

La mancata attivazione delle clausole di salvaguardia: quali effetti?

Disinnescare le clausole di salvaguardia, evitando dunque un aumento delle imposte indirette, consentirebbe di consolidare la ripresa. Tuttavia, le coperture richieste per assicurare una discesa dell'indebitamento potrebbero vanificare gli effetti espansivi. Altri interventi, indirizzati a ridurre le imposte dirette, potrebbero inoltre rivelarsi più efficaci. Questi i risultati di alcune simulazioni condotte con il modello CER e illustrate nella presente Nota.

Con il Documento di Economia e Finanza 2016 (di seguito DEF) il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha aggiornato le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, presentando anche il nuovo scenario programmatico che incorpora gli effetti della futura Legge di Stabilità per il 2017. Al momento questa manovra non è ancora definita in tutti i suoi dettagli. Quello che emerge dal DEF è la volontà del Governo di eliminare le clausole di salvaguardia che scatterebbero dal prossimo anno e che implicherebbero un aumento delle aliquote IVA.

L'effetto della totale eliminazione delle clausole di salvaguardia è riportato nella tavola 1 (Simulazione A). Secondo le nostre simulazioni senza ulteriori aggiustamenti fiscali il Pil italiano potrebbe essere più alto di un decimo di punto nel 2017, di 4 decimi nel 2018 e di un ulteriore decimo nel 2019. Nel complesso il Pil in termini reali sarebbe più alto di oltre 10 miliardi di euro, espresso ai prezzi del 2010, nell'ultimo anno della previsione. Quello nominale, invece, a fronte del più basso livello dei prezzi per il mancato aumento dell'IVA, sarebbe più basso di circa 6 miliardi di euro nel 2019. Il rapporto deficit/Pil peggiorerebbe di circa un punto percentuale in tutto il

triennio di previsione, mentre il debito aumenterebbe di 3 punti di Pil nel 2019.

Tavola 1. Effetti dell'eliminazione delle clausole di salvaguardia (Simulazione A)

Scarti percentuali tra lo scenario programmatico e quello tendenziale

	2017	2018	2019
MACRO ITALIA (VOLUMI)			
Pil	0,1	0,4	0,1
Importazioni	0,6	1,2	0,0
Consumi famiglie	0,2	0,5	-0,1
Spesa della PA e ISP	0,1	0,3	0,1
Investimenti	0,5	1,5	0,7
Esportazioni	0,0	0,3	0,7
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL			
Esportazioni nette	-0,2	-0,3	0,2
Scorte	0,0	0,1	-0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,2	0,6	0,1
PREZZI			
Deflatore importazioni	-0,8	-0,4	0,0
Deflatore esportazioni	-0,6	-0,9	0,4
Deflatore PIL	-0,3	-1,0	0,2
PIL nominale	-0,2	-0,6	0,4
Deflatore consumi delle famiglie	-0,4	-1,0	0,1
LAVORO			
Tasso di disoccupazione	-0,1	-0,2	-0,2
FINANZA PUBBLICA			
Indebitamento netto/Pil	-0,9	-1,0	-0,9
Saldo primario/Pil	-0,9	-1,0	-1,0
Debito/Pil	1,1	2,8	3,2

Fonte: stime CER.

Come indicato nel DEF, la volontà del Governo non è però quella di finanziare interamente in deficit l'eliminazione delle clausole di salvaguardia. Parte del mancato gettito verrebbe infatti coperto da maggiori entrate e

minori spese, tant'è che il deficit registrerebbe un incremento di 4 decimi di punto nel 2017, 6 decimi nel 2018 e 3 decimi nel 2019 (tavola 2).

Tavola 2. Gli effetti previsti nel DEF 2016 sulle variabile di finanza pubblica della manovra di bilancio per il 2017

Scarti percentuali tra lo scenario programmatico e quello tendenziale

	2017	2018	2019
Indebitamento netto/Pil	-0,4	-0,6	-0,3
Saldo primario/Pil	-0,4	-0,6	-0,3
Debito/Pil	0,6	0,7	0,3

Fonte: elaborazioni CER su dati MEF.

Per simulare gli effetti di una potenziale manovra per il periodo 2017-19, che implichi l'invarianza delle aliquote IVA e lo stesso profilo di variazione del rapporto deficit/Pil ipotizzato dal DEF, abbiamo considerato come forme di copertura le seguenti misure:

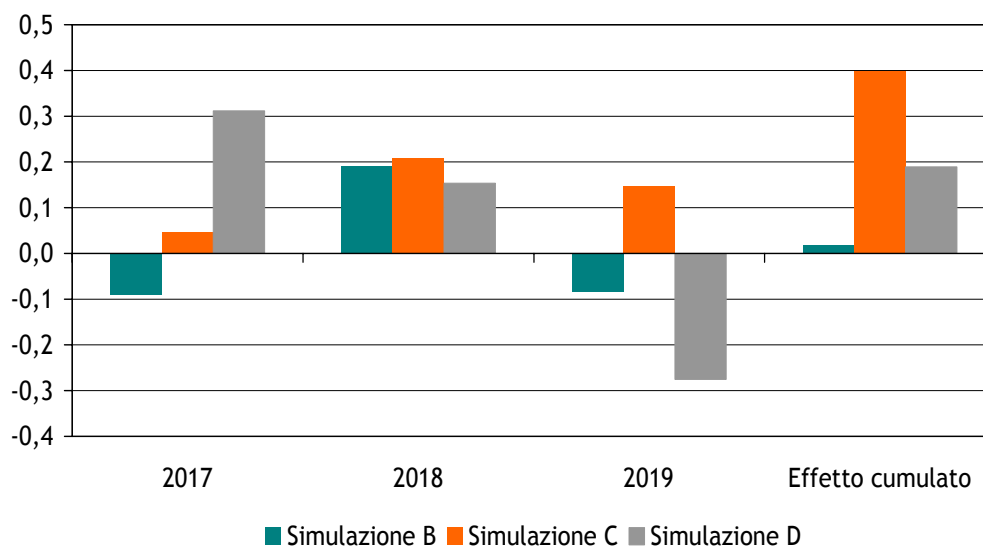
- per compensare solo in parte il minor gettito IVA derivante dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia abbiamo ipotizzato la ricomposizione delle basi imponibili IVA, anche al fine di riavvicinarla a quella osservata in media nei paesi europei. Nello specifico, si è ipotizzato uno spostamento graduale nell'arco del periodo considerato di circa il 6 per cento della base imponibile su cui è applicata l'aliquota agevolata del 10 per cento verso l'aliquota ordinaria del 22 per cento. La ricomposizione delle basi imponibili, anche ipotizzando un deflusso di risorse determinato da una maggiore evasione, porterebbe a regime un maggior gettito di circa 4 miliardi di euro;
- la revisione delle cosiddette tax expenditure, ovvero delle deduzioni sulle imposte applicate alle famiglie al fronte della certificazione di determinate tipologie di spese. Secondo le nostre ipotesi questo intervento potrebbe implicare un aumento dell'Irpef di circa un miliardo e mezzo di euro all'anno nell'intero periodo di analisi;
- il taglio della spesa pubblica corrente, e in particolare dei consumi intermedi, per un importo nominale di 2,5 miliardi di euro nel 2017, che crescerebbero gradualmente fino a circa 5,5 miliardi nel 2019. Nella nostra

- simulazione abbiamo considerato anche l'effetto di un miglioramento dell'efficienza della PA che implicherebbe un impatto sui consumi collettivi a prezzi reali più contenuto, e che quindi avrebbe meno riflessi negativi sulla crescita del Pil. In ogni caso, abbiamo ipotizzato che i recuperi di efficienza siano via via decrescenti negli anni;
- il taglio di circa un miliardo di euro in tutto il periodo 2017-19 dei contributi alla produzione.

Gli effetti della manovra che cerca di replicare, sulla base delle informazioni disponibili, le scelte che verranno adottate dal Governo sono riportati sinteticamente nel grafico 1 (Simulazione B). Si può riscontrare come secondo il nostro modello econometrico l'impatto sul Pil sarebbe negativo nel 2017, positivo per 2 decimi nel 2018 e ancora negativo nel 2019, con un effetto cumulato leggermente positivo. Nel complesso la manovra da noi ipotizzata porterebbe a una riduzione delle entrate, considerando anche

Grafico 1. Effetti sul tasso di crescita del Pil reale di tre ipotesi di manovre di politica fiscale

Scarti percentuali tra lo scenario programmatico e quello tendenziale



Note:

Simulazione B = eliminazione totale clausole salvaguardia; +altre entrate; -uscite

Simulazione C = eliminazione parziale clausole salvaguardia

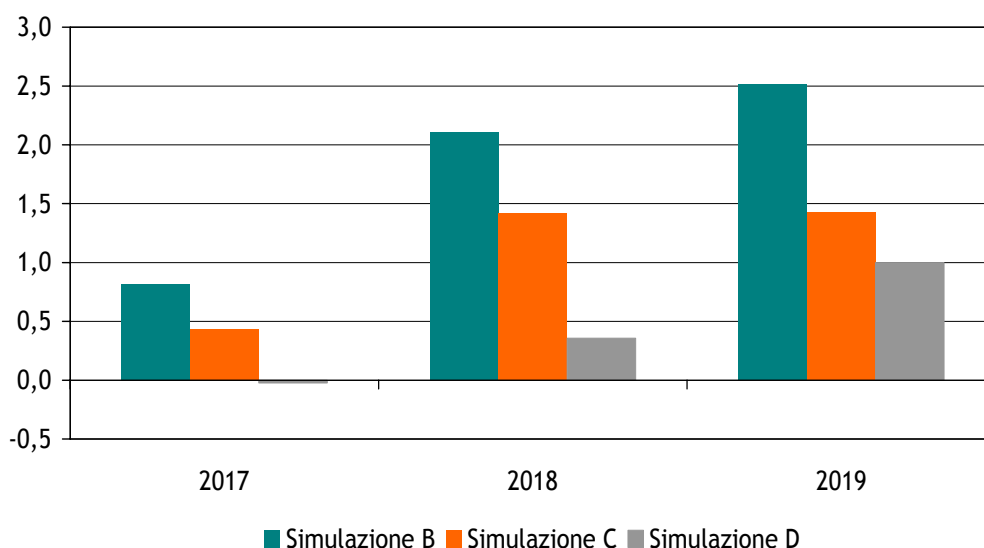
Simulazione D = mantenimento clausole salvaguardia; -IRPEF

Fonte: stime CER.

gli effetti indotti sulla crescita economica, pari a circa 10 miliardi di euro nel 2017, fino a toccare i 14 miliardi nel 2019. Le spese subirebbero invece una riduzione di 2,5 miliardi il prossimo anno e di quasi 10 miliardi nel 2019. Il più basso profilo del Pil nominale, per il combinato disposto della crescita reale sostanzialmente stabile e per la riduzione del deflatore del Pil a seguito del mancato aumento delle aliquote IVA, avrebbe riflessi sul rapporto debito/Pil, che nel 2019 sarebbe più alto di 2,5 punti rispetto allo scenario tendenziale (grafico 2).

Grafico 2. Effetti sul rapporto debito/Pil di tre ipotesi di manovre di politica fiscale

Scarti percentuali tra lo scenario programmatico e quello tendenziale



Fonte: stime CER.

Ipotizzando invece una diversa manovra che comporti solo un'eliminazione parziale delle clausole di salvaguardia, sfruttando i margini di manovra sul deficit descritti nella tavola 2, gli effetti sulla crescita sarebbero più apprezzabili (Simulazione C, grafico 1). Il Pil in termini reale sarebbe stabile nel 2017 per poi crescere di 3 decimi cumulati nel successivo biennio. Anche sul debito pubblico ci sarebbero dei vantaggi, con un più contenuto aumento rispetto alla Simulazione B.

Nella Simulazione D abbiamo invece ipotizzato che le clausole di salvaguardia vengano mantenute, ma che contestualmente i maggiori margini di manovra di politica fiscale disponibili vengano interamente

utilizzati per la diminuzione dell'imposta sulle persone fisiche (IRPEF). In questo caso l'impulso sulla crescita sarebbe pari nel biennio 2017-18 a mezzo punto di Pil, mentre nel 2019 si osserverebbe una riduzione di 3 decimi. L'effetto cumulato sulla crescita reale della Simulazione D è pari a circa la metà di quello della Simulazione C, ovvero lo scenario in cui si provvederebbe solo a una eliminazione parziale delle clausole di salvaguardia. L'impatto sul debito, però, sarebbe per la Simulazione D il più contenuto, rendendola quindi la più sostenibile da un punto di vista di finanza pubblica tra i tre diversi scenari considerati.

In definitiva, dato il contesto attuale di bassi livelli dei prezzi e di rischio di deflazione, l'eliminazione delle clausole di salvaguardia, con la contestuale parziale copertura attraverso maggiori entrate e minori spese, porterebbe a un peggioramento dei saldi di finanza pubblica senza un beneficio apprezzabile sul fronte della crescita reale. Se emergono sempre più dubbi sulla capacità della politica monetaria non convenzionale (in particolare quella legata al quantitative easing) di riuscire a riportare il target dell'inflazione verso il 2 per cento, una politica fiscale non convenzionale che utilizzasse la leva dell'IVA per far crescere l'inflazione dovrebbe essere vista con maggiore interesse¹. Il gettito fiscale ottenuto potrebbe essere usato per finanziare una riduzione del carico fiscale che verte sulle famiglie. Quando il livello dei prezzi si sarà riportato verso il target, allora, si potrà intervenire nuovamente sulle aliquote, in questo caso però riducendole.

Questa pubblicazione è stata curata da Carlo Milani, c.milani@centroeuroparicerche.it

¹ Si veda al riguardo Francesco D'Acunto, Daniel Hoang, Michael Weber, 2016, Fighting deflation with unconventional fiscal policy, VoxEu.org