

UPB: due anni tra previsioni e regole

Giuseppe Pisauro

Convegno annuale lavoce.info

Milano, 14 settembre 2016

Istituzioni fiscali indipendenti

Advanced Economies: Statutes and Structure of Independent Fiscal Institutions

	Effective date	Statute	Affiliation	Staff			Outside support
				< 10	10 to 50	> 50	
United States (CBO)	1975	law	legislature			X	
Netherlands (CPB)	1986	law	executive			X	
Belgium (HCF)	1989	decree	executive	X			X
Korea (NABO)	2003	law	legislature			X	
Sweden (FC)	2007	decree	executive	X			X
Canada (PBO)	2008	law	legislature		X		
United Kingdom (OBR)	2010	law	executive		X		X
Australia (PBO)	2011	law	legislature		X		
Ireland (IFAC)	2011	law	none	X			
Portugal (CFP)	2011	law	none		X		
Slovakia (CBR)	2012	constitution	none		X		
Finland (FPAO)	2013	law	legislature	X			
France (HCFP)	2013	law	judiciary	X			
Italy (UPB)	2014	constitution	legislature		X		
Spain (AIREF)	2014	law	none		X		

Fonte: Kopits (2016)

La diffusione delle IFI

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) svolgono analisi *ex post* (IFI: soprattutto *ex ante*)
 - 2) impiegano principalmente giuristi, auditors, contabili (IFI: economisti)

Ma: esempio Francia

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

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: 18 persone di cui 13 economisti e 5 amministrativi
- a regime: 30 unità complessive per i primi tre anni e 40 unità successivamente

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'UPB 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

***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

Endorsement: il contesto italiano

- Le previsioni macro alla base dei documenti di bilancio sono responsabilità del MEF. L'UPB ha il compito di validare (*endorse*) quelle previsioni
- **Protocollo di intesa tra UPB e MEF:**
 - Documenti soggetti a validazione (**due volte l'anno**: DEF (Stability Programme) e Nota di aggiornamento al DEF (Draft Budgetary Plan)). DEF (15 aprile) e NADEF (20 settembre) sono soggetti ad approvazione del Parlamento
 - Quadri di previsione: **tendenziale e programmatico**
 - **Calendario** dello scambio di informazioni
 - Modalità per la pubblicazione della validazione

Calendario della validazione

- Una versione preliminare del quadro macroeconomico **tendenziale** viene trasmessa dal MEF all'UPB almeno 14 giorni prima della pubblicazione del Documento.
- UPB invia le sue osservazioni almeno 9 giorni prima.
- MEF invia il quadro tendenziale definitivo almeno 6 giorni prima.
- UPB invia la lettera di validazione al MEF almeno 2 giorni prima (NB l'esito può anche essere negativo).
- Nel complesso, informazione e tempo sufficienti per consentire all'UPB di formarsi un'opinione ben fondata

Calendario della validazione(2)

- **Quadro macro programmatico:** Nessuna informazione viene trasmessa prima della pubblicazione (eg per la sessione autunnale, NADEF 27 settembre).
- Protocollo di intesa prevede uno schema simile a quello del tendenziale, con scadenza alla data di trasmissione del Draft budgetary plan alla Commissione UE(eg 15 ottobre).
- Tuttavia il Parlamento deve votare la NADEF entro all'incirca una settimana. Le Commissioni bilancio hanno formalmente chiesto all'UPB di essere informate dell'esito della validazione prima del voto → tempi molto stretti.
- Inoltre: al momento della validazione (intorno a fine settembre), UPB ha una conoscenza molto grossolana delle misure che il Governo intende presentare (con il ddl di stabilità), basata sulle indicazioni (molto vaghe) contenute nella NADEF.
- Le misure effettive vengono rese note a metà ottobre (in teoria presentate lo stesso giorno previsto per l'invio alla CE del DBP, ora entro il 20 ottobre) dopo che il processo di validazione si è completato; spesso il quadro delle misure presentate differisce significativamente da quello che si poteva evincere dalla NADEF

La procedura di validazione

- Si basa sul confronto tra le previsioni del Governo e quelle del panel UPB
- Il panel UPB comprende:
 - Lo stesso UPB, che produce le proprie previsioni (usando il modello dell'Istat e modelli propri di breve periodo)
 - 3 istituti indipendenti (CER, Prometeia, Ref)
- Il riferimento per la validazione è quindi basato su 4 previsioni elaborate in modo indipendente

La procedura di validazione (2)

Principali caratteristiche della procedura:

- I previsori del panel UPB nel formulare le loro previsioni adottano:
 - Le ipotesi sulle **variabili esogene** (variabili internazionali e tassi di interesse) comunicati dal MEF all'inizio del processo; lo scopo è di basare le varie previsioni su un contesto esterno omogeneo
 - **Ipotesi comuni sulla finanza pubblica**, elaborate dall'UPB:
 - Scenario tendenziale: valutazione delle misure più recenti
 - Scenario programmatico: ipotesi sulle misure in programma
- Validazione basata su:
 1. Controllo della **coerenza interna** dello scenario del MEF;
 2. Verifica che le principali variabili siano comprese **nell'intervallo di accettabilità** costruito sulla base del panel UPB;
 3. Valutazione della posizione delle variabili all'interno dell'intervallo (se vicine al limite superiore, viene segnalato come un elemento di rischio)

Esempi: la sessione ottobre 2015

(NADEF 2015)

**PIL reale (% tasso di variazione): confronto tra MEF e panel UPB
(quadrato rosa = MEF; cerchi blu = panel UPB)**

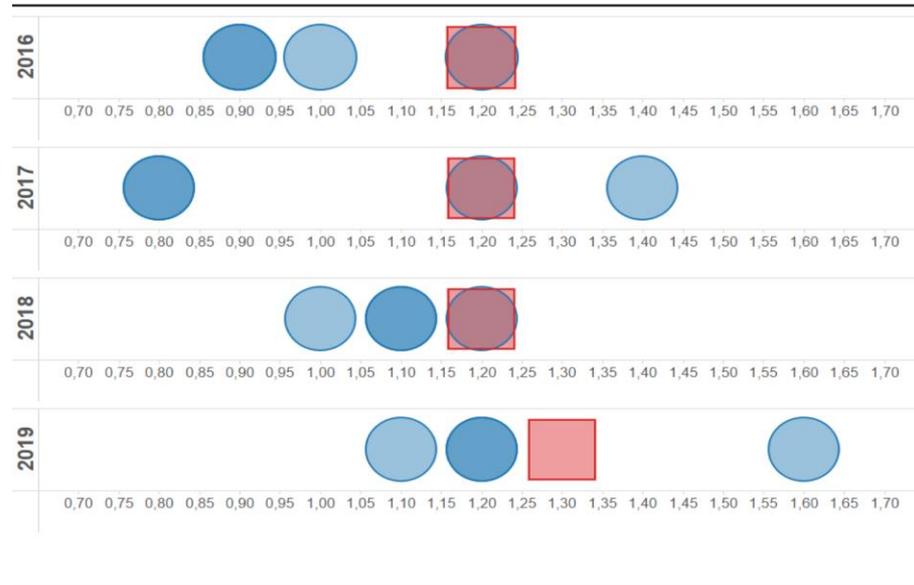


Results: 2015 and 2016 (subject to validation) are validated, but they are at the upper bound of the forecasting range, hence exposed to downside risks. 2017-2018 (not under validation) fall outside the range of the PBO panel (if subject to PBO judgement, they wouldn't have been validated)

Esempi: il DEF 2016

Fig. 1.4 – Confronto degli scenari di previsione tendenziale del Governo e del *panel* UPB

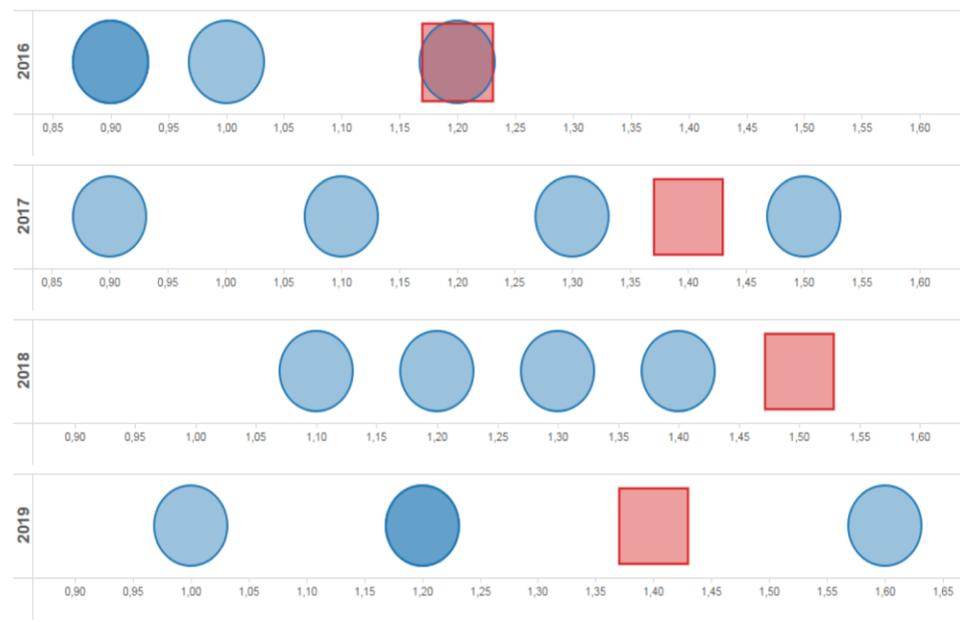
PRODOTTO INTERNO LORDO (tendenziale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 1.4 – (*segue*) Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del *panel* UPB

PRODOTTO INTERNO LORDO (programmatico)



Rapporto UPB sulla programmazione di bilancio 2016 (sul DEF 2016)

Risultato: validato sia il quadro tendenziale sia quello programmatico. Ma:

- 1) il Pil reale tendenziale nel 2016 e nel 2018 si situa al limite più elevato delle stime del panel UPB \Rightarrow rischi se il quadro internazionale peggiora
- 2) Il Pil reale programmatico è al limite più elevato nel 2016 e va oltre tale limite nel 2018 (per un decimo di punto)

Previsioni e decimali

La previsione di una variabile economica non è una grandezza deterministica, bensì una **variabile aleatoria con un intervallo di confidenza**

Tuttavia, data la natura dell'esercizio (finalizzato a valutare il rispetto delle regole fiscali), il procedimento di validazione porta ad attribuire rilevanza **anche a piccole deviazioni**, nell'ordine del secondo decimale, rispetto al valore limite della previsione "accettabile"

Rifiutare la validazione sulla base di una piccola deviazione?

Credibilità?

Monitoraggio delle regole di bilancio

Aggiustamento del saldo strutturale richiesto

Aggiustamento annuo di bilancio richiesto			
	Condizioni	debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità
Congiuntura eccezionalmente sfavorevole	crescita reale < 0 o divario tra prodotto effettivo e potenziale < -4	nessun bisogno di aggiustamento	
Congiuntura molto sfavorevole	$-4 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale < -3	0	0,25
Congiuntura sfavorevole	$-3 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale < -1,5	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
Congiuntura normale	$-1,5 \leq$ divario tra prodotto effettivo e potenziale < 1,5	0,5	> 0,5
Congiuntura favorevole	divario tra prodotto effettivo e potenziale $\geq 1,5$	> 0,5 se crescita inferiore al potenziale, 0,75 se crescita superiore al potenziale	$\geq 0,75$ se crescita inferiore al potenziale, ≥ 1 se crescita superiore al potenziale

Fonte: Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita.*

Monitoraggio delle regole di bilancio: il DEF 2016

Regola dell'aggiustamento dell'indebitamento netto strutturale (programmatico) (+ = miglioramento)

2016: $-0,7 \ll +0,5$ (matrice aggiustamento SS: «congiuntura sfavorevole» con crescita reale > crescita potenziale + debito/Pil > 60%). Ma il governo invoca l'applicazione delle «clausola delle riforme strutturali» e della «clausola degli investimenti» che vale 0,75 di aggiustamento (opinione CE 18 maggio) → **scostamento dalla regola = 0,45 ma non significativo (<0,5)**

Rischio: riusciremo a realizzare effettivamente gli investimenti promessi (5,15 mld)?

2017: $0,1 < (>0,5)$ (matrice aggiustamento SS «congiuntura normale» + debito/Pil > 60%) → **rischio di deviazione significativa** (scostamento > 0,5?)

2018: $0,3 < (>0,5)$ come nel 2017 → **rischio di deviazione significativa** (scostamento > 0,5?)

2019: $0,6 \approx (>0,5)$ OMT sostanzialmente raggiunto → **regola rispettata**

Monitoraggio delle regole di bilancio: conclusioni sul DEF 2016

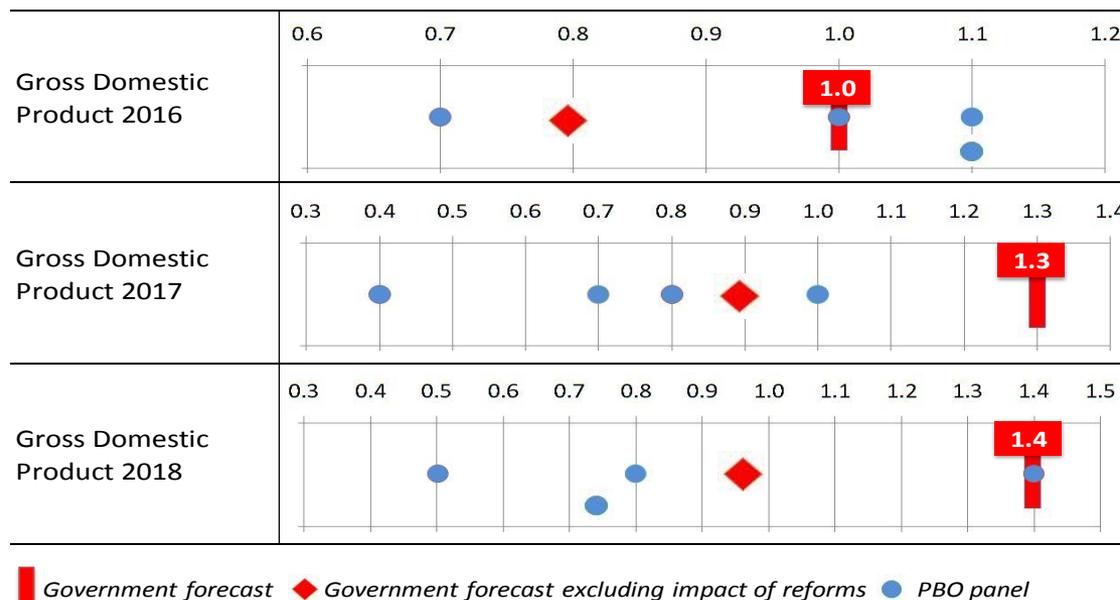
Tenuto conto di questi elementi, il quadro presentato nel DEF, allo stato delle informazioni attuali, non sembra rientrare nell'ambito definitorio dell'evento eccezionale come desumibile dall'ordinamento europeo.

In conclusione, gli obiettivi di bilancio presentati nel DEF per il 2017 e il 2018 non configurano un percorso di avvicinamento all'OMT coerente con lo stato attuale del quadro interpretativo delle regole di bilancio europee come trasposte nell'ordinamento interno.

Se la flessibilità consentita fosse invece massima (0,75), considerando le stime del DEF la regola della spesa verrebbe rispettata in quanto il *benchmark* sarebbe più alto e pari a circa lo 0,6 per cento.

Medium term macroeconomic forecasts and structural reforms

- Macroeconomic forecasts underpinning the DPB 2015 (October 2014) incorporated the estimated effect on potential output of structural reforms (labour market, competitiveness, justice system, civil service) then on the verge of approval.
- In the Government policy scenario those reforms were expected to increase GDP growth by more than 4 percentage points in the long term (an estimation later endorsed by OECD). According to the official estimation, part of the long term gain would have materialized already in years t+2/t+4 (2016/2018) by 0.2/0.4 percentage points per year
- This led the forecast well beyond the range of acceptability for PBO (although final years were not subject to endorsement in the Autumn round)



Medium term macroeconomic forecasts and structural reforms (2)

- **General points**
- The use of DSGE models – like those generally adopted to assess the long term effects of structural reforms on the economy – to supplement short/medium-term forecasts is risky
- Although there may be consensus on the positive impact of the structural reforms on long-term GDP, the short-term effects are much more uncertain, also due to the difficulty of mapping policy interventions, primarily of a qualitative nature, to quantitative changes in the associated reform indicators and finally in the model parameters
- **Lesson**
- The political emphasis on structural reforms may have had unintended consequences. It was meant to improve long term sustainability of public finances but could have produced (if not carefully dealt with) risks in the medium term
- **(Happy) end of story**
- In the following round (Stability program, Spring 2015) macroeconomic forecast for the entire period 2016-2019 (all subject to endorsement) did not include the estimated effects of structural reforms.

Assessment of compliance with fiscal rules

- In January 2015 the EC published a Communication on flexibility including a matrix for specifying the annual fiscal adjustment towards the MTO under the preventive arm of the Pact
- In October 2014 PBO had to evaluate the compliance of Italy's DPB envisaging an adjustment of 0.3 percentage points vis-a-vis a 3.5% negative output gap. At that time (more or less) public information was that for any negative output less severe than 4% the required adjustment would be 0.5 (in the light of the matrix 0.25 would have been enough).
- European fiscal rules are complex and often need to be interpreted. That may be fine (it's a way to make rules «less stupid»). What is crucial for the work of fiscal councils is to have timely access to information on the state of art of that interpretation.

Accesso ai dati

- Fondamentale per rompere il monopolio informativo del Governo
- Accesso ai dati (non solo di finanza pubblica)
- Legge 243/2012, art. 18:
- 6. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e richiede ad essi, oltre alla comunicazione di dati e informazioni, ogni forma di collaborazione ritenuta utile per l'adempimento delle sue funzioni istituzionali.
- 7. Al fine di consentire all'Ufficio lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, le amministrazioni e gli enti di cui al comma 6 assicurano all'Ufficio medesimo l'accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica da loro costituite o alimentate.
- Legge 12/8/2016, n. 164, art. 5:
- Al comma 7 dell'articolo 18 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini dell'accesso ai dati raccolti per fini statistici ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, l'Ufficio è equiparato agli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale»

www.upbilancio.it