

Riccardo Fiorito
Recessioni, cicli e politica fiscale¹
Settembre 2011

1. *Introduzione*

In questa nota proverò a sottolineare la differenza tra recessioni e cicli negativi per ricavarne implicazioni di politica fiscale, con particolare riferimento alla crisi più recente ed alle possibili modalità di ripresa in Italia e altrove.

Evitando inutili tecnicismi, vorrei utilizzare subito alcune ovvie definizioni: le recessioni sono qui intese come contrazioni del PIL reale rispetto al periodo precedente mentre i cicli negativi sono le deviazioni dell'economia al di sotto della crescita di lungo periodo, generalmente approssimata con un trend. Per costruzione, i cicli negativi – come anche quelli positivi - riguardano il 50% dei casi: una percentuale che è molto maggiore di quanto non possa dirsi per le recessioni, come risulta da una rapida scorsa ai dati OCSE degli ultimi 50 anni.

In fondo, la minore frequenza delle recessioni rispetto alle normali fasi di crescita è sia il risultato che la premessa di un processo di sviluppo, iniziato nei paesi di più antica industrializzazione, oltre due secoli fa (Maddison, 2003). La crescita è, dunque, lo stato normale delle economie moderne al contrario delle recessioni che, essendo più rare, sono anche più difficili da prevedere. E', quindi, naturale che le recessioni generino allarme nei mercati e nei governi, specialmente se non sono occasionali e non si limitano a uno o a pochi paesi isolati.

Questo è appunto ciò che è accaduto nel biennio 2008-09 in cui gli shocks finanziari del 2007 si sono man mano propagati all'economia reale, coinvolgendo un numero di paesi che non è mai stato così ampio. Le vicende successive mostrano che gli strascichi della recessione sono molti e complicati e che una ripresa senza squilibri è ancora lungi dall'essere raggiunta in Europa e negli Stati Uniti.

A costo di dover rinunciare a una migliore individuazione dei punti di svolta, l'analisi di fondo sarà condotta con dati annuali sia per evitare le contrazioni occasionali del PIL che per collegare

¹ Università di Siena (e-mail: rfiorito@iol.it). Questa nota aggiorna e sviluppa un intervento al convegno del Centro Studi Economia Reale: *Rigore finanziario e crescita economica: le due gambe della politica economica* (Roma, Luglio 2010).

meglio la dinamica delle economie OCSE con quella della politica fiscale, i cui dati in dettaglio non sono generalmente disponibili per trimestre.

In particolare, proverò a mostrare come la diversa frequenza tra cicli negativi e recessioni abbia importanti implicazioni per la politica fiscale, contribuendo a renderla aciclica o addirittura prociclica non solo nei paesi in via di sviluppo (Talvi-Vegh, 2005) ma anche in quelli sviluppati (Fiorito, 1997) cui questa nota si riferisce. Del resto, il solo fatto che il debito pubblico sia oggi elevato in diversi paesi Ocse esclude di per sé che possa essersi accumulato solo in fasi di recessione, anche se l'ultima crisi ha certamente contribuito ad accrescere il rapporto debito/PIL anche in paesi generalmente ben governati.

Per mostrare con maggiore precisione i limiti delle politiche di stabilizzazione basate sullo *output gap*, utilizzerò una misura operativa delle spese discrezionali, definite come le spese decise dai governi per fronteggiare situazioni di crisi o di emergenza, non destinate a protrarsi nel tempo (Coricelli-Fiorito, 2009).

La discussione sarà articolata in tre parti: nella prima presenterò una rapida tassonomia delle recessioni nei paesi OCSE dal 1960 a oggi. Nella seconda, fornirò un semplice schema di collegamento tra recessioni, tassi di crescita e ciclo economico che applicherò ai G-7, utilizzando gli ultimi dati disponibili. Nella terza e ultima sezione, cercherò di evidenziare le implicazioni di politica fiscale, legate alla necessità di distinguere le poche recessioni dai molti cicli negativi. Seguiranno, infine, alcune rapide conclusioni di politica economica.

2. Cosa insegnamo...

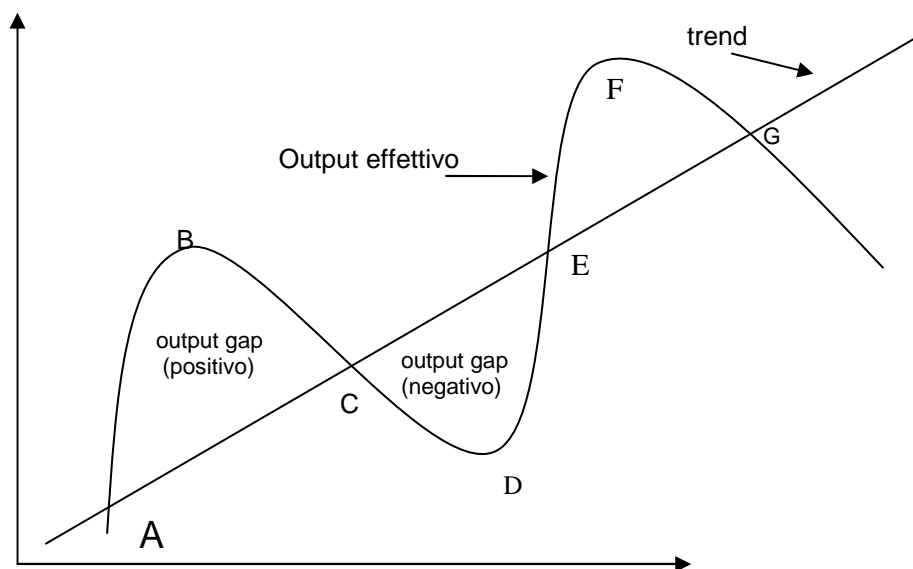
Scusandomi per la voluta semplificazione, potremmo dire che la macroeconomia nasce in sostanza per spiegare le fluttuazioni delle principali variabili aggregate intorno ad una tendenza centrale, indicata come trend. Queste oscillazioni sono per costruzione simmetriche e si alternano con eguale frequenza rispetto al trend che è spesso trattato come un mero artefatto statistico ma che, per un economista, dovrebbe corrispondere alle determinanti della crescita.²

In materia, è usuale sottolineare la differenza tra questa trattazione del ciclo basata sulle deviazioni dal trend (*growth cycles*) dall'analisi indicata come *classica*, cioè quella introdotta da Burns e Mitchell (1946) per il National Bureau for Economic Research (NBER): analisi finalizzata ad

² E' quanto si ipotizza nei modelli di ciclo reale (RBC) e nel filtro HP (Hodrick-Prescott, 1997) in cui il trend stocastico è poco variabile, riferendosi al profilo della produttività nel lungo periodo.

individuare le fasi di espansione e di recessione dell'economia³, senza depurare le serie dal trend e tentando di anticipare i punti di svolta sulla base di indicatori (*leading indicators*), resi via via più complessi dagli sviluppi della macroeconomia e dell'analisi delle serie storiche.

Grafico 1 – Output effettivo, output d'equilibrio ed output gap



Il vantaggio dell'approccio *growth cycles* è che produce una netta separazione tra ciclo e trend, rendendo il ciclo osservabile, stazionario e trattabile con tecniche statistiche alla portata di tutti. Rendere il ciclo osservabile permette, tra l'altro, di produrre misure di *output gap* che sono tra gli strumenti base delle politiche di stabilizzazione. Nello stesso tempo, l'approccio *growth cycles* ha evidenti difficoltà nel trattare le recessioni e tende a distorcere le politiche di stabilizzazione per le ragioni che appaiono evidenti confrontando il Grafico 1 con i dati effettivi delle economie OCSE. Il grafico presenta, infatti, fasi idealizzate che sono quelle dei libri di testo e che si possono classificare assumendo che il tasso di crescita di lungo periodo – potenziale o di equilibrio - sia pari all'inclinazione del trend:

AB = espansione da A sino al picco (*peak*) B in cui è massimo (localmente) il gap positivo dal trend

BC = contrazione dell'economia che eccede, però, la linea del trend fino al punto C

CD = contrazione dell'economia da C fino al punto di minimo (*trough*) locale D

DE = espansione dell'economia che coesiste, però con output gap negativo sino al punto E.

³ L'approccio NBER (www.nber.org) - che risale agli anni '20 del secolo scorso - si riferisce in effetti non al PIL ma ad un livello mensile di attività, fornito da vari indicatori: "The NBER's Business Cycle Dating Committee maintains a chronology of the US business cycle. The chronology comprises alternating dates of peaks and troughs in economic activity. A recession is a period between a peak and a trough, and an expansion is a period between a trough and a peak. During a recession a significant decline in economic activity spreads across the economy and can last from a few months to more than a year" (NBER, 2010).

In sostanza, i cicli sono simmetrici e si alternano nel tempo generando periodi di espansione (AB+DE) che hanno in teoria la stessa frequenza (il 50% circa dei casi) di fasi recessive (BC+CD) che includono output gap sia positivi che negativi.

Ma le cose stanno davvero così? Come sempre, la migliore risposta sta nel guardare ai dati come proveremo a fare qui appresso.

3. Cosa dicono i dati?

L'uso dei dati effettivi, anziché delle frequenze idealizzate del Grafico 1, dovrebbe aiutarci a valutare meglio il ciclo economico nei paesi OCSE e soprattutto la sua congruenza con le recessioni degli ultimi 50 anni. A tal fine, nella Tabella 1 riportiamo per i dati annuali i casi di recessione dal 1960 ad oggi, ossia per un periodo in cui l'area OCSE si è allargata da 18 paesi europei più Stati Uniti e Canada ai paesi dell'Est Europa, dell'Asia e dell'America Latina.

Naturalmente, il numero delle recessioni non è indipendente dalla frequenza dei dati e potrebbe essere riferito a grandezze diverse dal PIL che, però, è un concetto ben definito e largamente disponibile per dati annuali o trimestrali⁴. Considerando – come abbiamo fatto - i dati a frequenza annuale, si eliminano pertanto le contrazioni occasionali del PIL ma si può anche distorcere la durata di recessioni di breve durata, dovute a fattori più o meno episodici.⁵

Definandosi le recessioni come riduzioni del PIL reale rispetto all'anno precedente, la Tabella 1 mostra in sintesi che, negli ultimi cinquanta anni, le economie OCSE si contraggono poco meno del 10% dei casi, cioè ben al di sotto del 50% dei casi che denotano per costruzione i cicli negativi. Se poi ignoriamo la crisi più recente che incide notevolmente sui dati, notiamo che nel periodo 1961-2007 le recessioni si riducono al 7% dei casi. E' interessante osservare che le statistiche non variano se riferite a tutti i paesi OCSE oppure limitandosi ai soli G-7: un fatto che implicitamente conferma l'omogeneità di un'area che pure è passata dai 20 paesi del 1960 ai 34 attuali.⁶

Considerando i casi di recessione in cui il PIL si contrae di almeno il 2%, la frequenza delle recessioni si riduce al 4% (al 3% nei G-7), per risultare ancora minore troncando il campione al 2007. Classificando, infine, i maggiori episodi di recessione in base al numero dei paesi colpiti

⁴ Di recente, il CEPR (www.cepr.org) fornisce, con la collaborazione della Banca d'Italia, un indicatore del ciclo economico per l'area dell'Euro (*€coin*) che equivale di fatto a una stima/previsione del tasso di crescita del PIL mensile nella stessa area.

⁵ Anche per questo, è da tempo ampiamente condiviso il suggerimento pragmatico di Shiskin (1975) di considerare recessioni le riduzioni del PIL reale che durino almeno due trimestri consecutivi.

⁶ Nel 2010, Cile, Estonia, Israele e Repubblica Slovacca entrano a far parte dell'OCSE.

(Tabella 2), il primo caso di crisi *globale* (1974-75) avviene nel 1975 in ben 12 paesi su 26 in seguito agli effetti del primo shock petrolifero.

Tabella 1 - Recessioni nei paesi Ocse (1961-2010)

Paese	Recessioni	Forti recessioni	Paese	Recessioni	Forti recessioni
Australia	61, 83, 91		Sud Korea 70-10	80, 98	98
Austria	77, 81, 09	09	Lussemburgo	75, 81, 09	75, 09
Belgio	75, 93, 09	09	Mexico	82, 83, 86, 95, 09	83, 86, 95, 09
Canada 61-10	82, 91, 09	82, 91, 09	Netherlands	75, 81, 82, 03, 09	09
Rep. Ceca 93-10	09	09	Nuova Zelanda 62-10	67, 68, 77, 78, 91, 08, 09	67, 68, 78, 09
Danimarca 66-10	75, 80, 81, 93, 08, 09	81, 09	Norvegia	88, 09	09
Finlandia	76, 90, 91, 92, 93, 09	91, 92, 09	Polonia 90-10	91	91
Francia 63-10	75, 93, 09	09	Portogallo	75, 83, 84, 93, 03, 09	75, 93, 09
Germania	67, 75, 82, 93, 03, 09	09	Slovenia 93-10	09	09
Grecia	74, 81, 82, 83, 87, 93, 09, 10	74, 87, 09, 10	Spagna	81, 93, 09, 10	09
Ungheria 91-10	92, 93, 09	92, 09	Svezia	77, 81, 92, 93, 08, 09	93, 09
Islanda	61, 83, 92, 02, 09, 10	92, 02, 09, 10	Svizzera 65-10	75, 76, 82, 91, 93, 03, 09	75
Irlanda	86, 08, 09, 10	08, 09	Turchia	79, 80, 94, 99, 01, 09	80, 99, 01, 09
Italia	75, 93, 08, 09	75, 09	Regno Unito	74, 75, 80, 81, 91, 09	80, 09
Giappone	74, 98, 99, 02, 08, 09	09	Stati Uniti	74, 75, 80, 82, 91, 09	09

* **Fonte:** Oecd, *Economic Outlook Database*. I dati del 2010 provengono da *Economic Outlook* # 89 (May, 2011). Per “forti recessioni” si intendono riduzioni del Pil reale di almeno il 2% rispetto all’anno precedente.

All’inizio degli anni ’80 (Tabella 2), nell’area OCSE emerge un *secondo* episodio di recessione in parallelo al secondo shock petrolifero o a situazioni di crisi, specifiche dei paesi nordici. Un *terzo* episodio di crisi si ripresenta nei primi anni ’90 con il collasso dello SME che culmina con la svalutazione della lira, della sterlina e della peseta nel Settembre 1992.

Il terzo caso è la recessione del 1993 che coinvolge lo stesso numero di paesi (12) del 1975, anche se la contrazione è nell’insieme minore, essendo solo due i casi di forte recessione che avvengono, peraltro, in paesi ‘periferici’ come Svezia e Portogallo. Confrontando, infine, i principali episodi di crisi, la recessione del 2008-9 è il quarto e ultimo caso che domina nettamente i precedenti,

coinvolgendo nel 2009 quasi tutti i paesi dell'OCSE (27/30) e presentandosi come “forte” in 23 casi su 30, inclusi *tutti* i G-7.

Va, infine osservato che l'ultima crisi si caratterizza anche per un tratto peculiare rispetto ai tre episodi precedenti in cui la recessione ha riguardato – come nella definizione standard – il solo PIL reale. Nel 2009, invece, in ben 23 dei 27 casi riportati dalla Tabella 2, le recessioni riguardano anche il PIL *nominale*, cioè un evento unico nella storia economica del dopoguerra⁷. Nel 1975 e nel 1981, infatti, l'inflazione – misurata attraverso il deflatore del PIL – è per l'intera area OCSE superiore al 10% per ridursi al 4% nel 1993 e per annullarsi di fatto (1%) nel 2009.

Tabella 2 - Maggiori episodi di recessione per il numero dei paesi coinvolti ⁸

Anno	Recessione	Forte recessione	Anno	Recessione	Forte recessione
1974	4/26	1/26	1992	4/28	3/28
1975	12/26	4/26	1993	12/30	2/30
1981	8/26	1/26	2003	4/30	
1982	6/26		2008	6/30	1/30
1983	5/26	1/26	2009	27/30	23/30
1991	7/28	3/28	2010	4/34	2/34

Fonte: v. Tabella 1.

Durata delle recessioni

Dalla Tabella 1 risulta che le recessioni più lunghe hanno avuto una durata triennale per la Grecia (1981-3) e per la Finlandia (1990-2) e dovrebbero riguardare ancora la Grecia almeno per il triennio 2009-11 sulla base delle previsioni negative sull'anno in corso (OECD, 2011; IMF, 2011). Poiché, i dati annuali presentano, però, limiti evidenti nel valutare la durata delle recessioni, nella Tabella 3 farò riferimento a dati trimestrali per un campione più piccolo (G-7) e più breve (1980-2010), distinguendo nello stesso tempo tra le semplici *contrazioni*, a volte occasionali, del PIL e le *recessioni* vere e proprie, definite *a' la* Shiskin (1974) come le contrazioni del PIL per almeno due trimestri consecutivi.

Dai dati trimestrali emerge che le contrazioni del PIL sono ovviamente più frequenti delle recessioni che sono, a loro volta, più frequenti del corrispondente dato annuale. Ciò facendo, si vede comunque che le recessioni sono sempre inferiori al 20% dei casi ed hanno una durata

⁷ Tra i paesi maggiori, esso si verifica in data diversa solo in Giappone dal 2001 al 2003.

⁸ Non considero la crisi asiatica del 1997-98 poiché la maggior parte dei paesi coinvolti non rientra nell'area OCSE e nemmeno il fatto che la caduta della domanda mondiale riflette la dimensione dei singoli paesi. La crisi del 2009 riguarda, comunque, tutta l'area OCSE tranne Australia, Polonia e Israele.

massima dai 4 ai 6 trimestri che non sempre (v. Italia e Canada) si applica all'ultima crisi. Anche con dati trimestrali, dunque, le recessioni sono molto meno frequenti dei cicli negativi e non riflettono la simmetria del Grafico 1 su cui tornerò discutendo i legami con le politiche fiscali.

Tabella 3: Frequenza delle recessioni nei G-7 per dati trimestrali *

Paese	Campione	Numero osservazioni	Numero Contrazioni	Numero Recessioni	Durata massima
Canada	1980.1-2010.3	122	22 (.18)	17 (.14)	1990.1-1990.4
Stati Uniti	1980.1-2010.4	123	15 (.12)	10 (.08)	2008.3-2009.2
Giappone	1980.1-2010.3	122	34 (.28)	13 (.11)	2008.2-2009.2
Regno Unito	1980.1-2010.4	123	18 (.15)	15 (.12)	2008.2-2009.3
Germania	1991.1-2010.3	78	22 (.28)	13 (.17)	2008.2-2009.1
Francia	1980.1-2010.3	122	13 (.11)	10 (.08)	2008.2-2009.1
Italia	1981.1-2010.3	118	30 (.25)	20 (.17)	1992.2-1993.3

*Fonte: Oecd, *Economic Outlook* database (PIL reale, destagionalizzato). In parentesi, le frequenze percentuali. La *durata massima* indica la sequenza di trimestri consecutivi in cui il PIL reale si contrae.

4. Cicli, crescita e recessioni

Una possibile riconciliazione tra cicli e processi di crescita può essere ricavato da un semplice schema di riferimento (Coricelli-Fiorito, 2009) che, ipotizzando la presenza di radici unitarie tanto nel PIL effettivo (y_t) che in quello potenziale (y_t^*), decompone il ciclo economico misurato in logaritmi (c_t) come la somma dello *output gap* ($y_{t-1} - y_{t-1}^*$) – in questo caso, del ciclo precedente - e del *growth gap* ($d_t - d_t^*$), ossia del divario tra il tasso di crescita effettivo (d_t) e potenziale (d_t^*):

$$(1) \quad c_t = (y_{t-1} - y_{t-1}^*) + (d_t - d_t^*) = c_{t-1} + (d_t - d_t^*), \quad d_t^* > 0.$$

Questa semplice formulazione consente di utilizzare una variabile stazionaria quale è il ciclo economico per valutare anche le componenti di crescita ed, in particolare, le recessioni che corrispondono al caso particolare $d_t < 0$. Per definizione il tasso di crescita potenziale d_t^* è assunto essere *sempre* positivo, poco variabile ma non costante come nel filtro HP che può essere adoperato per calcolare d_t^* .

Dalla (1) è anche immediato notare che le fasi di recessione – oltre ad essere empiricamente poco frequenti - sono anche più volatili delle normali fasi di crescita poiché la varianza del *growth gap* è necessariamente maggiore se la crescita è negativa. I grafici presentati qui appresso visualizzano, per il PIL annuale nei G-7, i legami e le differenze tra le oscillazioni cicliche (c_t) ed il tasso di

crescita effettiva (d_t) e potenziale (d_t^*)⁹. Tra i dati che emergono a vista nell'arco di quasi 40 anni vi è la profondità della recessione del 2009 e la perdita di crescita potenziale che è particolarmente accentuata in Italia e che caratterizza anche la “lost decade” del Giappone cui segue uno spostamento della crescita potenziale su una parallela più bassa. Un rallentamento della crescita potenziale sembra caratterizzare, infine, anche la Francia anche se in misura meno accentuata dell'Italia.

Fig. 1 – Canada: Cicli (CCAN), tassi di crescita effettiva (DCAN) e potenziale (DCANHP)

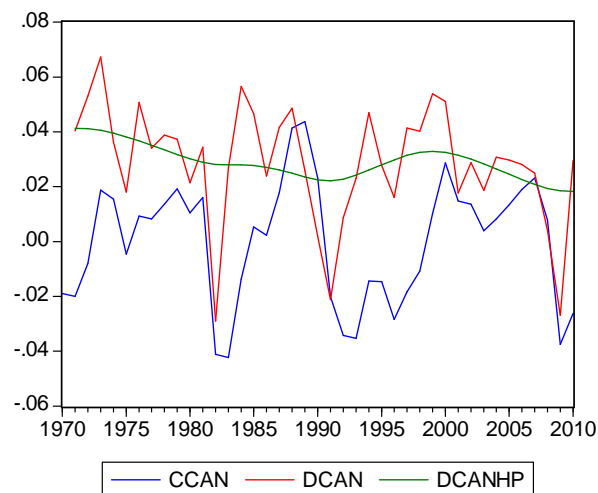
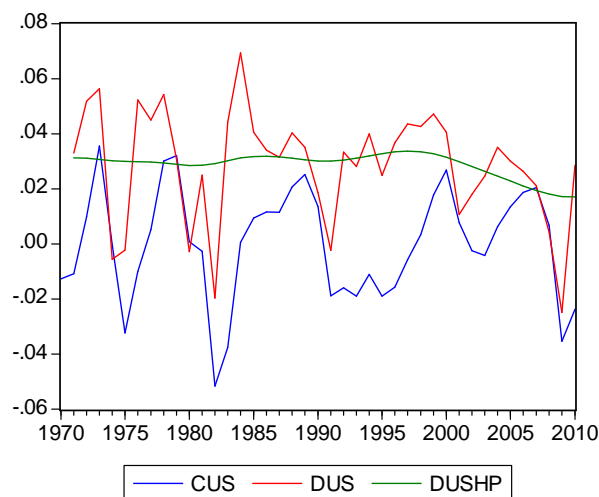


Fig. 2 – Stati Uniti: Cicli (CUS), tassi di crescita effettiva (DUS) e potenziale (DUSHP)



⁹ Il tasso di crescita potenziale è calcolato dalle variazioni del filtro HP (livello), utilizzando come *smoothing parameter* $\lambda=100$. Altri parametri utilizzati in letteratura per i dati annuali danno sostanzialmente gli stessi risultati.

Fig. 3 – Giappone: Cicli (CJAP), tassi di crescita effettiva (DJAP) e potenziale (DJAPHP)

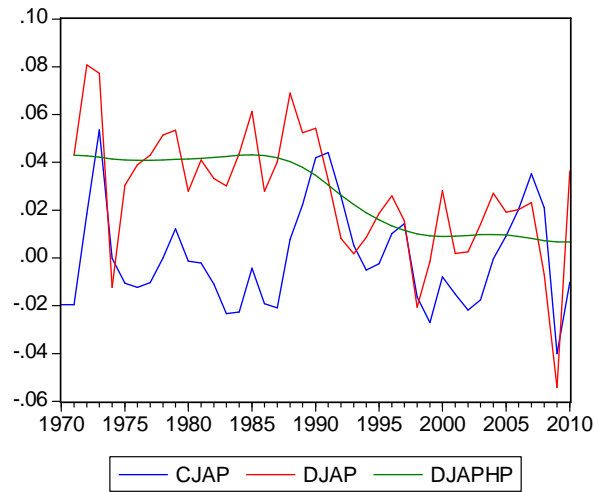


Fig. 4 – Regno Unito: Cicli (CUK), tassi di crescita effettiva (DUK) e potenziale (DUKHP)

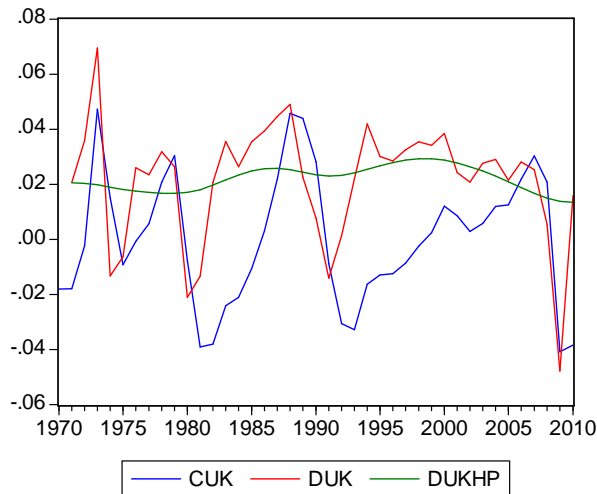


Fig. 5 – Germania: Cicli (CGER), tassi di crescita effettiva (DGER) e potenziale (DGERHP)

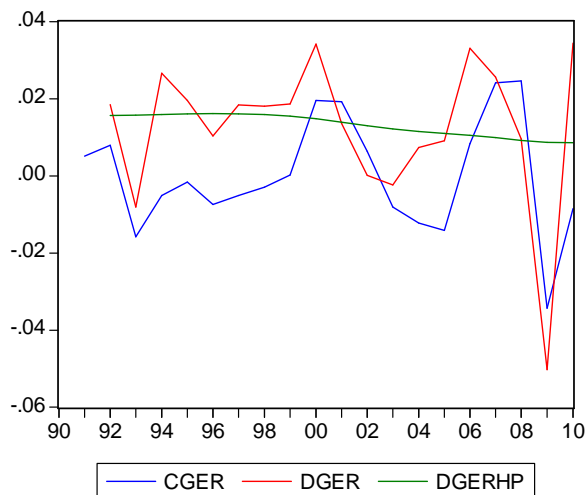


Fig. 6 – Francia: Cicli (CFR), tassi di crescita effettiva (DFR) e potenziale (DFRHP)

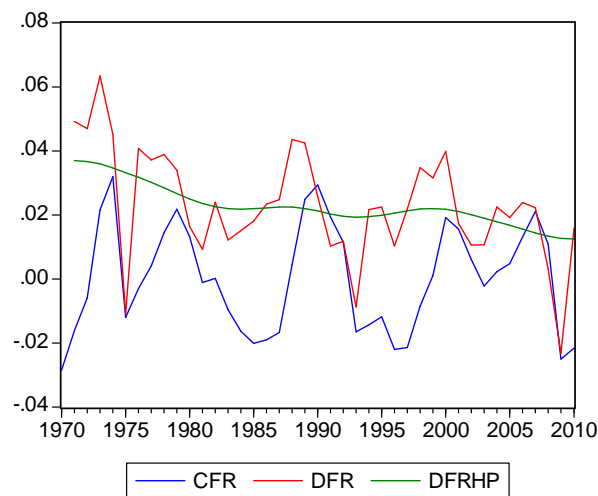
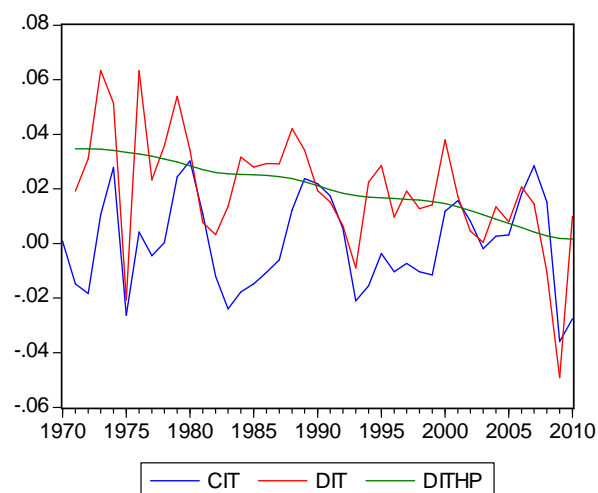


Fig. 7 – Italia: Cicli (CIT), tassi di crescita effettiva (DIT) e potenziale (DITHP)



5. Implicazioni fiscali

La necessità di distinguere tra recessioni e cicli negativi ha evidenti implicazioni per la politica fiscale, i cui dati comprendono in misura indistinta componenti automatiche e discrezionali. I vantaggi degli stabilizzatori *automatici* sono ben noti: il primo è la loro tempestività, il secondo è il fatto che i governi non hanno bisogno di procurarsi il consenso per qualcosa che avviene, appunto, automaticamente.

Gli stabilizzatori automatici reagiscono al ciclo economico prima ancora che se ne conoscano i tratti essenziali, visto che i dati del momento saranno noti sempre dopo un po' e, spesso, con errori che ne ritarderanno ancora utilizzo. Nello stesso tempo, gli stabilizzatori automatici effettivi rispondono sì nell'immediato ma lo fanno in termini nominali e non come deviazioni delle quantità

da un trend che è sempre difficile da determinare alla fine del campione, cioè quando le misure dell'output gap dovrebbero servire di più (Orphanides - van Norden, 2003).

La tempestività degli automatismi sembra essere, inoltre, un elemento positivo più sul lato delle entrate che di uscite tendenti a rinnovarsi per inerzia, quale che sia lo stato dell'economia. Se, in effetti, le voci di spesa sono dominate da forti componenti inerziali (Coricelli-Fiorito, 2009), queste ultime contribuiscono anche a renderle procicliche, perpetuando le spese anche quando l'economia cresce, cioè nella grande maggioranza dei casi.

La spesa pubblica è davvero contro ciclica?

Nonostante le assunzioni da libro di testo, la spesa pubblica è spesso prociclica, aciclica o comunque non sufficientemente contro ciclica anche nei paesi avanzati (Fiorito, 1997; Lane, 2003) e non solo in quei paesi in via di sviluppo la cui anomalia è poi spiegata con categorie extra economiche come la corruzione o la presenza di istituzioni deboli (Gavin-Perotti, 1997; Talvi-Vegh, 2004; Alesina-Campante-Tabellini, 2008).

Nello stesso tempo, l'evidenza sul carattere prociclico della spesa pubblica anche nei paesi sviluppati è solida ma non necessaria: il fatto stesso che tra i paesi OCSE vi siano casi di elevato debito pubblico, implica di per sé che la spesa pubblica eccede normalmente - ed a lungo - le entrate, senza quindi che i disavanzi si trasformino in surplus quando l'economia torna a crescere, cioè nella grande maggioranza dei casi.

Non essendo plausibile che le politiche discrezionali rifinanzino ogni volta spese generalmente standard come il pagamento delle pensioni, degli stipendi e degli interessi, sembra più logico pensare che la spesa pubblica sia spesso prociclica non perché soggetta a forme di corruzione - maggiormente presenti ma non esclusive dei paesi in via di sviluppo - ma perché il più delle volte la spesa si basa su automatismi di cui nessuno porta una diretta responsabilità se non quella di perpetuarli: automatismi che sono sempre basati sull'idea dell'inerzia, dei diritti acquisiti o comunque di qualche obbligo che sembrerebbe l'opposto della discrezionalità.

La prociclicità della spesa a me sembra, quindi, dovuta al suo carattere eccessivamente automatico ma non per questo stabilizzante, visto che le fasi di espansione dominano - per fortuna - quelle di contrazione: a maggior ragione, tenendo conto del fatto che la stabilizzazione effettiva si applica ai redditi nominali e non alle deviazioni reali dal trend.

I saldi ciclicamente corretti

Un'ulteriore debolezza della letteratura macroeconomica sulla politica fiscale è che essa è condotta spesso in termini di *saldi* piuttosto che attraverso lo studio delle componenti. L'analisi dei saldi può avere, in effetti, una motivazione per così dire 'diplomatica' in ambito europeo perché consente ai singoli paesi di ottenere un dato rapporto deficit/ PIL sulla base di qualunque combinazione di entrate ed uscite. Valutare però la politica fiscale sulla base dei soli saldi, trascura non solo il fatto che lo stesso numero può essere ottenuto con diverse composizioni delle voci di spesa o di entrata ma anche con gradi di intermediazione pubblica molto distanti. Se approssiamo, infatti, questa intermediazione come la somma (o la media) delle spese e delle entrate totali sul PIL, vediamo e.g. nel 2010 che il saldo è in equilibrio in un paese come la Svezia in cui sia le entrate che le uscite superano ampiamente il 50% del PIL mentre il deficit è di circa il 10% in un paese come gli Stati Uniti in cui le entrate non eccedono 1/3 del PIL.

Ignorare la composizione dei saldi equivale, inoltre, ad attribuire ad ogni posta lo stesso effetto moltiplicativo (o distorsivo) ed a produrre, quindi, cattiva letteratura applicata anche quando si parte da un dato generalmente affidabile qual'è il carattere contro-ciclico del deficit pubblico. Tale dato non implica però che anche la spesa pubblica debba essere necessariamente contro-ciclica: il *non sequitur* discende dal semplice fatto aritmetico che le entrate - che sono necessariamente procicliche - entrano nei saldi del bilancio pubblico con un segno negativo che, in genere, sovrasta la scarsa ciclicità della spesa.

Una evidenza empirica solida come è quella basata sui fatti stilizzati mostra, in effetti, che la spesa pubblica differisce, nelle risposte e nel relativo profilo dinamico (Fiorito, 1997) sia per quanto riguarda il paese che la componente di spesa. Ciò è confermato anche in analisi di regressione condotte per i singoli paesi dell'area OCSE e per le singole variabili di spesa che hanno diversi comportamenti ciclici a seconda della variabile prescelta e della dispersione del sistema politico (Lane, 2003).

Le cose non migliorano correggendo i saldi di bilancio per il ciclo¹⁰ allo scopo di ottenere in questo modo una misura delle politiche discrezionali (Blanchard, 1993). Sebbene siano varie le procedure in uso, la pratica fondamentale consiste nell'integrare i saldi effettivi con misure dell'output gap che, rimuovendo il ciclo, dovrebbero evidenziare le componenti strutturali della politica fiscale. Tali correzioni sono di frequente utilizzo presso gli organismi internazionali e nella

¹⁰ Una variabile tipica, espressa come quota del PIL, è spesso indicata come CAB (*cyclically adjusted budget balance*) oppure come CAPB (*cyclically adjusted primary budget balance*) che esclude dalle spese il pagamento degli interessi.

letteratura applicata ma presentano il limite di utilizzare un indicatore come l'output gap che, leggendo i dati come nel Grafico 1 anziché come in effetti si realizzano, trascura il fatto che anche la spesa pubblica tende a crescere in diversi paesi sviluppati.

Sebbene le metodologie di costruzione dei saldi corretti siano spesso fumose, è abbastanza condivisa nelle sedi internazionali una loro elasticità all'output gap di circa 1/2 (Girouard-André, 2005). Ciò implica a sua volta che i saldi corretti siano sostanzialmente pari al deficit effettivo ridotto (o aumentato) della metà circa dell'output gap, a seconda che l'economia si muova al di sotto (o al di sopra) della curva del trend¹¹: cosa che equivale ad ammettere implicitamente che l'elasticità della spesa pubblica sia molto più piccola, se non nulla, rispetto all'elasticità delle entrate rispetto al PIL che in genere è stimata essere più o meno unitaria, a seconda della variabile e del paese.

Come anche per l'output gap, la correzione dei saldi di bilancio per il ciclo¹² rischia di essere, quindi, un mero palliativo perché non distingue tra recessioni e crescita normale: non considera, quindi, che l'economia, pur trovandosi al di sotto del potenziale, possa crescere più di quanto consentito dal potenziale stesso (Tratto DE del Grafico 1) oppure che si trovi in una fase di recessione (Tratto BC) pur trovandosi al di sopra del trend.¹³

Nonostante tutti questi tentativi, comunque, i grafici dei saldi corretti dalle varie istituzioni non sono, in genere, troppo differenti dai saldi effettivi e non mostrano soprattutto significative differenze nella persistenza¹⁴ che dovrebbe essere, invece, decisiva per separare le azioni fondate sull'inerzia da quelle finalizzate ad influenzare l'economia. E', infine, da notare che nelle analisi più recenti anche il Fondo Monetario (IMF, 2010) sottolinea i limiti di analisi condotte sulla base di queste correzioni per il ciclo che - al di là del caso discusso - rischiano di travisare il ruolo e la misura della discrezionalità, sopravvalutando l'efficacia ed insieme sottovalutando il costo delle politiche di stabilizzazione.

¹¹ Ciò discende dal fatto che il saldo effettivo è in pratica legato al saldo corretto f^* attraverso la relazione: $f(t) = f^*(t) + (1/2)*[\text{output gap}]$, da cui è immediato ricavare una misura del saldo corretto, a volte indicato anche come "strutturale".

¹² In epoca recente, la Commissione Europea ha abbandonato il filtro HP per calcolare il potenziale attraverso funzioni di produzione, necessariamente soggettive.

¹³ Ha, quindi, un'importanza relativa il fatto che i saldi ciclicamente corretti siano perfezionati rimuovendo anche variazioni temporanee (*one-off*) di bilancio.

¹⁴ Maggiori dettagli sono disponibili in Coricelli-Fiorito (2009) ed in altre elaborazioni disponibili a richiesta.

6. Spesa discrezionale

La discrezionalità in campo fiscale sarà qui riferita alle sole componenti di spesa, avendo le tasse *lump sum* un peso trascurabile nelle economie moderne. La stragrande maggioranza di entrate non ha, infatti, natura occasionale ed è prevedibile applicando alla base imponibile endogena (redditi, spesa) aliquote decise sulla base di leggi e regolamenti amministrativi che cambiano solo sulla base di altre leggi e regolamenti, quindi non molto spesso.

In letteratura sono sostanzialmente tre i modi per misurare le politiche discrezionali:

- Deficit ciclicamente corretti
- Residui di regressione relative a variabili fiscali
- Studio di avvenimenti (*Event Studies*).

Per quanto riguarda il deficit *ciclicamente corretto*, valgono le osservazioni precedenti che non ripeterò. Per quanto riguarda invece l'uso dei residui di regressione, l'approccio è stato proposto in un articolo di Fatás e Mihov (2003) che si basa su una procedura a due stadi. Nel primo, le variazioni dei consumi pubblici sono regredite in un panel di paesi sulle variazioni del PIL e su alcune variabili di controllo (PIL pro capite, quota scambi con l'estero, quota consumi pubblici). I residui stimati dovrebbero indicare le componenti di spesa indipendenti dal ciclo economico e dalle variabili di controllo.

La volatilità dei residui stimati per ogni paese è poi utilizzata nella cross section del secondo stadio come una *proxy* delle spese discrezionali: la volatilità del PIL in ogni paese è così regredita sulla *proxy* corrispondente, ottenendone il risultato che la spesa discrezionale – cioè la varianza non spiegata nei singoli paesi del panel - rende più instabile l'economia e ne riduce la crescita.

Al di là del suo interesse, l'approccio indicato presenta limiti evidenti. Il primo è nel non distinguere tra le varie componenti di una spesa pubblica ridotta ai soli consumi. Il secondo - e forse ancora più grave – consiste, invece, nel considerare discrezionale ciò che non è previsto sulla base di un'equazione che potrebbe dare risultati completamente diversi qualora specificata altrimenti.¹⁵

L'idea che sia discrezionale la parte non anticipata dell'equazione di spesa - o almeno che dalla volatilità dei residui possa ricavarsi quella della spesa discrezionale – è ripresa in un lavoro di

¹⁵ Questa osservazione non si applica agli impulsi di un modello VAR strutturale in cui – per quanto poche siano le equazioni stimate – è comunque possibile identificare gli impulsi stessi.

Afonso, Agnello e Furceri (2010) che stimano, in livelli e per ogni singolo paese, un'equazione altrimenti uguale a quella di Fatás e Mihov. La cross section stimata dagli autori nel secondo stadio si basa sui parametri stimati nel primo e mostra che nei paesi con maggiore persistenza vi è una minore discrezionalità fiscale. Infine, non sembra esservi un legame tra la misura della discrezionalità e la reattività alle condizioni dell'economia.

Se entrambi i risultati sono in linea teorica ragionevoli, ho però più di un dubbio sull'impostazione di fondo dello studio: a me sembra, infatti, poco convincente ricavare le componenti discrezionali dai residui stimati che non solo variano a seconda della specificazione ma che dovrebbero essere anche bianchi se la specificazione fosse corretta. Pur essendo, quindi, condivisibile che le spese discrezionali siano *meno* persistenti delle altre (Coricelli-Fiorito, 2009), non è per questo assicurato che spese tipicamente discrezionali come le infrastrutture o le opere pubbliche non riflettano un minimo di dipendenza dal passato, legata se non altro ai tempi di completamento dell'opera.

Questi limiti sono aggravati dal basare le stime – ancora come in Fatás e Mihov – solo sui consumi pubblici, cioè su una variabile che da molti anni non è più l'aggregato principale e che oltre tutto agisce in modo diverso sull'economia a seconda del peso dei consumi intermedi (Fiorito, 1997) e della composizione per funzione dei consumi stessi (Fiorito-Kollintzas, 2004). Infine, limitare la spesa pubblica ai soli consumi rende anche impossibile verificare se le spese discrezionali siano meno persistenti delle altre, essendo ciò invece demandato a differenze tra paesi che in un campione così vasto potrebbero dipendere da mille altre ragioni.

Dati i limiti delle impostazioni precedenti, un approccio più idoneo ad individuare le componenti discrezionali sembra essere il terzo: quello degli *event studies* che almeno tendenzialmente aspirano ad una ricostruzione oggettiva degli interventi, traducendo in dati quantitativi le informazioni raccolte da leggi, discorsi presidenziali o impegni amministrativi. Il riferimento classico è allo studio di Romer e Romer (2010) che ricostruisce per il secondo dopoguerra i principali eventi politico-legislativi sulla tassazione negli Stati Uniti, ricavandone dati le cui stime producono effetti maggiormente depressivi rispetto a quelle ottenuti con metodi tradizionali.

Una metodologia simile è applicata alla spesa pubblica, sempre degli Stati Uniti, da Valerie Ramey (2011) che costruisce analogamente le variabili da cui trarre le *spending news*. Queste

ultime si rivelano più affidabili degli shocks stimati con modelli VAR che risultano, in effetti, prevedibili sulla base degli eventi così ricostruiti.¹⁶

Se studi basati sulle leggi o i regolamenti amministrativi sembrano, quindi, preferibili a ricostruzioni arbitrarie delle decisioni fiscali, anche gli *event studies* presentano limiti e difficoltà: la prima è tradurre in dati quantitativi informazioni perlopiù qualitative oltre che scritte in lingue nazionali, spesso inaccessibili a singoli studiosi che vogliano estendere l'approccio al di là degli Stati Uniti¹⁷. Una seconda difficoltà nasce, infine, dal fatto che i dati così faticosamente raccolti non sono esenti dalla presenza di *inside* ed *outside* lags che operano anche in ambito fiscale (Blinder, 2006): intendendosi come *inside lag* il ritardo perché un evento (e.g. recessione, ripresa) venga prima riconosciuto e poi contrastato (sostenuto) con un intervento di politica economica; ed intendendosi come *outside lag* il tempo che lo stesso intervento richiede per avere un qualche effetto sull'economia. I connessi problemi di tempistica non sono irrilevanti e possono complicare notevolmente la valutazione quantitativa degli interventi.

Una semplice alternativa

Assunto, quindi, che politiche discrezionali si applichino alle sole componenti di spesa, possiamo definirle come le spese decise dai governi per fronteggiare situazioni di crisi o di emergenza, non destinate a protrarsi nel tempo. L'idea di fondo è che le spese discrezionali riflettano il ciclo economico solo in misura limitata, essendo invece destinate a contrastare temporanee situazioni di crisi favorendo la crescita.

Di per sé la definizione dovrebbe essere tanto intuitiva quanto consolidata. La novità è semmai nel tentativo di renderla esplicita, coerente ed operativa formulando alcuni semplici criteri di misura cui ci siamo attenuti in una ricostruzione della spesa pubblica discrezionale nei paesi OCSE (Coricelli e Fiorito, 2009).

I primi requisiti riguardano le finalità della ricostruzione che dovrebbe basarsi su metodi che:

- i) si applichino facilmente a più paesi
- ii) distinguano tra i vari tipi di spesa
- iii) non risultino troppo soggettivi.

¹⁶ Secondo l'autrice questo è il motivo per cui Blanchard e Perotti (2002) ottengono moltiplicatori della spesa troppo elevati rispetto a quelli stimati da impulsi effettivamente imprevisi come il VAR richiederebbe.

¹⁷ In effetti, l'unico confronto a me noto tra vari paesi è in uno studio (IMF, 2010) che proviene, appunto, da un'istituzione cui non mancano fondi, competenze e personale proveniente da ogni parte del mondo.

I criteri precedenti sono stati preceduti da alcuni semplici requisiti concettuali che dovrebbero caratterizzare l'effettivo grado di discrezionalità nelle economie moderne. Anche questi criteri si riducono sostanzialmente a tre:

- Il primo requisito della politica discrezionale è che non dovrebbe essere così inerziale come sono in genere le serie storiche in economia, incluse le componenti della spesa pubblica (Fiorito, 1997). Naturalmente, per poter dire qualcosa di utile in materia occorre distinguere tra le varie componenti di spesa, senza limitarsi alla spesa in totale oppure ai soli consumi pubblici.
- Il secondo - e collegato - requisito della discrezionalità è che non dovrebbe riflettere (o comunque riflettere poco) *obblighi* di sorta, siano essi contrattuali, legali e persino morali: tipici obblighi sono non solo il *pagamento del debito* ma anche degli *stipendi della PA* (2/3 circa dei consumi pubblici) ed il pagamento delle *pensioni*.
- Il terzo requisito è, infine, che la spesa è davvero discrezionale solo se ha natura *temporanea* ed è, quindi, anche revocabile, trattandosi appunto di spesa finalizzata al raggiungimento di qualche obiettivo immediato e non destinato a protrarsi nel tempo.

Questi requisiti non implicano che la serie considerate debbano essere *white noise* come i residui di una equazione econometrica ben specificata. Si richiede solo che il profilo dinamica della spesa discrezionale decada abbastanza rapidamente¹⁸: cioè che essa sia meno persistente del PIL, inteso come variabile macroeconomica di riferimento e, soprattutto, della spesa pubblica automatica che come tale è maggiormente esposta alle fluttuazioni dell'economia.

In sintesi, la spesa discrezionale è quella che dovrebbe essere immessa solo in recessione o in presenza di eventi straordinari (catastrofi, guerre etc.) poiché nei casi normali – cioè quando l'economia cresce per conto suo – non vi è ragione che il settore pubblico fornisca ulteriori stimoli.

Sulla base di questi requisiti abbiamo classificato come discrezionale solo la spesa pubblica basata sulla seguenti tre componenti:

¹⁸ Ad esempio, entro e non oltre la durata delle recessioni (v. Tabella 3) che è generalmente inferiore ai due anni. .

1. *Acquisti intermedi (government purchases)* che forniscono circa 1/3 dei consumi pubblici nei paesi OCSE e che corrispondono ai pagamenti versati alle imprese per gli input che rendono possibili i servizi stessi: del resto, l'acquisto di un bene d'investimento - come ad esempio una macchina della polizia - sarebbe solo uno spreco se non fosse rifornita di benzina!
2. *Spesa in conto capitale*: ha una sua giustificazione come potenziale fattore di crescita (e.g. infrastrutture) da non attivare in continuazione ma solo all'occorrenza, inclusi ragionevoli tempi di realizzazione.
3. *Sostegno alla disoccupazione ed al mercato del lavoro*, calcolata empiricamente come la differenza tra i trasferimenti alle famiglie e la spesa per pensioni. I trasferimenti non pensionistici, se *condizionati*, possono migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, costituendo una spesa temporanea (e.g. Cassa Integrazione) che in recessione dovrebbe anche presentare minori rischi di *moral hazard*.

La misura proposta di spesa discrezionale (Coricelli-Fiorito, 2009) può essere valutata nel suo insieme, in relazione al PIL e per singole componenti di spesa attraverso indicatori di persistenza (Ljung-Box) relativi alle componenti cicliche. Ciò consente di confrontare la persistenza delle singole voci di spesa rispetto alla spesa totale ed al PIL e, quindi, anche di valutare se e quanto la spesa discrezionale si discosti dalla storia passata, ripetere la quale non dovrebbe richiedere un particolare esercizio di intenzionalità

Dallo studio citato, emerge che le spese discrezionali sono, in effetti, meno persistenti delle altre componenti della spesa pubblica, sia per singola voce che nell'aggregato. Nel campione OCSE, le spese discrezionali risultano essere circa 1/3 del totale, il resto essendo dovuto ad automatismi che tendono ad aumentare al crescere della spesa pubblica sul PIL.

Paesi con maggiori quote di spesa pubblica tendono, infatti, ad avere meno discrezionalità fiscale e a ricorrere maggiormente a stabilizzatori automatici che in realtà stabilizzano poco. Di fatto, è la componente automatica – cioè i 2/3 circa della spesa - ad essere incompressibile ed è ovvio che questo non possa essere stabilizzante. Dovrebbe essere altrettanto ovvio che una spesa da sostenere sempre e comunque richiede anche dosi massicce e crescenti di tassazione distorsiva che riducono l'offerta di lavoro (Fiorito-Padrini, 2001) e con essa le possibilità di crescita e spesa.

Più in dettaglio, notiamo che le variabili di spesa ritenute discrezionali (acquisti intermedi, investimenti, sussidi al lavoro) non sono persistenti in 14 casi su 26 a fronte di una spesa *totale* che non lo è solo in 4 casi su 26. Poiché la spesa primaria risulta non essere persistente solo in 5 casi, ciò indica chiaramente che la sottrazione della spesa per interessi non basta a ridurre gli automatismi né a correggere, implicitamente, i saldi come auspicato.

L'idea che la spesa discrezionale sia meno persistente perché riflette meno 'obblighi' sembra dunque empiricamente fondata anche se nulla ci dice circa l'efficacia di questa spesa sia in termini relativi che assoluti o a seconda delle fasi del ciclo. In materia, la mia analisi sui fatti stilizzati della spesa pubblica nei G7 (Fiorito, 1997) mostra, comunque, che solo gli acquisti intermedi anticipano *ovunque* positivamente il PIL. Eppure, gli acquisti intermedi sono spesso considerati una forma di spreco solo perché sul piano politico sono meno costosi da tagliare rispetto alle altre spese.

7. Conclusioni

La principale conclusione è che la componente discrezionale della spesa pubblica dovrebbe aumentare *solo* in periodo di recessione, purché essa sia insieme *efficace* e *revocabile*. Gli esempi in Italia vanno purtroppo nella direzione opposta. Sull'efficacia della spesa questo studio non presenta nuovi risultati ma fa riferimento a risultati precedenti che mi propongo di aggiornare e riconsiderare in tempi brevi.

La stima della spesa discrezionale cui faccio riferimento (Coricelli-Fiorito, 2009) è, invece, un nuovo risultato che è alla base della conclusione appena illustrata ed ha anche implicazioni di politica economica relativamente all'ultima crisi e alle difficoltà dell'economia italiana in particolare.

L'aver consentito che la spesa pubblica crescesse anche quando non ve ne era necessità, ha di fatto impedito a diversi paesi ed, in particolare, all'Italia di utilizzare la spesa discrezionale come antidoto alla recessione. E' accaduto così che la politica fiscale restasse di fatto prociclica in recessione così come lo era stata nelle precedenti, sempre più fiacche, fasi di espansione.

Al riguardo, non sembra davvero un caso che, proprio nei paesi anglosassoni più ispirati alla cultura di mercato e alla pratica della concorrenza, sia stato maggiore il ricorso nell'ultima crisi alla spesa straordinaria ed a massicce dosi di deficit pubblico, peraltro non ancora riassorbite ovunque e allo stesso modo.

Nonostante la ripresa sia ancora insufficiente anche in questi paesi, le scelte di politica economica così schematizzate confermano implicitamente che politiche fiscali contro-cicliche sono più facili da adottare in circostanze eccezionali se in quelle normali la spesa pubblica non aumenta sempre con la scala dell'economia.

Quando la spesa aumenta in via automatica e per inerzia, il rispetto dei vincoli di bilancio è, di fatto, affidato alla riduzione della spesa discrezionale e si traduce inevitabilmente in minore spesa per investimenti e per acquisti intermedi, oltre che in quella riduzione dei trasferimenti non pensionistici che potrebbero rendere più flessibile il mercato del lavoro.

Si riducono in buona sostanza proprio le componenti che abbiamo indicate come discrezionali e che potrebbero meglio di altre contribuire alla ripresa economica se limitate ai veri periodi di difficoltà: le poche recessioni e non i tanti cicli negativi.

Riferimenti bibliografici

Afonso, A., Agnello, L. and Furceri, D. (2010), *Fiscal Policy Responsiveness, Persistence and Discretion*, "Public Choice", 145: 503-30.

Alesina, A., Campante F.R., and Tabellini, G. (2008), *Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?*, "Journal of the European Economic Association", September, 1006-36.

Blanchard, O. and Perotti, J. (2002), *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, "Quarterly Journal of Economics", 113(3): 869-902.

Blinder, A.S. (2006), *The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy* in: R. Kopcke, G. Totell and R. Triest, *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, The MIT Press, 25-61.

Burns, A. and Mitchell, W. (1946), *Measuring Business Cycle*, New York, NBER.

Coricelli, F. and Fiorito, R. (2009), *Output Gap, Recessions and Fiscal Discretion*, Case Conference, Warsaw, November.

Fatás, A. and Mihov, I. (2003), *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, "Quarterly Journal of Economics", 118(4), 1419-47.

Fiorito, R. (1997), *Stylized Facts of Government Finance in the G-7*, IMF Working Paper # 97/142.

Fiorito, R. and Padrini (2001), *Distortionary Taxation and Labour Market Performance*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics", 2, 173-96.

Fiorito, R. and Kollintzas, T. (2004), *Public Goods, Merit Goods and the Relation between Private and Government Consumption*, "European Economic Review", 48, 1367-98.

- Gavin, M. and Perotti., R. (1997), *Fiscal Policy in Latin America* in: B. Bernanke and J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1997*, MIT Press.
- Girouard, N. and André, C. (2005), *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for Oecd Countries*, Oecd Working Paper # 434.
- IMF (2010), *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation* in: *World Economic Outlook*, Ch. 3, October, 93-124.
- IMF (2011), *World Economic Outlook*, April.
- Hodrick, R. and Prescott, E. (1997), *Post-war US Business Cycles: An Empirical Investigation*, "Journal of Money, Banking, and Credit", 29:1-16.
- Lane, P.R. (2003), *The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the Oecd*, "Journal of Public Economics", 87: 2661-75.
- Maddison, A. (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Oecd, Paris.
- NBER (2010), *The NBER's Business Cycle Dating Committee*, September 20, 2010.
- Oecd (2011), *Economic Outlook*, 89, June.
- Orphanides, A. and van Norden, S. (2003), *The Unreliability of Output Gap Estimates in Real Time*, "Review of Economics and Statistics", April, 605-31.
- Ramey, V.A. (2011), *Identifying Government Shocks: It's All in the Timing*, "Quarterly Journal of Economics", 1-50.
- Romer, C., and Romer, D. (2010), *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, "American Economic Review", 100: 763-801.
- Shiskin, J. (1974), *The Changing Business Cycle*, New York Times, December 12.
- Talvi, E. and Vegh. C.A. (2005), *Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy in Developing Countries*, "Journal of Development Economics", 78, 156-90.