
- But at the price of complexity and more discretion (up to a point that it may endanger the very rule-based nature of the framework) and a problem of transparency.

The implementation of fiscal rules

- If we look at the aggregate fiscal stance for the euro area, on the whole the final result appears to be appropriate (EFB Report 2017).
- Difficult to obtain the same result without using discretion
 - in the absence of a larger central budget (which in general would be the optimal instrument to perform the stabilization task) and
 - in a context without any coordination among countries in defining their individual stance: countries with fiscal space not willing to use it and countries with sustainability problems having a stronger need of stabilizing their economies

Italy and fiscal rules: the main beneficiary of «flexibility» (discretion?) in the implementation of fiscal rules

- A summary: Deviations from the path of adjustment towards the MTO due to flexibility granted to Italy, 2015- 2018

	% GDP				Absolute values (billions of euros)				Total 2015-18
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	
a) Economic cycle ⁽¹⁾	0.25				4.1				4.1
a) Structural reforms		0.50				8.4			8.4
a) Investment		0.21				3.5			3.5
b) Migrant flows	0.03	0.06	0.16		0.5	1.0	2.7		4.3
b) Security		0.06				1.0			1.0
b) Seismic activity			0.18				3.1		3.1
c) Margin of discretion				0.30				5.3	5.3
Total	0.28	0.83	0.34	0.30	4.6	13.9	5.8	5.3	29.7
Nominal GDP (DBP 2018)					1,652.2	1,680.5	1,716.5	1,770.3	

Source: PBO, Focus n. 3/2018, tab. 1.

Medium term fiscal plans

Planned Net borrowing (% GDP)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DBP 2014	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2		
DBP 2015		-2,6	-2,2	-1,1	-0,2	+0,3	
DBP 2016			-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	
DBP 2017				-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
Planned Structural balance (% GDP)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DBP 2014	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0		
DBP 2015		-0,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0	
DBP 2016			-1,2	-1,6	-0,7	-0,2	
DBP 2017				-1,3	-1,0	-0,6	-0,2

A strategy?

Since your desired fiscal plan is beyond what is allowed by the current framework, place yourself on the “frontier of flexibility” at the time of the plan and bargain in order to move the frontier

Structural balance in years t and t+1			
	Year t	Year t+1	Allowed deviation
Spring 2014	-0,6	-0,1	
Autumn 2014	-0,9	-0,9	0,28
Spring 2015	-0,5	-0,4	
Autumn 2015	-0,3	-0,7	0,83
Spring 2016	-1,2	-1,1	
Autumn 2016	-1,2	-1,6	0,34
Spring 2017	-1,5	-0,7	
Autumn 2017	-1,3	-1,0	0,30

Italia e regole fiscali italiane: in teoria

1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. (**articolo 81 Costituzione**)

*L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine [il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea] (**artt. 2 e 3 legge rinforzata - l. 243/2012**)*

1. (...) scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.
2. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.
3. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, **sentita la Commissione europea**, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica (...) La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
5. Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche. (**art. 6 legge rinforzata**)

Italia e regole fiscali italiane/europee: in pratica

Dal 2014, anno di entrata in vigore della l. 243/2012, gli obiettivi sono stati aggiornati (con l'approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento), contestualmente alla presentazione

- del DEF: due volte su cinque (nel 2014 e 2016),
- della NADEF: cinque volte su cinque (2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).

Di fatto, la strategia in questi anni è stata quella di collocarsi sulla «frontiera della flessibilità». Negoziando tra un piano e l'altro lo spostamento della frontiera.

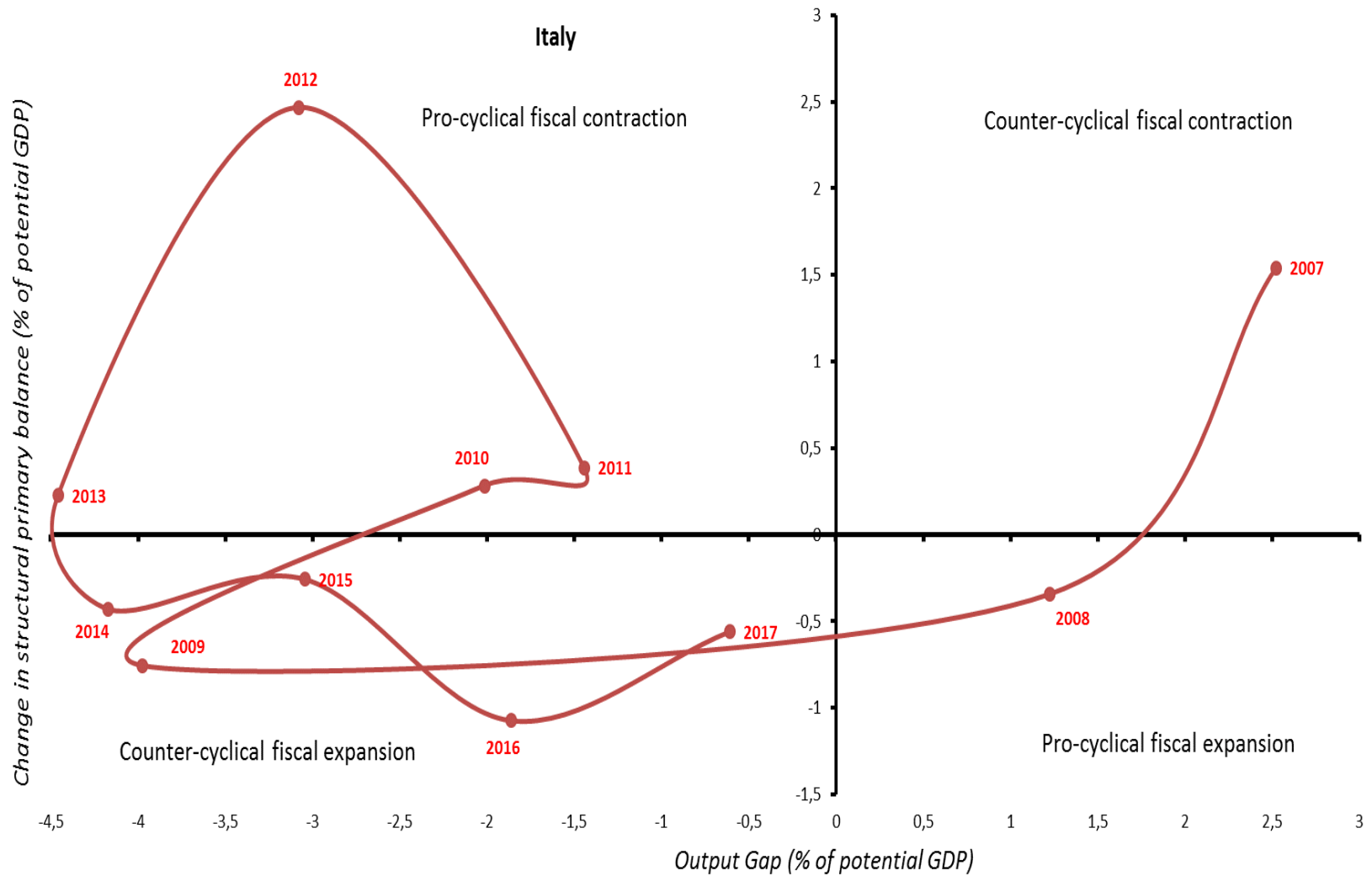
Probabilmente una strategia sensata (e obbligata) da un punto di vista sostanziale ma può determinare un problema di credibilità all'esterno.

Soprattutto: è una strategia percorribile nel futuro?

The outcome?

- Not a best practice in terms of compliance with rules.
- However, the final outcome of such strategy does not point to fiscal profligacy.
- Look at the fiscal stance (as defined by the EC) and at the actual fiscal effort (measured by the primary balance).

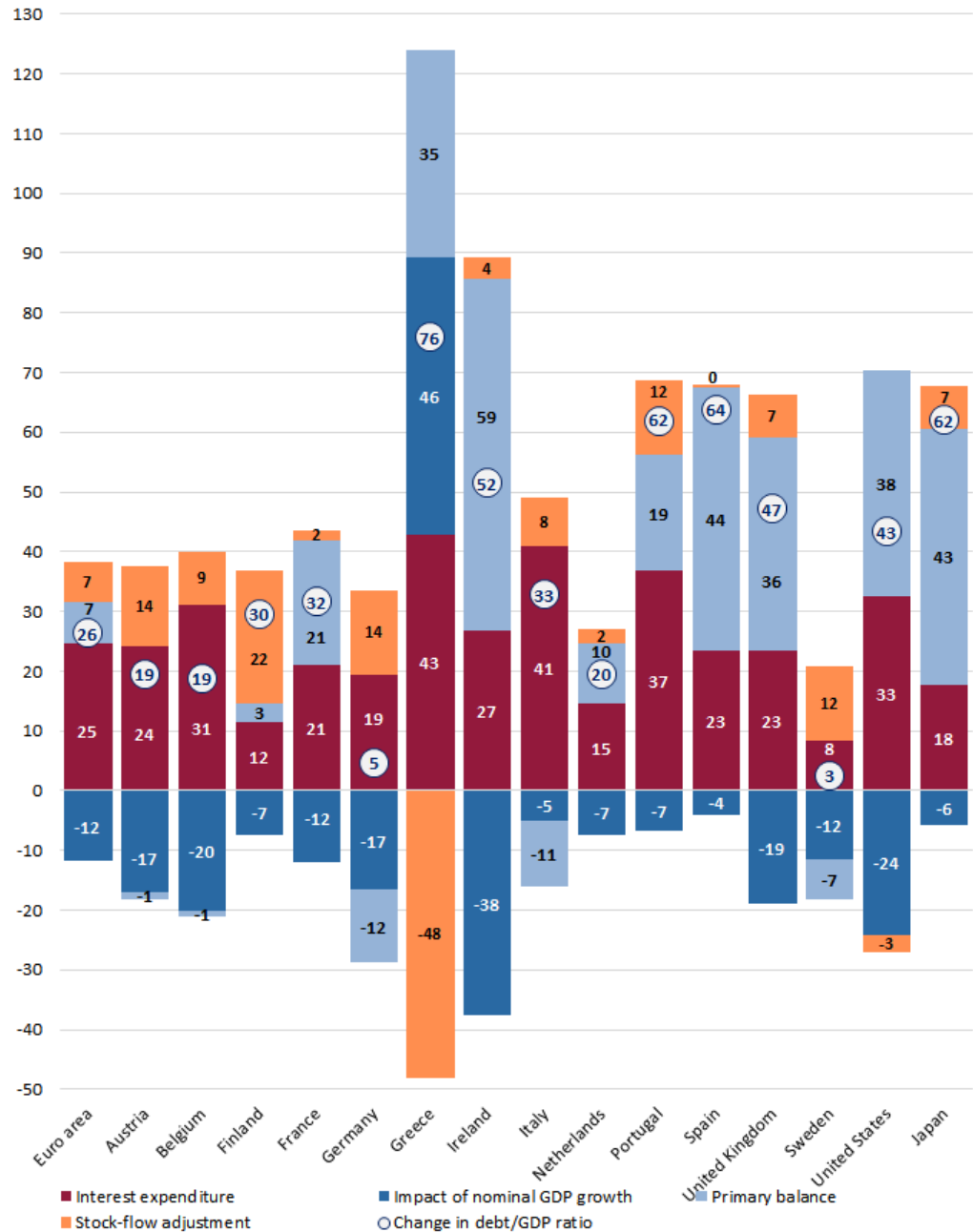
Overall results: fiscal stance



Fiscal effort in a comparative perspective

Breakdown of the change in the debt/GDP ratio – Cumulative figures 2008-2016 (percentage of GDP)

The only country (neglecting Greece) where the sum of primary surplus and stock-flow adj. has contributed to a *decrease* in the ratio



You need a fiscal buffer

In the previous decade (1996-2007), fiscal effort in a comparative perspective was intense but just enough to decrease the debt ratio by 17 points.

But one (only one) country did better in terms of fiscal effort.

D/Y: 1995 Belgium 130,5, Italy 116,9

2007 Belgium 87, Italy 99,8

Primary surplus 1996-2007: Belgium 61 points, Italy 37 points

(Other factors, nominal GDP growth, interest expenditure and stock-flow adj. are the same in the two countries)

PBO, *Flash n. 2, 2017*

http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/08/Flash-2_2017.pdf

Prospect for a reform

- In any case, this cannot be a stable set-up
- Poor functioning of fiscal rules (e.g. reliance on the cyclical adjustment of deficits, which is imprecise and difficult)
- Need to reform fiscal rules
- **Expenditure rule with a debt target**
 - EC proposal for a Directive (December 2017)
 - Paper by 14 French and German economists (CEPR, January) 2018
 - EFB Report October 2018

How will the appropriateness of the debt target be assessed?

- Not clear what would happen to present debt rule, which set the pace of approaching the 60% threshold
- EC proposal for a Directive uses exactly the same wording as in Maastricht Treaty: «*approaches it at a satisfactory pace*» while leaving the task of assessing whether the MTO chosen by the country is appropriate to national fiscal councils.
- The recent paper by 14 (French and German) economists is more explicit: the debt reduction target is proposed by the national fiscal council for approval to the euro area fiscal watchdog (the EFB?)
- EFB 2018 Report: a 3-year horizon consistent with reaching 60% in 15 years

The right solution for debt externality?

- Excessive debt accumulation in one country can lead to financial instability triggering contagion for all members → need for a debt rule.
- Surrender ownership to a technical body? Democratic accountability. The choice of the precise value of the target is always somewhat arbitrary, and **it is** a political choice. An independent body can advise on the consequences of choosing different values and should monitor the path toward a target once it has been set. But it should not be in charge of setting the target itself.
- A sensible way: coordination among countries in order to internalize the externality (European Council, European Commission).

Anything missing?

- A centralized fiscal stabilization function (investment protection scheme?)
- Take the issue of eurozone fiscal stance more seriously. Rely solely on a measure of the output gap to assess it?

Nawru and unemployment rate (EFB 2018) *alias* The macroeconomics of Dr. Pangloss

