

COMMENTO AL PROGRAMMA DI FINANZA PUBBLICA DEL PARTITO DEMOCRATICO

Sommario: Il “Programma elettorale 4 marzo 2018” depositato presso il Ministero dell’Interno comporta misure espansive per un totale di 38 miliardi (1,9 per cento del Pil), dovute soprattutto all’introduzione di un assegno mensile per i figli a carico, all’allargamento di misure a sostegno della povertà, agli investimenti in grandi opere e infine a una riduzione della tassazione sulle imprese e dei contributi per i lavoratori dipendenti. Non sono previste coperture sufficientemente definite. Al tempo stesso, il Partito Democratico, pur non avendo indicato in modo preciso i propri obiettivi di finanza pubblica per i prossimi anni, ha reso pubblico un piano di rientro dal debito: il rapporto tra debito e Pil (dal 131,6 per cento del 2017) raggiungerebbe il livello del 118 per cento del Pil al 2022 e il 100 per cento del Pil nel 2029. Con andamenti macroeconomici meno ottimistici di quelli ipotizzati dal PD e in assenza di ulteriori coperture per le nuove iniziative di spesa, il debito pubblico arriverebbe al 134,8 per cento del Pil nel 2022 dal 131,6 per cento del 2017. L’effetto cumulato sul debito della mancanza di adeguate coperture ammonterebbe nel quinquennio a 122 miliardi di euro.

IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Il Partito Democratico (PD) non ha formalmente inviato all’Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani le informazioni relative ai propri obiettivi di finanza pubblica per il quinquennio 2018-22. Tuttavia, il PD ha pubblicato i principali obiettivi di finanza pubblica come parte di un piano decennale di riduzione del debito pubblico.¹ Il piano non specifica gli obiettivi di finanza pubblica anno per anno, ma riporta medie decennali. Inoltre non indica il totale delle spese e delle entrate previste rispetto al Pil. Ciononostante, le informazioni pubblicate sono sufficienti per valutare a grandi linee la strategia di finanza pubblica proposta dal PD.

L’idea sembra essere quella di mantenere lo *status quo* in termini di avanzo primario per i prossimi 10 anni, evitando quindi di stringere la politica fiscale (al contrario di Forza Italia che prevede un aumento consistente dell’avanzo primario nei prossimi cinque anni), ma evitando anche un’espansione fiscale, prevista invece da altri movimenti e partiti politici. Sembrerebbe quindi essere stata abbandonata la proposta, contenuta nel libro di Matteo Renzi “Avanti”, di portare il deficit al 2,9 per cento del Pil per cinque anni. Più specificatamente:

- L’avanzo primario è previsto essere pari in media al 2 per cento del Pil, lo stesso livello previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF) per il 2018; in questo senso il programma del PD perpetua lo *status quo* (si noti che il surplus

¹ Gli elementi principali del piano sono inclusi in un articolo apparso su Il Foglio in data 17 gennaio 2018, firmato da Luigi Marattin. I dati sono reperibili sul sito dell’Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani: http://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Quadro_Partito_Democratico.pdf

primario è stato di poco inferiore al 2 per cento anche nel periodo 2013-2017 per cui la politica prevista prolunga ai prossimi 10 anni quanto fatto dal 2013).

- Il deficit si riduce lentamente per effetto del calo della spesa per interessi, che scende a causa della graduale riduzione del debito. Nel 2022 il deficit sarebbe dell'1,6 per cento del Pil (assumendo che le medie indicate dal PD valgano anno per anno, come ipotizzato nell'appendice) e ancora dell'1 per cento del Pil nel 2029.
- Il debito si ridurrebbe rispetto al Pil per effetto delle ipotesi favorevoli sull'andamento della crescita del Pil nominale. Il Pil reale aumenterebbe nel prossimo decennio a un tasso dell'1,5 per cento, ma l'inflazione salirebbe al 2 per cento del Pil, portando a una crescita del Pil nominale del 3,5 per cento all'anno.
- Il tasso di interesse medio sul debito è previsto essere del 3 per cento; conseguentemente, il differenziale tra il tasso di interesse e il tasso di crescita resterebbe negativo per 10 anni ($3-3,5=-0,5$) spingendo verso il basso il rapporto tra debito pubblico e Pil.²
- Quest'ultimo scenderebbe, anche in assenza di entrate da privatizzazioni, di 26 punti percentuali in 10 anni.

Ci sono quattro criticità in questo quadro programmatico:

1. Sembrano ottimistiche le ipotesi sul differenziale tra tasso di interesse e tasso di crescita, che diventerebbe negativo per la prima volta in vent'anni e che resterebbe negativo per un periodo prolungato.
2. Il piano non rispetta i vincoli posti dalle regole europee in modo piuttosto evidente. Non viene rispettato neppure il vincolo di pareggio di bilancio previsto dall'articolo 81 della Costituzione italiana, che prevede che scostamenti dal pareggio siano possibili solo tenendo conto degli effetti del ciclo economico, che chiaramente non possono estendersi al prossimo decennio.
3. Il piano di riduzione del debito non tiene conto del fatto che il debito tenderà a crescere più rapidamente della cumulata del deficit per un insieme di ragioni. In particolare, nei prossimi tre anni la NADEF prevede un aumento del debito di 55 miliardi in eccesso della variazione cumulata del deficit (55 miliardi al netto delle entrate da privatizzazioni).³ Il programma quindi tende a sottostimare la crescita del debito nei primi anni per un pari importo (per gli anni

² Un differenziale negativo tra tasso di interesse e tasso di crescita del Pil tende a far scendere il rapporto tra debito e Pil perché il numeratore (il debito) tende a crescere meno del denominatore (il Pil), visto che il numeratore aumenta per effetto del pagamento degli interessi più lentamente di quanto accade al denominatore per effetto della crescita nominale.

³ Si veda la nota dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani "La trasparenza dei conti pubblici: 55 miliardi di troppo" e il successivo commento del Ministero dell'Economia e delle Finanze (<http://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-trasparenza-dei-conti-pubblici-55-miliardi-di-troppo>).

seguenti la discrepanza tra variazione del debito e deficit dovrebbe essere meno marcata, ma comunque superiore a zero).⁴

4. I paesi avanzati che hanno ridotto in modo significativo il debito pubblico negli ultimi decenni hanno mantenuto avanzi primari ben più consistenti di quelli previsti dal PD. Nei nove casi di riduzione del debito pubblico per importi di almeno 20-25 punti percentuali osservati nei paesi avanzati dalla fine degli anni '80, l'avanzo primario medio è stato del 4 per cento del Pil. Tale valore è anche quanto raccomandato dalla Banca d'Italia come obiettivo per sostenere la riduzione del debito pubblico a una velocità adeguata. Sperare di ridurre il rapporto tra debito pubblico e Pil mantenendo l'avanzo primario al livello attuale (2 per cento del Pil) per 10 anni sembra dunque molto ottimistico.

⁴ Si noti che il PD non include nello scenario di riduzione del debito le entrate da privatizzazioni, che comunque potrebbero attestarsi tra il 2 e il 4 per cento di Pil in 10 anni (<https://www.ilfoglio.it/economia/2018/01/17/news/pd-riforme-conti-in-ordine-e-dismissioni-per-portare-il-debito-pil-al-100-173490/>).

STIME DEGLI EFFETTI DELLE MISURE NEL PROGRAMMA DEL PARTITO DEMOCRATICO E IMPLICAZIONI PER IL RAPPORTO TRA DEBITO PUBBLICO E PIL

La valutazione del piano del PD deve tener conto anche delle promesse elettorali incluse nel programma del partito.⁵ Queste sono meno costose di quelle presentate da altri partiti, ma sono comunque rilevanti (si veda Appendice e Tavola 1), ammontando a circa 38 miliardi (1,9 per cento del Pil nel 2022). Il programma del PD non indica misure di copertura, tranne un generico riferimento a un aumento del recupero dell'evasione fiscale che salirebbe dagli attuali 25,8 miliardi di euro a 30 miliardi in una legislatura, e (anche se non nella sua versione sintetica) generiche azioni di revisione della spesa. Conseguentemente, il bilancio primario passerebbe da un avanzo dell'1,7 per cento del Pil nel 2017 a un disavanzo dello 0,2 per cento del Pil nel 2022.⁶

Senza la definizione di ulteriori coperture e con ipotesi macroeconomiche meno ottimistiche di quelle del quadro di finanza pubblica del PD, il rapporto tra debito pubblico e Pil salirebbe di oltre 3 punti percentuali nel quinquennio fra il 2018 e 2022 (dal 131,6 per cento al 134,8 per cento del Pil), invece di raggiungere il livello del 118,4 per cento del Pil previsto dal piano di rientro del debito del PD.⁷ L'effetto cumulato sul debito della mancanza di adeguate coperture ammonterebbe nel quinquennio a 122 miliardi di euro, compreso gli interessi sul maggiore debito.

⁵ Le valutazioni seguenti sono basate sul programma depositato presso il Ministero dell'Interno. Come spiegato nell'Appendice, esistono peraltro discrepanze tra tale programma e il documento esteso.

⁶ Questa stima è inferiore a quella del Professor Perotti riportata su Repubblica in data 12 febbraio per due motivi principali: primo, il costo della riduzione dei contributi sociali è inferiore perché, come indicato dal Partito Democratico, la riduzione si applicherebbe solo ai nuovi contratti a tempo indeterminato introdotti con il Jobs Act; la seconda maggiore differenza è la valutazione degli Eurobond. Il programma del PD propone un'emissione di Eurobond fino al 5 per cento del Pil dell'eurozona. Si tratterebbe di un'emissione sovranazionale a basso costo, che dovrebbe influire sul deficit pubblico soltanto per la quota parte dei relativi interessi.

⁷ Si è ipotizzato un differenziale fra tasso di interesse e tasso di crescita del Pil pari a 0,5, un livello comunque più basso di quelli registrati negli ultimi 30 anni. Si è anche ipotizzato che le misure aggiuntive siano introdotte gradualmente nel corso del quinquennio.

Appendice

QUANTIFICAZIONE DELLE MISURE PROPOSTE NEL PROGRAMMA DEL PD

Ci sono tre fonti di informazione sul programma del PD:

- Il programma ufficialmente depositato presso il Ministero dell'Interno (http://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/Doc/98/98_Prog_Elettorale.pdf) che riproduce il documento “Più forte, più giusta. L'Italia – Sintesi del programma elettorale, 4 marzo 2018” che si trova anche al sito <http://ftp.partitodemocratico.it/programma2018/PD2018-sintesi-programma-B.pdf>.
- Il programma completo del PD, contenuto nel documento “Più forte, più giusta. L'Italia” riportato al sito http://ftp.partitodemocratico.it/programma2018/PD2018-programmaA4_5feb.pdf
- I 100 punti contenuti nel documento “100 cose fatte, 100 cose da fare”, reperibile sul sito al link <http://ftp.partitodemocratico.it/politiche2018/programma-100x100-A4web-7febOK.pdf>.

Nel seguito si quantificano le misure incluse nel programma depositato, a meno che queste non siano troppo vaghe e che non si trovino ulteriori informazioni a riguardo negli altri due documenti. In particolare, i punti del programma depositato che non possono essere quantificati perché troppo generici sono:

- il fondo per la povertà educativa
- il rafforzamento del reddito degli studenti meritevoli;
- il raggiungimento del 2 per cento del Pil di investimenti in cultura e sicurezza.

Per il dettaglio delle quantificazioni delle proposte valutate si veda la Tavola 1.

Tavola 1: Quantificazione delle misure

Le stime riportate indicano l'effetto dopo 5 anni sul livello delle entrate e delle spese conseguenti alle proposte del programma del Partito Democratico
(valori in miliardi di euro)

Misure espansive		Coperture	
<i>Minori entrate</i>		<i>Maggiori entrate</i>	
Riduzione Ires	2,6 ¹	Effetti indotti da maggiori spese	0,4 ⁶
Riduzione Iri	0,2 ²		
Riduzione costo contributi	2,3 ³		
Iper e superammortamento beni tecnologici	1,0 ⁴		
Estensione 80 euro partite IVA	1,2 ⁵		
<hr/>		<hr/>	
<i>Maggiori spese</i>		<i>Minori spese</i>	
Bonus cultura giovani	0,3 ²		
Assegno mensile per figlio a carico	9,0 ⁷		
Aumento indennità di accompagnamento	2,0 ⁷		
Copertura costi asili nido e baby sitter	1,1 ⁷		
Efficienza energetica	2,0 ⁷		
Interventi per le periferie	2,0 ⁷		
Buone spese di cura fine maternità	0,6 ⁷		
Investimenti in Grandi Opere	5,0 ⁸		
Aumento fondo sanità	3,0 ⁹		
Allargamento REI	2,7 ¹⁰		
Turnover completo PA	0,7 ¹¹		
Credito d'imposta (misure per il Sud)	0,2 ¹²		
Assunzione 10mila ricercatori	0,5 ¹³		
Assunzione 10mila fra Forze dell'Ordine e Vigili del fuoco	0,4 ¹⁴		
Detrazione affitto giovani	1,0 ¹⁵		
Industria 4.0	0,4 ¹⁶		
Ape Social	0,6 ¹⁷		
Totale	38,6	Totale	0,4

¹ Dati Istat, 2016

² Dati Legge di Bilancio 2018

³ La misura dovrebbe coinvolgere i contratti a tutele crescenti a partire da marzo 2015, si è valutata una riduzione dei contributi dal 33 al 29 per cento

⁴ La misura consiste nel rendere permanente l'iper e il superammortamento previsto dalla Legge di Bilancio 2018

⁵ Calcolato sui titolari di partita IVA con un reddito fra i 7.500 e i 26mila euro (dati MEF, 2015)

⁶ Si è valutato l'effetto sulle entrate delle assunzioni di 10mila ricercatori e 10mila fra Forze dell'Ordine e Vigili del fuoco

⁷ Stime del Partito Democratico

⁸ Stima prudenziale per gli investimenti in Grandi Opere, indicate nel programma la Banda Larga, l'Alta Velocità ferroviaria e le piste ciclabili

⁹ Si è ipotizzato un incremento di 3 miliardi in aggiunta a quanto già previsto dalla Legge di Bilancio 2017

¹⁰ Raddoppio del costo attuale del Reddito di Inclusione

¹¹ 100 per cento del turnover per le sole amministrazioni pubbliche che al 2016 erano al di sotto di tale soglia

¹² Estensione dopo il 2019 delle misure attualmente in vigore

¹³ Calcolato sulla retribuzione media dei ricercatori universitari di tipo B (dati MEF, 2016)

¹⁴ Calcolato sulla retribuzione media delle Forze dell'Ordine e dei Vigili del fuoco (dati MEF, 2016)

¹⁵ Con riferimento alla fascia di età 18-30, sono stati stimati 1,1 milioni di giovani locatari aventi un reddito inferiore ai 30mila (dati Istat e Eurostat)

¹⁶ Misure per gli interventi di Industria 4.0 contenute nella Legge di Bilancio 2018

¹⁷ Nota tecnico-illustrativa della Legge di Stabilità 2017

Tavola 2: Quadro di finanza pubblica basato sul piano di rientro del Partito Democratico*
 (valori in percentuale del Pil)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Pil reale (variazione percentuale)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Deflatore del Pil (variazione percentuale)	0,6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Livello del Pil nominale (valori in miliardi)	1.717	1.777	1.839	1.903	1.970	2.039	2.110	2.184	2.260	2.339	2.421	2.506	2.594
a Avanzo primario	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
b Interessi**	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1
Indebitamento netto (a-b)	-2,1	-1,8	-1,7	-1,7	-1,6	-1,5	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3	-1,2	-1,2	-1,1
Debito pubblico	131,6	128,9	126,3	123,7	121,0	118,4	115,9	113,3	110,7	108,2	105,6	103,1	100,6
Tasso di interesse medio sul debito	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Differenziale tasso di interesse medio sul debito-tasso di crescita del Pil	0,8	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5

* Il piano di rientro del debito del PD riporta soltanto i dati medi per il periodo 2018-2029. Nel quadro sopra riportato si è ipotizzato che i rilevanti parametri rimangano costanti nel corso del periodo

** La spesa per interessi è calcolata sulla base del tasso medio del debito del 3 per cento ipotizzato nel programma del PD