

Riunione intermedia SIEP 2023

La riforma della governance fiscale europea

Roma, 22 giugno 2023

**Le regole fiscali:
aspetti teorici, applicazioni empiriche e
implicazioni di policy**

Agnese SACCHI, Università di Urbino



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

[Le opinioni e i contenuti espressi nell'ambito dell'iniziativa sono nell'esclusiva responsabilità della relatrice e non sono riconducibili in alcun modo all'istituzione di appartenenza, al Senato della Repubblica o ad organi del Senato medesimo]

Schema della presentazione

- **Aspetti teorici** → *teoria positiva e normativa delle regole fiscali*
- **Applicazioni empiriche** → *la “performance” delle regole fiscali*
- **Implicazioni di policy** → *riformare le regole in Europa*



Le regole fiscali: **aspetti teorici**



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Teoria *positiva* e *normativa* delle regole fiscali

- Alcuni **fatti stilizzati**
- **Giustificazione** dell'esistenza delle regole fiscali
- **Caratteristiche** delle regole fiscali



Alcuni fatti stilizzati

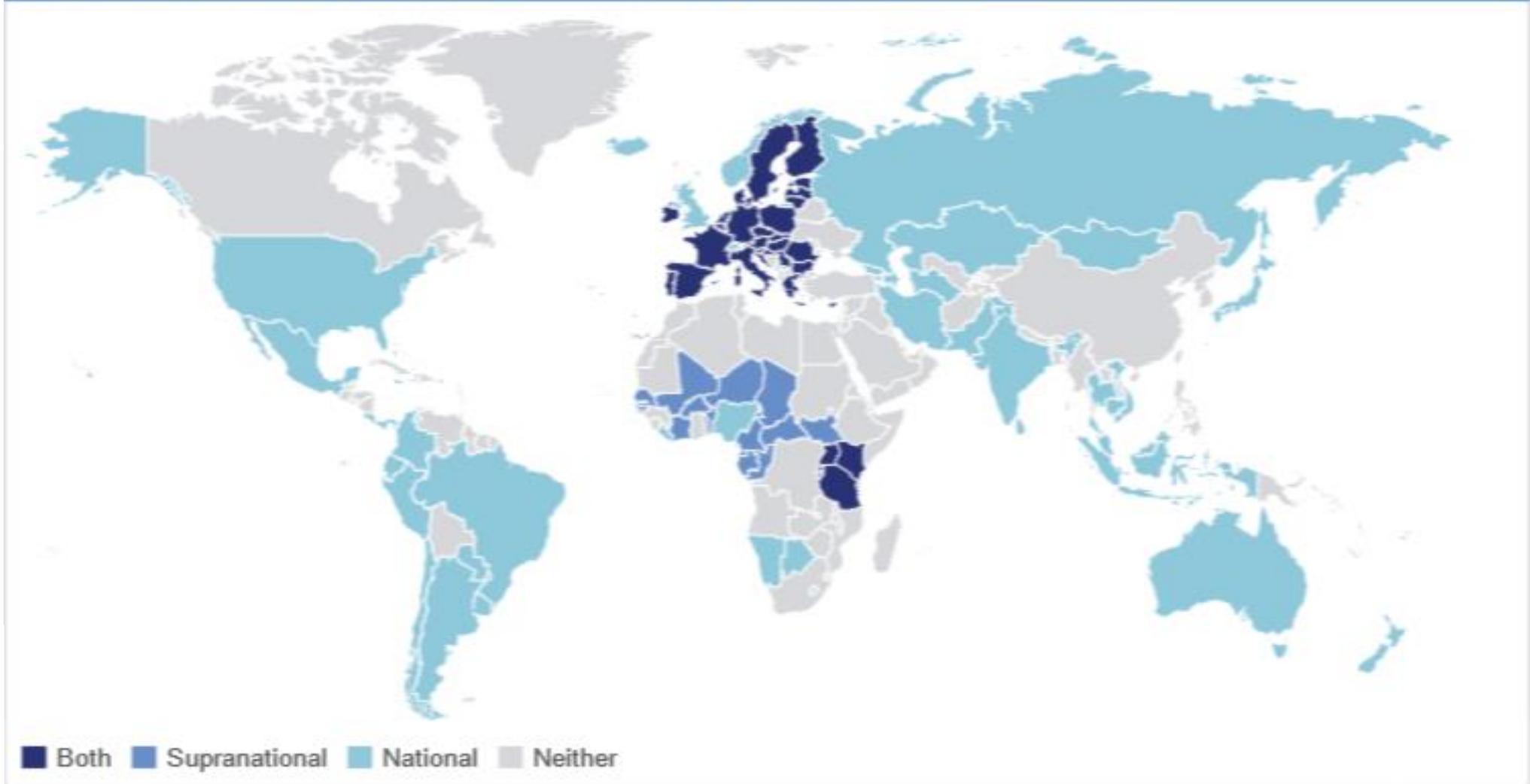


1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Le regole fiscali nel mondo



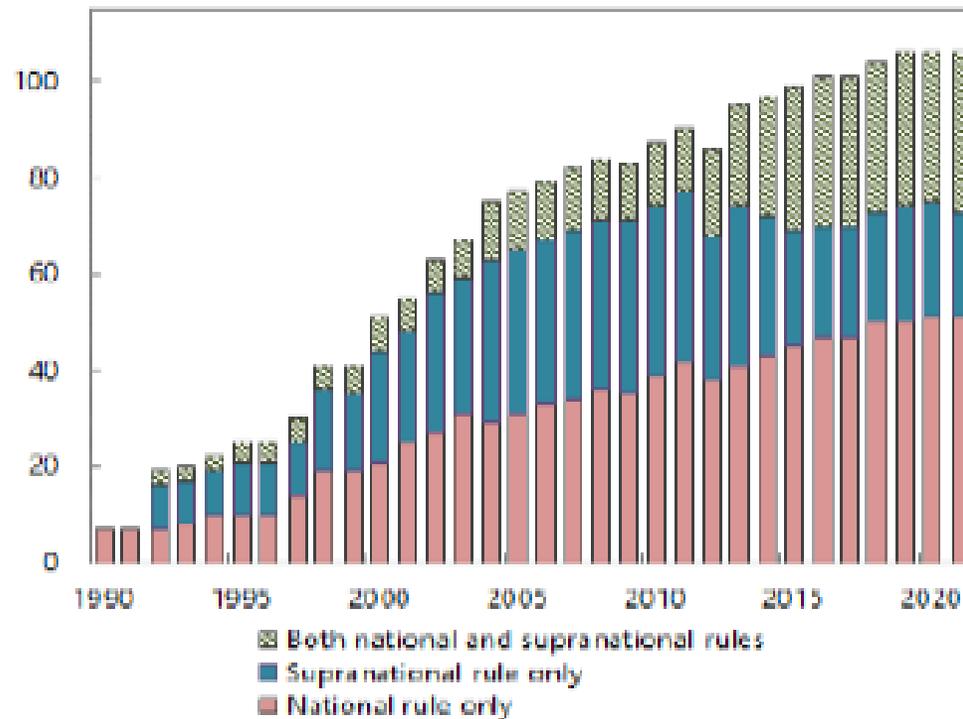
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2021) (2021)



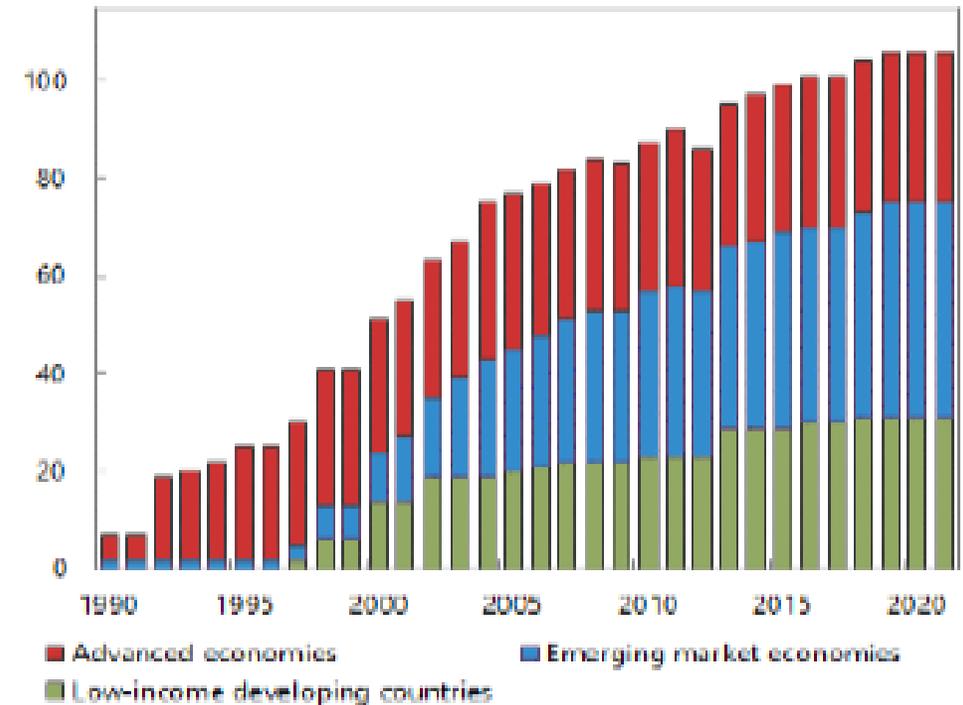
Evoluzione delle regole fiscali

Figure 1. Fiscal Rules on the Rise: 1990–2021
(Number of countries with at least one fiscal rule)

1. National and supranational rules



2. Fiscal rules by income groups



Sources: IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2021; Davoodi, Elger, Fotiou, Garcia-Macia, Lagerborg, Lam, and Pillai (2022a).



Quante e quali regole fiscali

Figure 2. Average Number of Rules per Country
(number of fiscal rules)

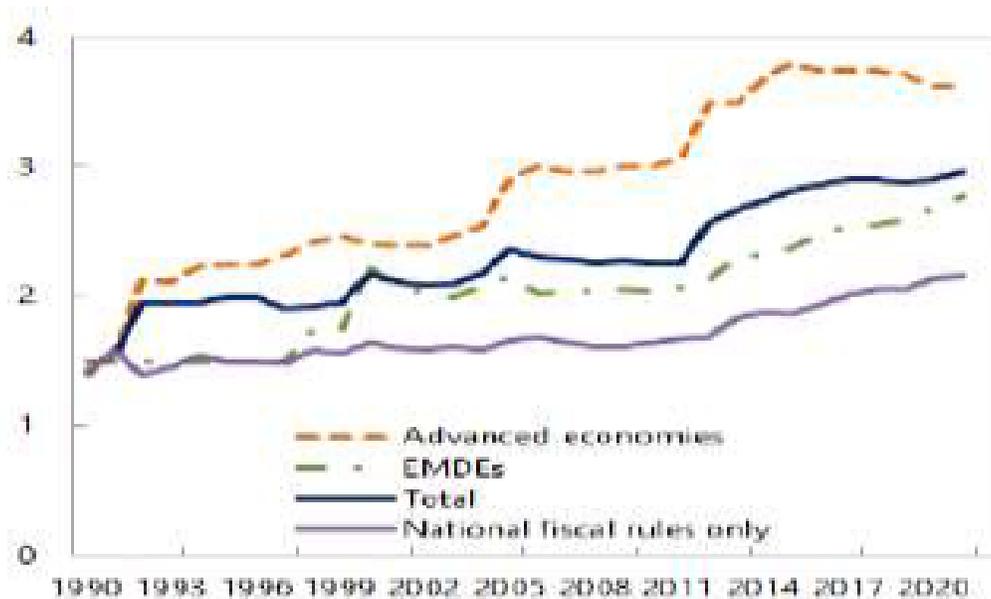
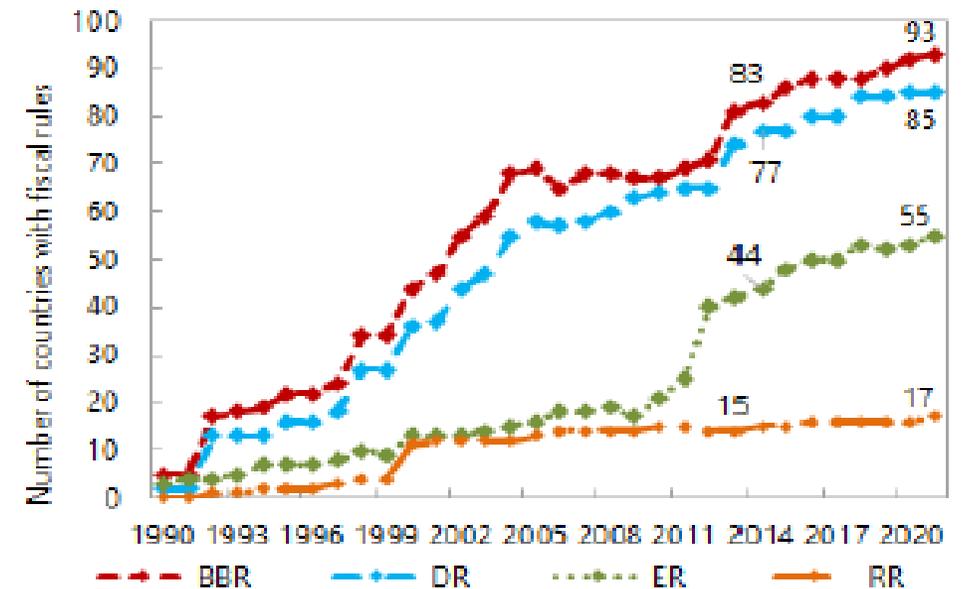


Figure 3. Types of Fiscal Rules
(Number of countries with specific type of fiscal rule)



Sources: IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2021; Davoodi, Elger, Fotiou, Garcia-Macia, Lagerborg, Lam, and Pillai (2022a).

Note: BBR: Budget balance rule; DR: Debt rule; ER: Expenditure rule; RR: Revenue rule.



In sintesi

- **Negli ultimi tre decenni, le regole fiscali si sono diffuse in tutto il mondo.**
 - ✓ **Nel 1990** solo **cinque paesi** (Germania, Indonesia, Giappone, Lussemburgo e Stati Uniti) disponevano di regole fiscali che coprivano almeno il livello del **governo centrale**.
 - ✓ **Nel 2012** il numero dei **paesi** con regole fiscali nazionali e/o sovranazionali è salito a **76**.
 - ✓ **Alla fine del 2021**, circa **105 economie** hanno adottato almeno una regola fiscale.
 - ✓ **Ad oggi**, in media, **i paesi hanno circa 3 regole fiscali** (rispetto a circa 2 nei primi anni 2000) → *aumento più marcato in Europa, dove molti paesi hanno adottato proprie regole nazionali insieme alle regole sovranazionali.*
- Le regole più frequentemente utilizzate riguardano il **debito pubblico** e il **saldo di bilancio**, spesso in combinazione → *circa il 70% dei paesi con regole fiscali ha una regola del debito combinata con limiti/tetti su spesa pubblica o sul deficit di bilancio.*
- Ci possono essere differenze importanti tra le regole fiscali **de jure** e **de facto** a seconda della loro **efficacia** e del grado di **conformità** alle regole (*compliance*).



Giustificazione dell'esistenza delle regole fiscali



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Perché le regole fiscali ?

- Riconosciute come **istituzioni** in grado di **influenzare i risultati di bilancio**, favorendo la **disciplina e la sostenibilità fiscale** (Debrun et al 2008; Wyplosz 2011; Bergman et al 2016; Caselli & Reynaud 2020) aumentando la **trasparenza** del bilancio pubblico e migliorando, potenzialmente, l'**efficacia** e la **accountability** dei governi (Lavigne 2011; Blume & Voigt 2013).
- Possono fornire un punto focale per **orientare** la **politica fiscale** dei governi (Bohn & Inman 1996) che intraprendano **aggiustamenti** e processi di **consolidamento fiscale** (Guichard et al 2007; Kumar et al 2009).
- **In un'unione monetaria**: come **correzione** di "**esternalità fiscali**" che possono sorgere in mancanza di *commitment* e di coordinamento delle politiche fiscali, portando gli Stati membri a indebitarsi eccessivamente (De Grauwe 2000; Aguiar et al 2015) e perché la **clausola di non salvataggio** (*no-bail-out clause*) in caso di crisi fiscali **non è credibile** (Darvas et al 2018).



Perché le regole fiscali ?

- **L'espansione del numero di regole fiscali** è avvenuta in una successione di ondate, guidata in gran parte dall'inclusione di **regole sovranazionali** e l'adozione di regole in seguito a **grandi shock**.
 - ✓ Aumento inizio degli anni '90 → riflette la firma del **Trattato di Maastricht (1992)** → target su debito/Pil e deficit/Pil per la partecipazione all'Unione economica e monetaria europea.
 - ✓ Aumento inizio anni 2000 → adozione di regole nazionali nei **mercati emergenti** e di quelle sovranazionali nei **paesi a basso reddito**.
 - ✓ La **crisi finanziaria globale nel 2007-08** e il **crollo dei prezzi delle materie prime nel 2014-15** ha spinto i paesi a rivedere le loro regole fiscali.



Caratteristiche delle regole fiscali



Come *sono* le regole fiscali

- Disegno: solitamente come **vincoli/limiti numerici formalizzati e duraturi** su rilevanti variabili del **bilancio pubblico**, soprattutto su saldi e debito → ancorate a **valori di riferimento** e **obiettivi** con cui confrontare le politiche di bilancio effettive.
- Base giuridica: **nazionali o sovranazionali** → generalmente incorporate in **norme statutarie** (legislative o direttive) o **leggi costituzionali** o **trattati internazionali** (nel caso delle norme sovranazionali).
- Copertura: la maggior parte delle regole **sovranazionali** si riferisce al **«general government»**; questo vale per meno di metà delle regole **nazionali** dove il focus è più su **«central government»** - le Amministrazioni locali sono spesso soggette a norme subnazionali o restrizioni legate al livello di indebitamento ([Eyraud e et al 2020](#)).
- Meccanismi di correzione: **fuori Europa, meno diffusi** ma inseriti in alcune leggi sulla responsabilità fiscale; **in Europa, la maggior parte dei paesi ha introdotto un meccanismo di correzione** per specificare azioni e percorsi di ritorno verso la regola a seguito di una deviazione (es. *Fiscal Compact*).



Come *sono* le regole fiscali

Tipi (più comuni) di regole fiscali

- ✓ **regole sul debito** → ancora/tetto esplicito (numerico) per il debito pubblico (spesso % Pil) con l'obiettivo di raggiungere la convergenza verso un target di debito sostenibile.
 - **pros:** relativamente facile da comunicare
 - **cons:** livelli del debito influenzati da fattori non sempre controllabili dai governi (tassi di interesse, tassi di cambio) e non forniscono necessariamente una guida a breve termine per le politiche fiscali.

- ✓ **regole sul saldo di bilancio** → vincolano l'aggregato di bilancio che influenza principalmente il rapporto debito/Pil ponendo precisi limiti numerici sul saldo *complessivo* o *primario* o *strutturale* o *corretto per il ciclo*.
 - **pros:** in gran parte sotto il controllo del governo
 - **cons:** relativamente più difficile da comunicare e monitorare, soprattutto per la parte legata alla misurazione e stima dell'*output gap* (negli ultimi due casi).



Come *sono* le regole fiscali

continua ...

- ✓ **regole sulla spesa** → limiti numerici sulle spese pubbliche *totali, primarie o correnti* (solitamente, in termini assoluti o tassi di crescita; meno frequente % Pil) con orizzonte temporale pluriennale (solitamente, 3-5 anni)
 - **pros:** relativamente facile da usare, comunicare e monitorare + non limita funzione di stabilizzazione della politica fiscale anche in caso di shock negativi perché non richiede aggiustamenti alle riduzioni cicliche o discrezionali del gettito fiscale
 - **cons:** non collegate direttamente all'obiettivo di sostenibilità del debito perché non vincolano le entrate.

- ✓ **regole sulle entrate** → massimali o minimi sulle entrate con l'obiettivo di incrementare la riscossione delle entrate e/o evitare un onere fiscale eccessivo.
 - **pros:** utilizzate per orientare la dimensione del settore pubblico
 - **cons:** non collegate direttamente al debito pubblico o alla spesa + difficile fissazione per mercato carattere ciclico.



Come sono le regole fiscali

Figure 4. Common Adoption of Fiscal Rules: A Snapshot in 2021
(Number of countries)

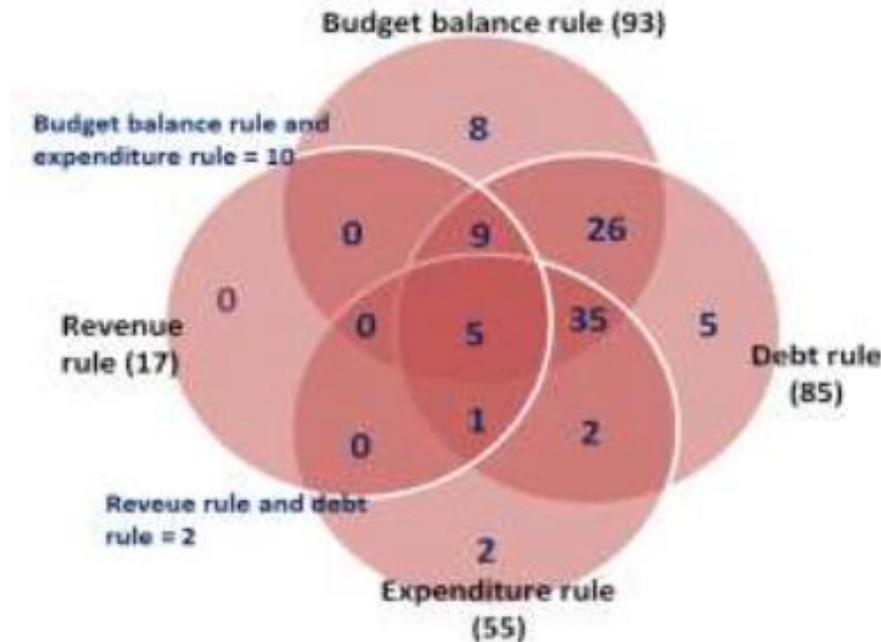
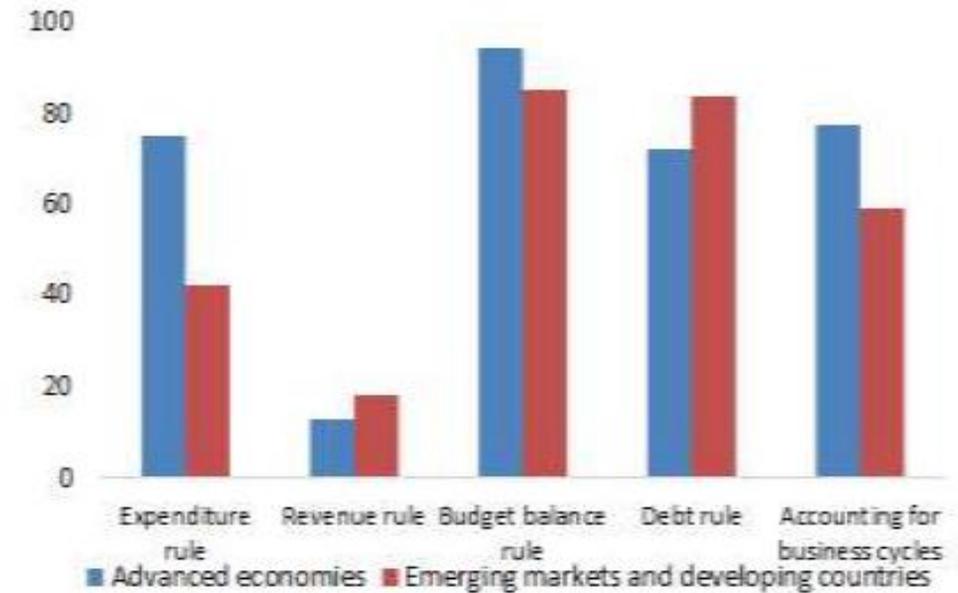


Figure 5. Differences regarding the Type of Fiscal Rules across Income Groups
(share of countries with specific type of fiscal rule; percent)



Sources: IMF Fiscal Rules Dataset: 1985–2021; Davoodi, Elger, Fotiou, Garcia-Macia, Lagerborg, Lam and Pillai (2022a). Note: The Venn diagram shows the overlap of different rules across the world. For example, there are 5 countries that adopt all four types of fiscal rules and 35 countries that adopt debt rules with both budget balance rules and expenditure rules. Annex 1 provides the key features of different types of fiscal rules.



Come *dovrebbero* essere le regole fiscali ?

«*An ideal fiscal rule*» (Kopits & Symansky 1998)

1. **Adeguatezza allo scopo prefissato** → consentire il controllo dell'orientamento discrezionale della politica fiscale
2. **Definizione chiara** → indicatore + sanzioni + eccezioni alla regola devono essere chiaramente spiegati
3. **Coerenza generale** → la regola deve essere coerente con gli obiettivi economici politica
4. **Solide basi analitiche** → l'obiettivo e il valore di riferimento scelti devono soddisfare una precisa giustificazione economica
5. **Trasparenza** → la norma deve essere comprensibile all'opinione pubblica
6. **Semplicità** → il calcolo del target deve poter essere effettuato senza richiedere tecniche sofisticate
7. **Flessibilità** → i governi devono poter continuare a svolgere le loro missioni
8. **Credibilità** → procedure di controllo + sanzioni



Come *dovrebbero* essere le regole fiscali?

- **Manasse (2007)**: «La regola fiscale “ottimale” implica un **meccanismo** mediante il quale il governo **accumula “crediti”** quando realizza avanzi di bilancio (nei periodi positivi), **da utilizzare per gestire i deficit quando necessario** (nei periodi negativi)»
- **Eyraud et al. (2018)**: molteplici regole contribuiscono a rendere complesso il quadro di bilancio - compreso il **conflitto tra regole e obiettivi** - e rendono la **“conformità” più difficile** da spiegare e monitorare. In alcuni casi, l’elevato numero di regole era legato alle **difficoltà politiche** nell'eliminare le regole esistenti quando si introducono nuove regole.
- **Bénassy-Quéré et al. (2018)**: «una combinazione di **regole semplificate, istituzioni più forti** e incentivi basati sul mercato, con l'obiettivo di rafforzare la **responsabilità nazionale**»
- **Blanchard et al. (2021)**: abbandonare le regole fiscali e adottare invece **«standard fiscali»** definiti come **«prescrizioni qualitative** che lasciano spazio al **giudizio** unitamente a un processo per decidere se gli standard sono soddisfatti».



Il trilemma delle regole fiscali

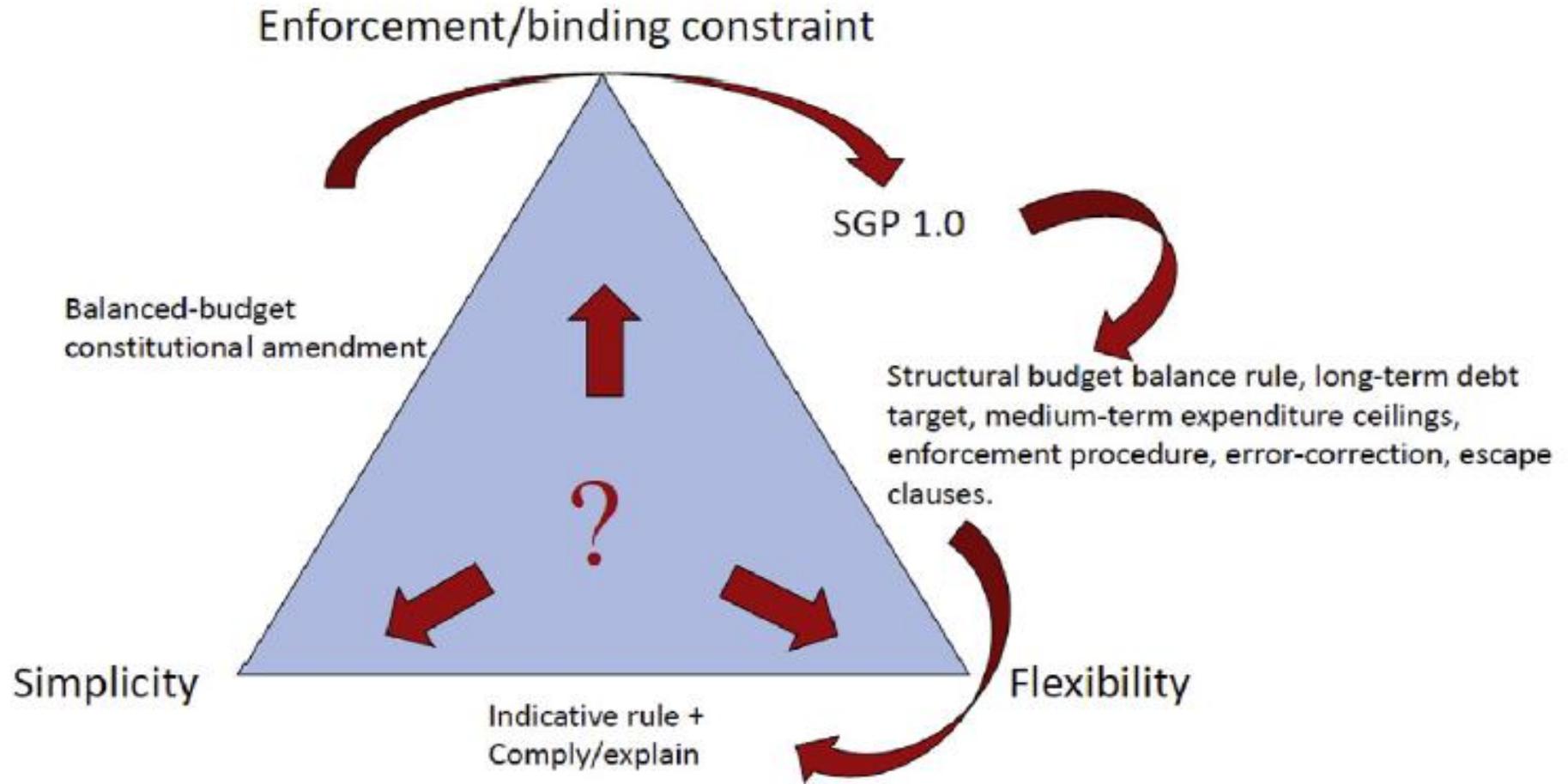


Fig. 2. Designing fiscal rules: A trilemma.



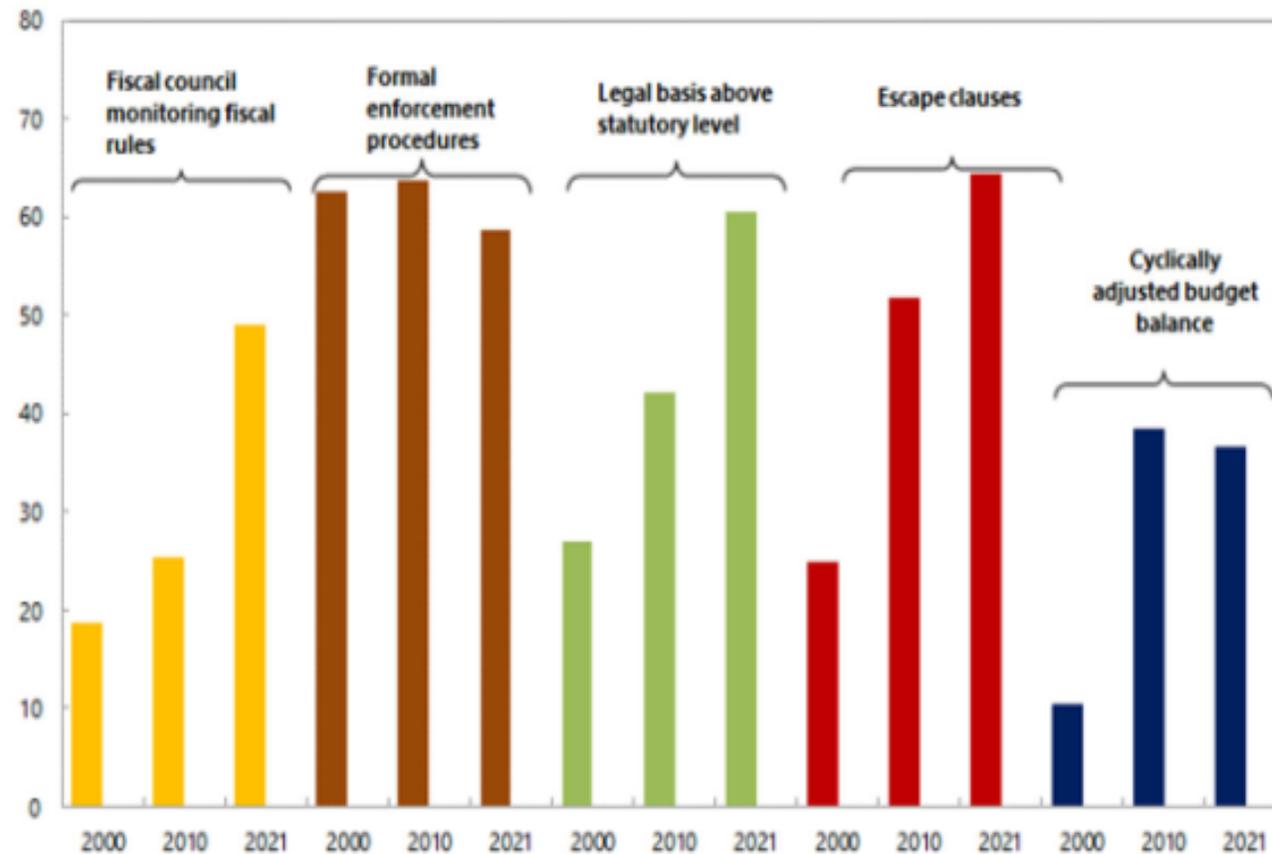
Le regole fiscali di “seconda generazione”

- Oltre alle regole fiscali numeriche, i governi possono anche stabilire **procedure per il processo di bilancio** (*regole procedurali*) al fine di stabilire buone pratiche, aumentare la prevedibilità e la trasparenza.
- Molti paesi applicano regole procedurali e numeriche *in tandem*.
- Per migliorare flessibilità, applicazione e monitoraggio delle regole fiscali → **ulteriori caratteristiche** e **istituzioni di bilancio** sono state progressivamente introdotte, anche in Europa (Eyraud et al. 2018; Beetsma et al. 2019; Barbier-Gauchard et al. 2023).
 - ✓ Nel 2015 viene istituito l'*European Fiscal Board*.



Le regole fiscali di “seconda generazione”

Figure 6. Fiscal Rules Flexibility and Enforcement Characteristics, 2000–21
(Percent of total number of economies with at least one fiscal rule)



Le regole fiscali: **applicazioni empiriche**



Come *misurare* le regole fiscali

- Commissione europea (2015): per migliorare concezione, flessibilità e operatività delle regole fiscali nonché effettiva attuazione e monitoraggio, anche esterno al governo, si è assistito a un rafforzamento delle regole, anche in **termini metodologici** con la **costruzione di nuovi indicatori**, come il **FRSI (Fiscal Rule Strength Index)**:
 - **Indice di “forza” delle regole fiscali** basato su 4 criteri istituzionali (0-1) e pesati:
 - (i) *base giuridica*
 - (ii) *presenza di un meccanismo di controllo*
 - (iii) *“esecuzione” e meccanismo di correzione in atto*
 - (iv) *flessibilità e resilienza agli shock o eventi futuri fuori dal controllo del governo*



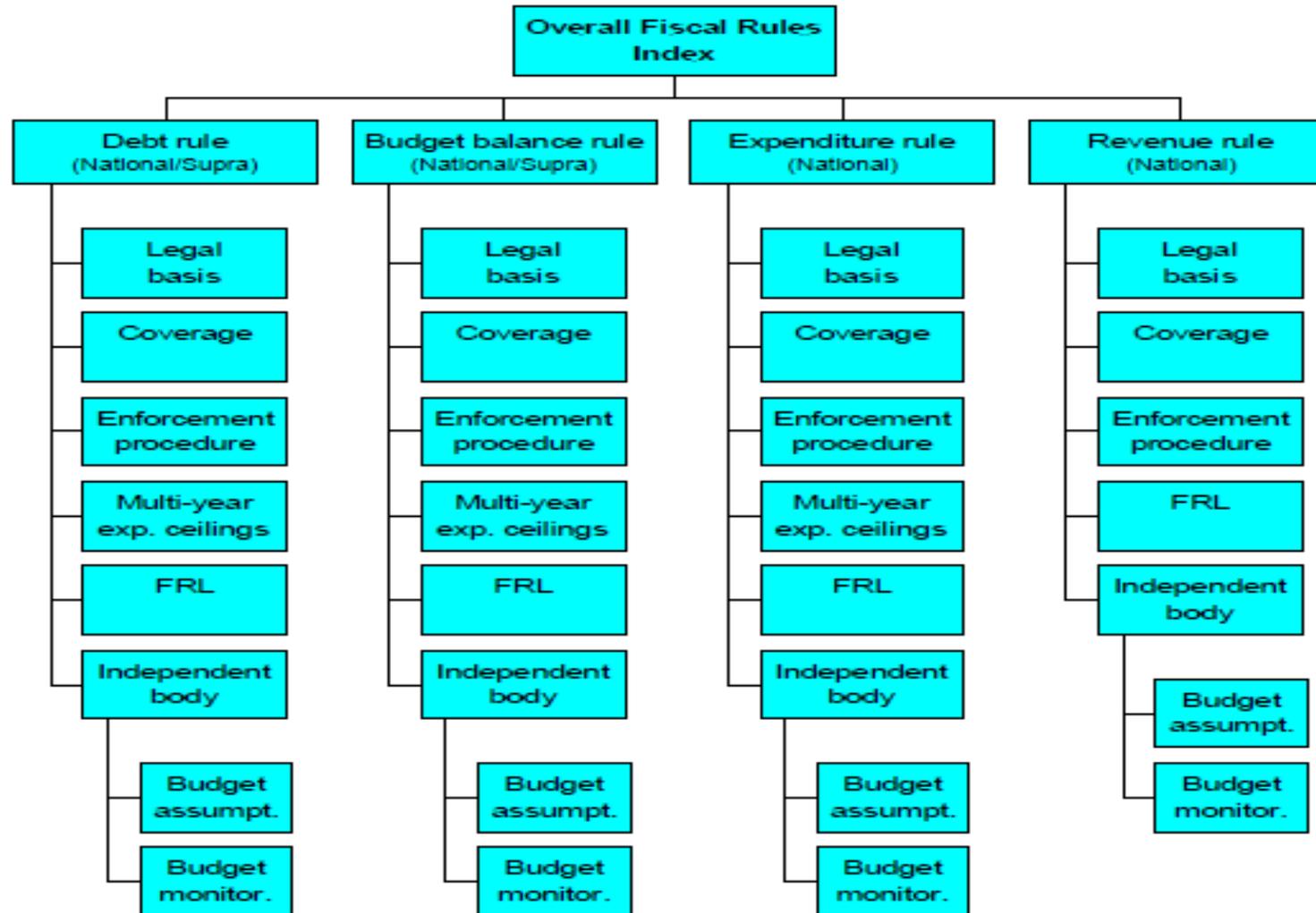
Come *misurare* le regole fiscali

- Fondo monetario internazionale (anni vari): approccio leggermente diverso per calcolare **FRI (Fiscal Rules Index)** → basato su analisi delle componenti principali dei sottoindici:
 - a) *Applicazione/esecuzione (enforcement)*
 - b) *Copertura*
 - c) *Base giuridica*
 - d) *Presenza regole sovranazionali*
 - e) *Conformità*
 - f) *Flessibilità*
 - g) *Numero medio di regole fiscali*
 - h) *Rapporto tra regole fiscali nazionale sul totale delle regole in ogni paese*
- Schaechter et al (2012) + Davoodi et al (2022): costruiscono un indice basato solo su una serie di caratteristiche chiave della regola fiscale, con pesi e somma dei punteggi relativi a ogni sottoindice.



Come *misurare* le regole fiscali

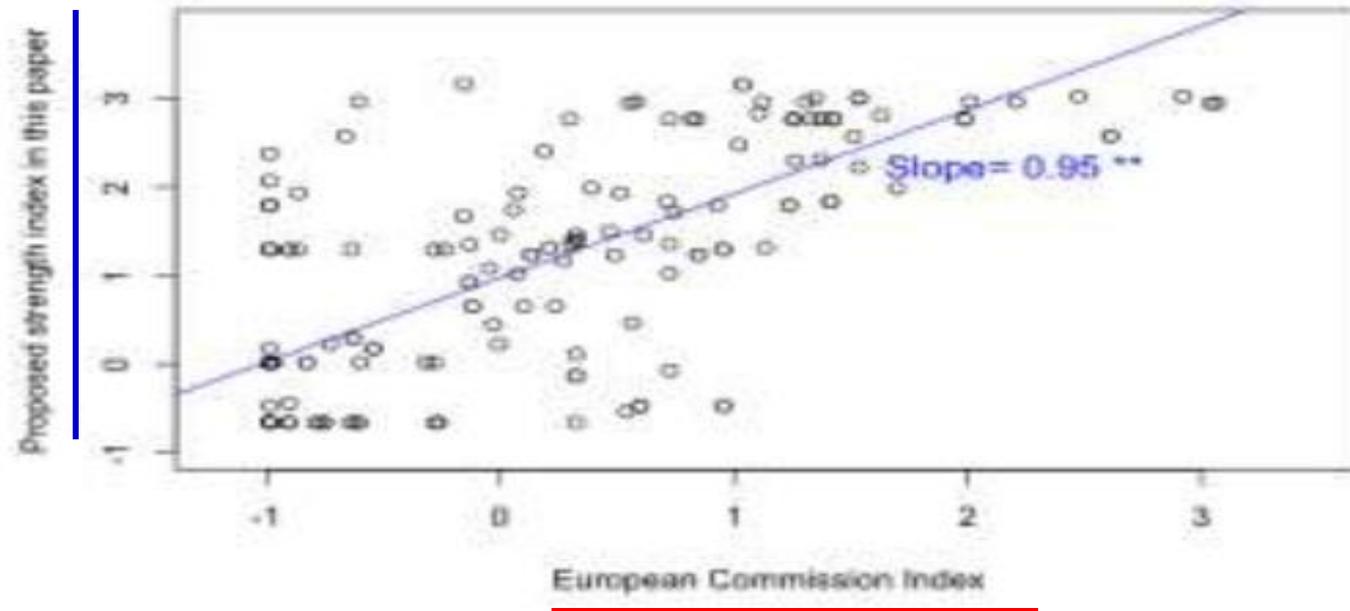
Figure 12. Fiscal Rules Sub-indices by Type of Rule



Come *misurare* le regole fiscali

- **FRI (IMF)** incorpora sia le regole **sovranzionali** che quelle **nazionali** su oltre 100 economie con regole fiscali, rispetto ai paesi nel dataset della Commissione europea.
- **FRI (IMF)** è **fortemente correlato** (con un coefficiente di correlazione pari a 0,72) a **FRSI (Commissione europea)** per i Paesi della UE.
- La differenza è determinata principalmente dalla **scelta degli indicatori**.

Figure A3.1. Correlation between Fiscal Rule Strength Indices, 1990–2021



Sources: Authors' estimates. The number of observations are randomly drawn for illustration, but the slope coefficient is obtained from the regression based on the whole sample.

Fonte: Davoodi et al (2022)



La “*performance*” delle regole fiscali

1. in termini di **disciplina fiscale** e **sostenibilità del debito**
2. in termini di **stabilizzazione macroeconomica** e **ciclicità della politica fiscale**
3. in termini di **efficienza del governo**
4. in termini di ***compliance***

«Not all types of fiscal rules are equally apt to support the sustainability, economic stabilisation, and possibly the size of government objectives, even when its design features are fine-tuned» (Shaechter et al 2012)



La “*performance*” delle regole fiscali

1. in termini di **disciplina fiscale** e **sostenibilità del debito** → *complessivamente consenso*
2. in termini di **stabilizzazione macroeconomica** e **ciclicità della politica fiscale** → *non sempre consenso*
3. in termini di **efficienza del governo** → *complessivamente consenso*
4. in termini di **compliance** → *aspetti problematici*



2. Regole fiscali e stabilizzazione macro

- **Regole fiscali rigide**, come quelle introdotte nell'Eurozona dopo l'emergere della crisi del debito, hanno ridotto **la capacità dei governi nazionali** di far fronte a **shock asimmetrici**, e reso i paesi dell'UEM più vulnerabili all'**instabilità finanziaria** (De Grauwe & Foresti 2016) → *non funzionano*
- Quando vengono introdotte **regole fiscali rigide**, la **politica fiscale discrezionale** contribuisce a **stabilizzare** le fluttuazioni del **ciclo economico** (diventa *output-stabilizing*) piuttosto che il contrario – che avviene in assenza di regole. Questo risultato è raggiunto più facilmente con **regole sul saldo di bilancio** piuttosto che con regole su spese, entrate o debito (Sacchi & Salotti 2015) → *sì funzionano*

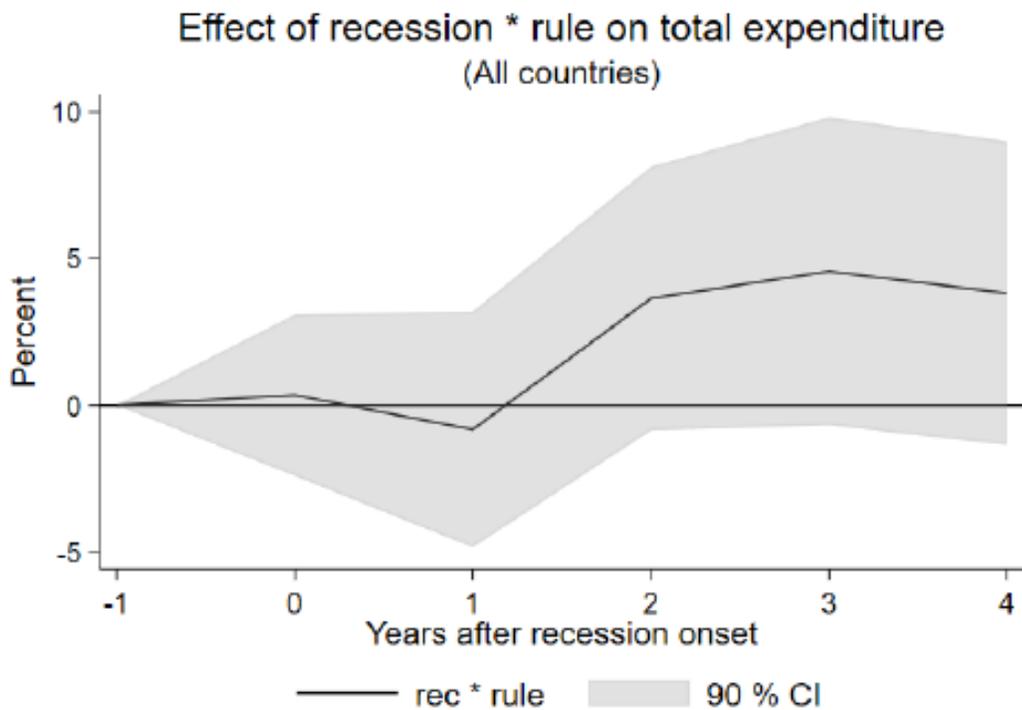


2. Regole fiscali e ciclicità della politica fiscale

- Le regole fiscali **non** riescono a **ridurre la prociclicità** della politica fiscale (Jalles 2018; De Jong & Gilbert 2020) e, anzi, la **favoriscono** (Chrysanthakopoulos & Tagkalakis 2023) → *“pro-cyclical bias” causato dalle regole fiscali.*
- Le regole fiscali, correttamente progettate e combinate con un livello adeguato di efficienza/qualità del governo, possono non solo **attenuare la prociclicità** ma anche **favorire** politiche di bilancio **anticicliche** (Ayuso-i-Casals et al 2009; Bergman & Hutchison 2015; Larch et al 2021; Gootjes & de Haan 2022) → *la prociclicità della politica fiscale dipende dalla deviazione dalle regole.*
- Emerge un **impatto eterogeneo delle diverse regole fiscali** sulla prociclicità della politica fiscale (Combes et al 2017; Guerguil et al 2017) → *contano **disegno e tipo di regola.***

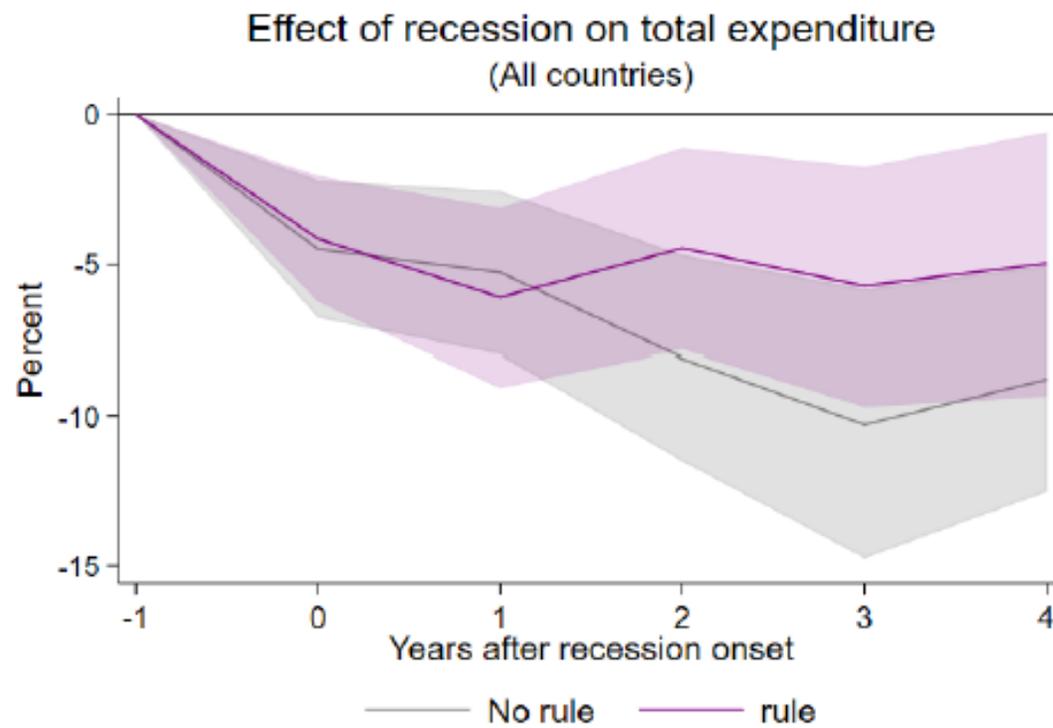


2. Regole fiscali e ciclicità della politica fiscale



- **Non** emergono **differenze** significative nella **risposta** della politica fiscale a **recessioni** tra paesi **con o senza regole fiscali**.

- Paesi **con e senza regole** hanno **tagliato la spesa pubblica a seguito di una recessione** → *regole fiscali non conducono a politiche fiscali più procicliche rispetto al caso di paesi senza regole in vigore.*



Note: This figures report the cumulative effect of a recession on the outcome variable for countries with vs without fiscal rules. The error bands correspond to 90 percent confidence intervals.



4. Regole fiscali e *compliance*

- I governi rispettano le regole fiscali **solo circa il 50% delle volte**. Violazioni sono relativamente più frequenti (Eyraud et al 2018; Reuter 2015, 2019; Halac & Yared 2022; Ulloa-Suárez 2023):
 - i. in paesi con istituzioni giuridiche e politiche deboli*
 - ii. in casi in cui le regole fiscali sono fissate a livelli relativamente rigorosi*
 - iii. in seguito a shock negativi di bilancio*
- Stime panel suggeriscono che **avere una regola fiscale nazionale** di *per sé non* ha implicazioni sulla **compliance** con le regole di bilancio **dell'UE**; tuttavia, il **rispetto delle regole nazionali**, se ben strutturate, sembra favorire la **compliance** con le regole fiscali **sovrnazionali** (Commissione europea 2022).



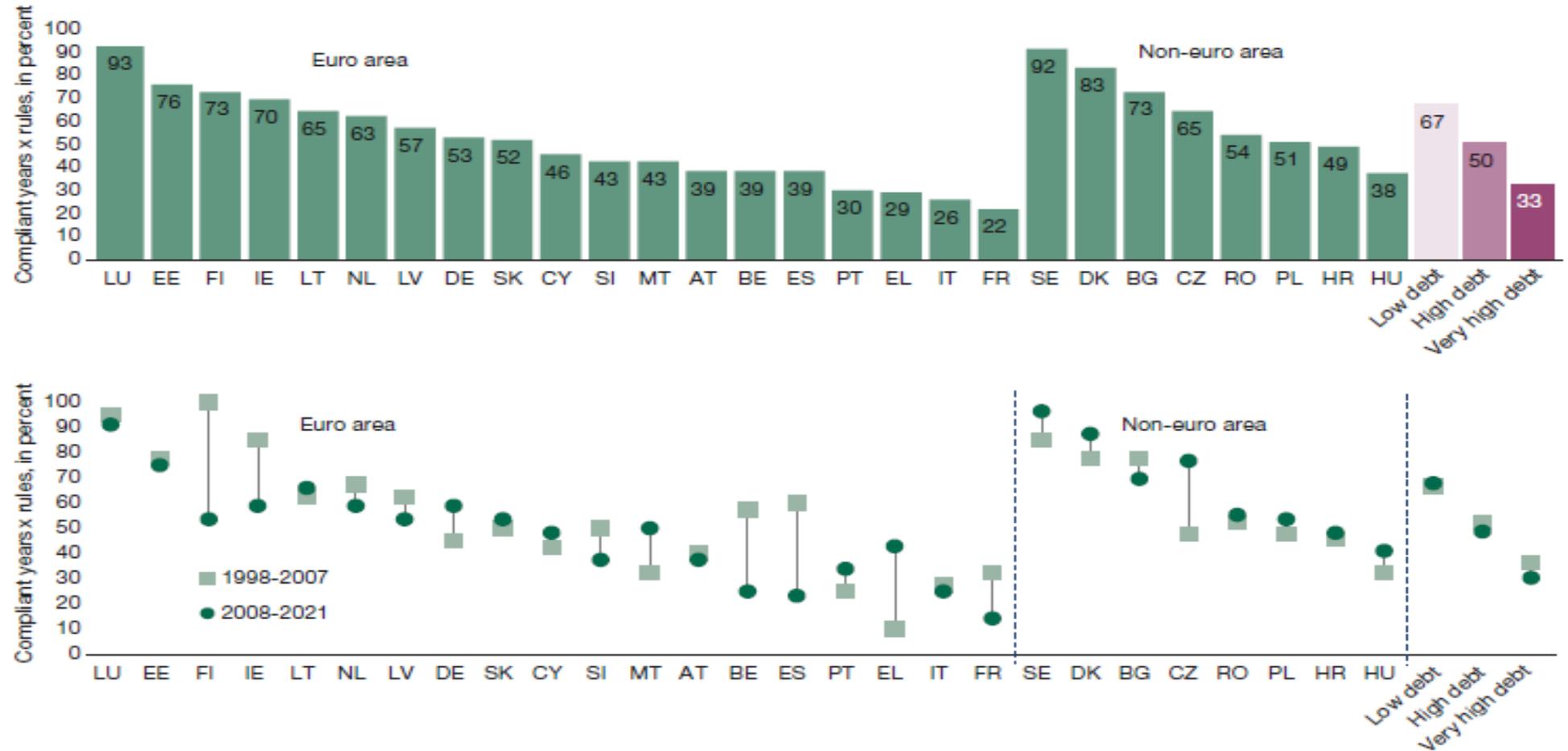
4. Regole fiscali e *compliance*

- Nell'**Unione Europea** (Larch et al 2023):
 - Dall'entrata in vigore del PSC, la ***compliance*** complessiva – espressa in termini «numerici» – è **leggermente superiore al 50%**
 - forti **differenze tra paesi** nel punteggio → $\geq 66\%$ in Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia e Irlanda; $\leq 33\%$ in Portogallo, Grecia, Italia e Francia → *i paesi dell'area dell'euro hanno un punteggio di "conformità" leggermente inferiore.*
 - Una ***compliance* inferiore** tende ad essere associata a **livelli più elevati** del rapporto **debito/Pil**.



4. Regole fiscali e *compliance*

Figure 2
Average compliance with fiscal rules across countries, 1998-2021



Note: Countries are grouped by their average debt-to-GDP ratio over 2011-19: Very high debt countries: above 90% of GDP (Belgium, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Portugal); High debt countries: between 60% and 90% of GDP (Germany, Ireland, Croatia, Hungary, the Netherlands, Austria, Slovenia); Low-debt countries: below 60% (Bulgaria, Czechia, Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Finland, Sweden).

Source: European Commission, own calculations.

Fonte: Larch et al (2023)



4. Regole fiscali e *compliance*

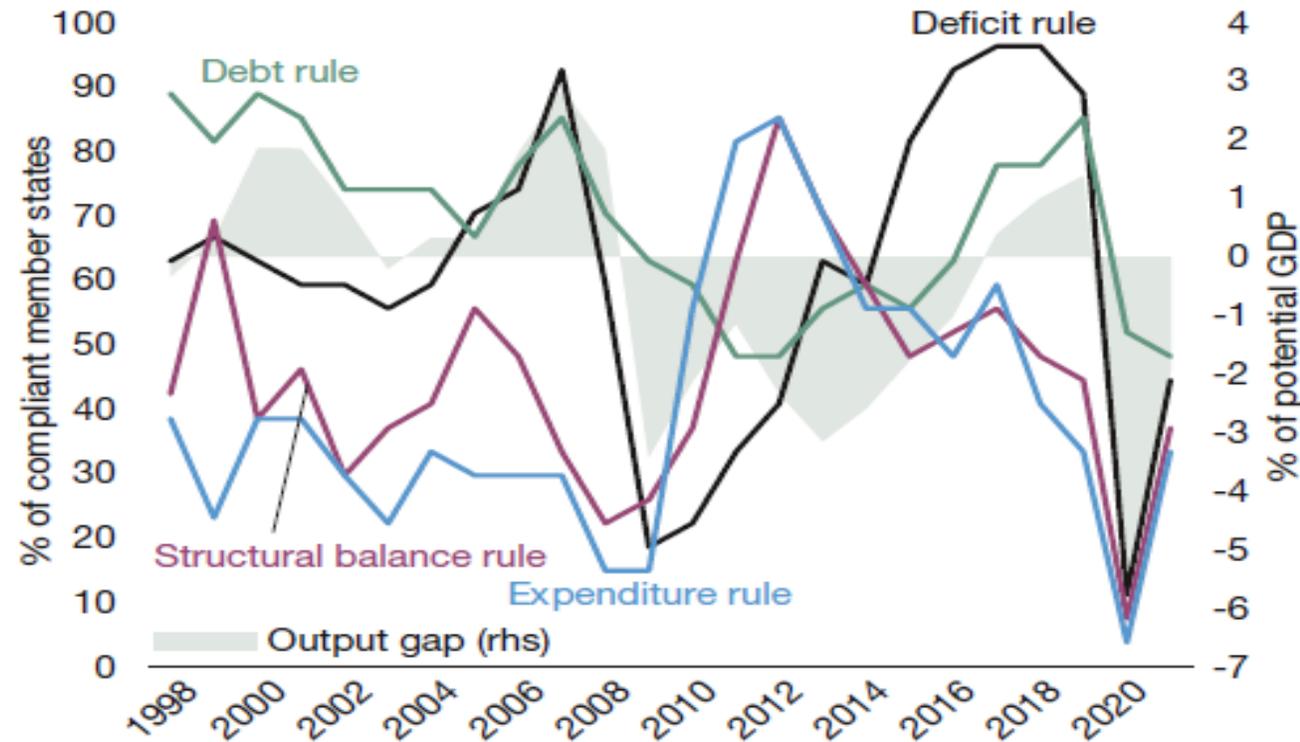
1. Maggiore *compliance* per regola su deficit e debito, con carattere prociclico.

3. Regola della spesa mostra il più basso tasso di *compliance* nei primi anni, mentre aumenta dopo 2011 (riforma Six-pack).

2. *Compliance* regola deficit migliora, nonostante le condizioni economiche avverse, solo nel 2011-13, quando la maggior parte degli Stati membri erano dentro EDP o in programma di aggiustamento, con elevata pressione dei mercati.

4. Calo della *compliance* nel caso di regola saldo strutturale e regola spesa durante le riprese economiche (= ciclo economico favorevole)

Figure 3
Average compliance with each fiscal rule and output gap developments



Source: European Commission, own calculations.

Fonte: Larch et al (2023)



Riformare le regole in Europa



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Cosa succede in Europa

- Le **regole di bilancio europee** soffrono di numerose **debolezze concettuali e pratiche**; non sono ben progettate **in caso di recessione persistente**, come quella vissuta dall'UE dopo il 2008, rendendo la **politica fiscale prociclica**; sono diventate **eccessivamente complesse** e questo ostacola la loro **«internalizzazione»** da parte dei decisori politici, la loro **accettazione** da parte del pubblico più ampio e favorisce la **non-compliance** (Darvas et al 2018; Wieser 2018).
- Il sistema di **governance** fiscale europea è sotto esame per verificarne il funzionamento, la coerenza e flessibilità rispetto alla necessità di **ridisegnare le regole fiscali** nel perimetro delle possibili **istituzioni di bilancio** volte a **garantire la sostenibilità fiscale nell'UE** (EFB 2019; Buti et al 2022; Blanchard et al 2022; Arnold et al 2022).



Qualche proposta per l'Europa

- **Darvas et al. (2018):** «Dovrebbero essere il più possibile **trasparenti e semplici**, dovrebbero fissare **obiettivi sotto il diretto controllo del governo**, dovrebbero **consentire una politica fiscale anticiclica** e dovrebbero **incentivare la riduzione dell'eccessivo debito pubblico**»
- **Debrun & Jonung (2019):** «Suggeriamo di essere aperti alle cosiddette "**regole di Taylor**" in ambito fiscale». Per migliorare gli effetti reputazionali di tali regole fiscali di Taylor, dovrebbero operare i *fiscal councils* indipendenti.
- **Barbier-Gauchard et al. (2021):** «La futura regola fiscale "intelligente" («*smart fiscal rule*») per l'**eurozona** potrebbe essere una regola che riguarda **solo il saldo strutturale esclusi gli investimenti pubblici** (con un taglio di tutti o parte dei finanziamenti comunitari) accompagnata da un ambizioso programma a livello comunitario di sostegno agli investimenti pubblici e di monitoraggio della qualità dei beni e servizi pubblici fondamentali forniti ai cittadini»



La proposta della Commissione

- Alla fine di aprile di quest'anno, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa per **reformare le regole di bilancio europee**.
- L'obiettivo principale è la definizione di un **sistema più semplice**, orientato alla **sostenibilità dei conti pubblici nel medio periodo** e in grado di **rafforzare la responsabilità nazionale** nel governo delle finanze pubbliche.
- L'elemento centrale del quadro proposto sono i **piani strutturali di bilancio nazionali di medio termine**, che integrano gli obiettivi di finanza pubblica con **progetti di riforma e di investimento**.



La proposta della Commissione

- **Disegno**: nuova **regola fiscale basata sulla spesa**
 - **Perché tale regola** → Facile da descrivere e da calcolare; spesa osservabile e controllabile dal governo; permette funzione anticiclica del bilancio pubblico (Claeys et al 2016; Benassy-Quéré et al 2018; Darvas et al 2018; Bordignon 2023).
 - **Come funziona** (*a grandi linee*) → basata sul principale nuovo requisito del **percorso** («traiettoria tecnica») **della spesa netta** stabilito dal Piano di aggiustamento di medio termine da ciascun paese (con possibilità di dialogo con la Commissione) **per garantire** un processo di **riduzione del rapporto debito/Pil** in un **orizzonte temporale pluriennale** (legato, essenzialmente, al grado di «rischiosità» del paese).



La proposta della Commissione

- **Novità/opportunità**

- Dal punto di vista della **stabilizzazione macroeconomica**, un approccio basato su piani a medio termine e su una regola di spesa tende a fornire **percorsi di aggiustamento meno sensibili al ciclo** ossia al fatto che l'economia sia in fase di espansione o di recessione (Lorenzoni et al 2023).
 - I percorsi di aggiustamento sono anche potenzialmente **più rispondenti alla qualità della spesa** → la proposta prevede la possibilità per gli Stati membri di ottenere periodi di aggiustamento più lunghi se attuano **piani di riforma e di investimento** favorevoli alla crescita a lungo termine.
- Aumenta la **titolarità nazionale** («*national ownership*») **delle regole** e della responsabilità fiscale con un percorso di aggiustamento condiviso → **impegno politico di medio periodo** e maggiore **accountability** sulla **politica di bilancio** che ogni Paese si gioca verso gli altri Stati membri e al suo interno.



Regole fiscali e impegno politico

- “Fiscal is local: EU standards for national fiscal frameworks” (Reuter & Debrun 2022)
«I **costi reputazionali e politici contano** più delle sanzioni formali o della “vergogna” di una procedura di infrazione ai sensi del diritto dell’UE. Poiché **imposti dagli elettori**, tali costi sono essenzialmente **locali**»
- “Do fiscal rules constrain political budget cycles?” (Gootjes et al 2021)
Regole fiscali “forti” **smorzano i cicli politici di bilancio e limitano comportamenti opportunistici** → *non solo per paesi membri UE ma anche durante le elezioni nei paesi extra UE.*
- “Fiscal rules as bargaining chips” (Piguillem & Riboni 2021)
Le regole possono essere utilizzate come **“merce di scambio”** nelle **trattative di bilancio** tra maggioranza e opposizione, con l’effetto finale di **mitigare il problema dell’accumulazione del debito** → *loro violazione riflette cattive politiche, rendendo difficile nascondere la responsabilità politica dietro altri fattori.*



Regole fiscali: conta (anche) il consenso

«La proposta della Commissione potrebbe non soddisfare le aspettative di tutti i paesi membri, anche per ragioni tra loro diverse. È necessaria la **buona volontà di tutti per trovare una soluzione utile e condivisa**»

«**Le regole** devono essere **applicate in un mondo** caratterizzato da fitte **interdipendenze e da shock inattesi**, nel quale i conti pubblici nazionali non possono essere valutati indipendentemente dal contesto»

«Ma **il rispetto delle regole di bilancio e la loro credibilità** sono nell'**interesse** non solo dell'Unione nel suo complesso, bensì anche **di ciascuno degli Stati che ne fanno parte**. Sono cruciali per l'Italia, che non può che mirare a ridurre, nel tempo, un debito pubblico troppo elevato; sono coerenti con la disciplina di bilancio riconosciuta come necessaria dalla nostra Costituzione»



Regole fiscali: conta (anche) il consenso

*«**Problemi come la riduzione del debito pubblico** o l'adozione di stili di vita coerenti con la difesa dell'ambiente richiedono che **la società li comprenda e faccia propri**, non perché “ce lo chiede l'Europa”, ma perché **ci schermano dai rischi e dischiudono opportunità**. È a questo che va rivolta una nuova **riflessione collettiva** a tutti i livelli, per comprenderne l'importanza e decidere insieme come governarne gli effetti»*

(Relazione annuale della Banca d'Italia - Considerazioni finali del Governatore, 2023)

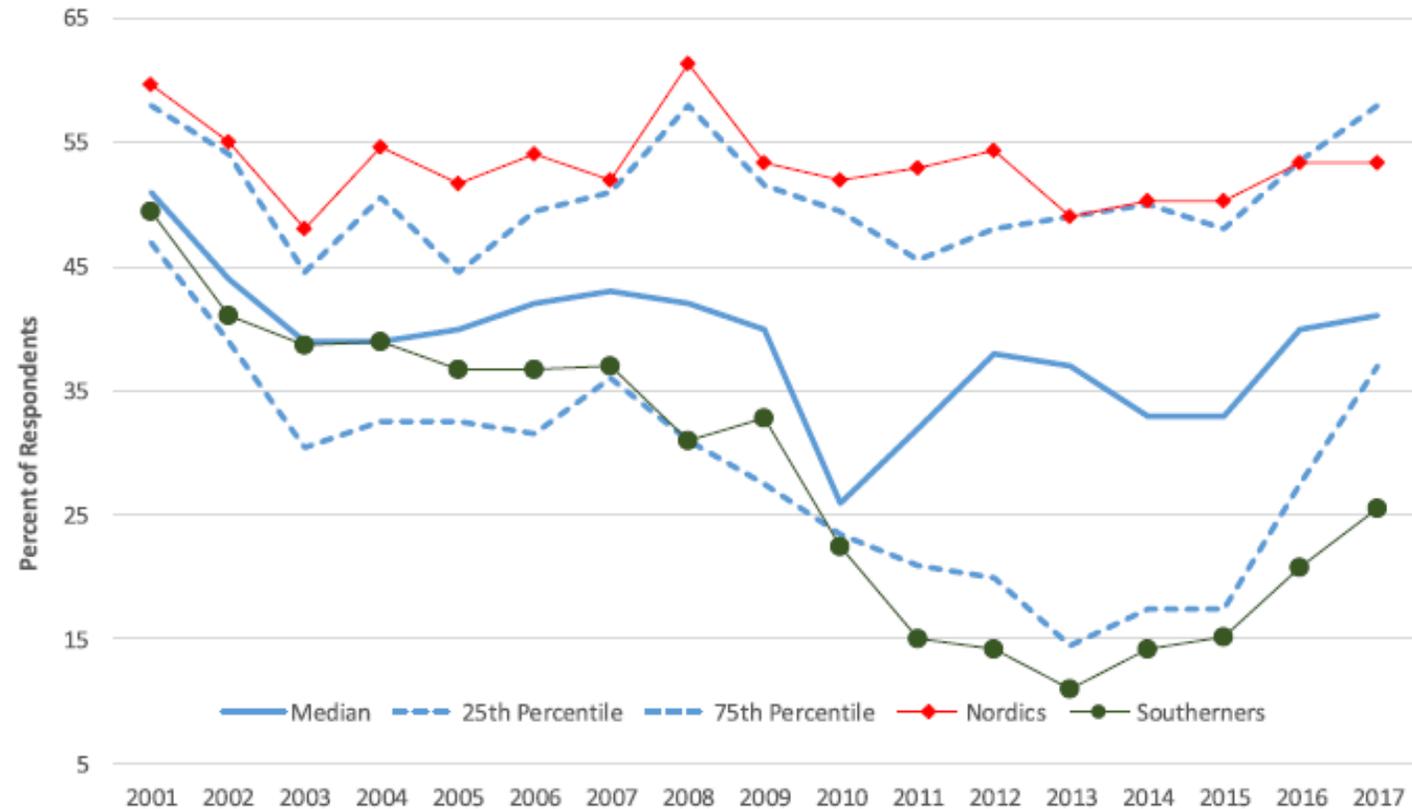


Regole fiscali: conta (anche) la fiducia

- E' probabile che il pubblico sostenga le **regole fiscali** se c'è un certo livello di **fiducia nella capacità dei governi di definire** tali **regole** in modo appropriato e di **attenersi** ad esse.
- **Fattori** più **profondi** e **specifici del paese** – *culturali* – possono determinare la misura in cui una società apprezza il **rispetto delle regole** e, di conseguenza, ne accetta l'applicazione secondo necessità → questi fattori si riflettono anche nella **natura delle istituzioni** e nella loro **qualità di governare**.
- Una **governance fiscale basata sulle regole**, volta ad ancorare le aspettative di politiche fiscali responsabili, può avere maggiore successo e sopravvivere in paesi in cui c'è maggiore **fiducia collettiva** nei governi e nelle regole.



Regole fiscali: conta (anche) la fiducia



Countries Included: Belgium, Denmark, Germany, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Austria, Portugal, Finland, Sweden, UK

Fig. 4. Trust in the National Government across EU member states. (Eurobarometer, 2001–2017).

Source: Eurobarometer. Trust is the percentage of positive answers to the question: “Do you tend to trust or not to trust the government?”.

Fonte: Debrun & Jonung (2019)



Grazie per l'attenzione

agnese.sacchi@uniurb.it



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Riferimenti bibliografici

- **Aguilar**, M., Amador, M., Farhi, E., & Gopinath, G. (2015). Coordination and crisis in monetary unions. *Quarterly Journal of Economics*, 130(4), 1727-1779.
- **Arnold**, M. N. G., Balakrishnan, M. R., Barkbu, M. B. B., Davoodi, M. H. R., Lagerborg, A., Lam, M. W. R., ... & Zettelmeyer, J. (2022). Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions. IMF wp.
- **Ayuso-i-Casals**, J., Deroose, S., Flores, E., & Moulin, L. (2009). *Policy instruments for sound fiscal policies: Fiscal rules and institutions*. Springer.
- **Barbier-Gauchard**, A., Dai, M., Mainguy, C., Saadaoui, J., Sidiropoulos, M., Terraz, I., & Trabelsi, J. (2021). Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis. *Eurasian Economic Review*, 11(2), 321-348.
- **Barbier-Gauchard**, A., Baret, K., & Debrun, X. (2023). Government efficiency and fiscal rules. In *Handbook on Public Sector Efficiency*, 149-176, Edward Elgar Publishing.
- **Bénassy-Quéré**, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. di Mauro, W. & Zettelmeyer, J. (2018). Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform. CEPR Policy Insight n. 91
- **Bergman**, U. M., & Hutchison, M. (2015). Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer?. *Journal of International Money and Finance*, 52, 82-101.
- **Bergman**, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. E. H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *Eur. J. Polit. Econ*, 44, 1-19.
- **Beetsma**, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *Eur. J. Polit. Econ*, 57, 53-69.
- **Blanchard**, O, Leandro A, & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. *Economic Policy*.
- **Blanchard**, O, Sapir, A, & Zettelmeyer J. (2022). The European Commission's fiscal rules proposal: a bold plan with flaws that can be fixed. Bruegel.org.



Riferimenti bibliografici

- **Blume, L. & Voigt, S. (2013).** The economic effects of constitutional budget institutions. *Eur. J. Polit. Econ.* 29, 236–251.
- **Bohn, H., & Inman, R. P. (1996).** Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States. NBER wp 5533.
- **Bordignon, M (2023).** Audizione presso la Camera dei deputati, Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea.
- **Buti, M, J Friis, J, & Torre R. (2022).** How to make the EU fiscal framework fit for the challenges of this decade. VoxEU.org.
- **Caselli, F., & Reynaud, J. (2020).** Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. *Eur. J. Polit. Econ* 63, 101873.
- **Caselli, F., Davoodi, H. R., Goncalves, C., Hong, G. H., Lagerborg, A., Medas, P. A., ... & Yoo, J. (2022).** The Return to Fiscal Rules. IMF Staff Discussion Notes.
- **Chrysanthakopoulos, C., & Tagkalakis, A. (2023).** Fiscal rules and tax policy cyclicity. *Economics Letters*, 225, 111035.
- **Claeys, G, Darvas, Z & Leandro, A. (2016).** A proposal to revive the European Fiscal Framework. Bruegel Policy Contribution.
- **Combes, J. L., Minea, A., & Sow, M. (2017).** Is fiscal policy always counter-(pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules. *Economic Modelling*, 65, 138-146.
- **Darvas, Z., Martin, P., & Ragot, X. (2018).** European fiscal rules require a major overhaul. Bruegel Policy Contributions.
- **Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, & P. Medas. (2022).** Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. IMF wp 22/11.
- **Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. (2008).** Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54), 298-362.
- **Debrun, X., & Jonung, L. (2019).** Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it, *Eur. J. Polit. Econ*, 57, 142-157.
- **De Grauwe, P. (2000).** *Economics of Monetary Union*. Oxford University Press, Oxford.
- **De Grauwe, P., & Foresti, P. (2016).** Fiscal rules, financial stability and optimal currency areas. *Economics Letters*, 145, 278-281.
- **De Jong, J. F., & Gilbert, N. D. (2020).** Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure. *Eur. J. Polit. Econ* , 61.



Riferimenti bibliografici

- **EFB** – European Fiscal Board (2019), Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation.
- **European commission** (2015). Numerical Indicators Capturing the Design Strength of Fiscal Rules. Dataset.
- **European commission** (2022). Report on Public Finances in EMU 2021. Institutional Paper 181.
- **Eyraud, L.**, Debrun, M. X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. A. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. IMF wp 18/04.
- **Eyraud, L.**, Ralyea, M. J., Reynaud, J., & Hodge, A. (2020). How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer. IMF wp 2020/001.
- **Guerguil, M.**, P. Mandon, & Tapsoba, R. (2017). Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy. *Journal of Macroeconomics* 52, 189–220.
- **Gootjes, B.**, de Haan, J., & Jong-A-Pin, R. (2021). Do fiscal rules constrain political budget cycles?. *Public Choice*, 188, 1-30.
- **Gootjes, B.**, & J. de Haan. (2022). Procyclicality of Fiscal Policy in the European Union Countries. *J of Int. Money and Finance*
- **Guichard, S.**, Kennedy, M., Wurzel, E. & Andre, C. (2007). What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences. OECD Economics Department wp.
- **Halac, M.**, & Yared, P. (2022). Fiscal rules and discretion under limited enforcement. *Econometrica*, 90(5), 2093-2127.
- **Jalles, J. T.** (2018). Fiscal rules and fiscal counter-cyclicality. *Economics Letters*, 170, 159-162.
- **Kopits, M. G.**, & Symansky, M. S. A. (1998). Fiscal Policy Rules. IMF wp 1998/011.
- **Kumar, M.**, Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, A.C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I., Zymek, R. (2009). Fiscal rules—anchoring expectations for sustainable public finances. IMF Staff Paper N. 121609.
- **Larch, M. E.** Orseau, & W. Van der Wielen (2021). Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy? *J of Int. Money and Finance*, 112.
- **Larch, M.**, Malzubris, J., & Santacroce, S. (2023). Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: Facts and Figures from a New Database. *Intereconomics*, 58(1), 32-42.



Riferimenti bibliografici

- **Lavigne, R.** (2011). The political and institutional determinants of fiscal adjustment: entering and exiting fiscal distress. *Eur. J. Polit. Econ*, 27(1), 17–35
- **Lorenzoni G., Giavazzi, F., Guerrieri, V., D'Amico L.** (2023). New EU fiscal rules and governance challenges. VoxEU.org
- **Manasse, P.** (2007). Deficit limits and fiscal rules for dummies. *IMF Staff Papers*, 54(3), 455-473.
- **Piguillem, F. & Riboni, A.** (2021). Fiscal rules as bargaining chips. *Review of Economic Studies*, 88(5), 2439-2478.
- **Reuter, W. H.** (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?. *Eur. J. Polit. Econ*, 39, 67–81.
- **Reuter, W. H.** (2019). When and why do countries break their national fiscal rules?. *Eur. J. Polit. Econ*, 57, 125-141.
- **Reuter and Debrun** (2022). Fiscal is local: EU standards for national fiscal frameworks. VoxEU.org.
- **Sacchi, A., & Salotti, S.** (2015). The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy. *Eur. J. Polit. Econ*, 37, 1-20.
- **Schaechter, M. A., Kinda, M. T., Budina, M. N., & Weber, A.** (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset. IMF wp 12/187.
- **Ulloa-Suárez, C.** (2023). Determinants of compliance with fiscal rules: misplaced efforts or hidden motivations *Eur. J. Polit. Econ*, 78.
- **Wieser, T.** (2018). Fiscal Rules and the Role of the Commission. VoxEU.org.
- **Wyplosz, C.** (2011). Fiscal discipline: rules rather than institutions. *Natl. Inst. Econ. Rev.* 217, R10–R30.

