



Le misure del Piano Biden per fronteggiare la crisi economica

di Luca Brugnara e Federica Paudice

1 aprile 2021

Il piano proposto dal Presidente Biden e approvato dal Congresso americano nei giorni scorsi ammonta complessivamente a 1,9 trilioni di dollari (circa 1,6 trilioni di euro), di cui 1,16 stanziati per il 2021. Tenendo conto di questo piano e al netto delle ulteriori misure previste per i prossimi mesi, il deficit federale si attesterebbe attorno al 15 per cento del Pil, pressoché invariato rispetto al 2020. Le misure del piano sono principalmente finalizzate a dare aiuti a famiglie e imprese e sostenere l'economia nel breve periodo; per queste ragioni un confronto con il Recovery Fund europeo risulta inappropriato. Per le misure di rilancio dell'economia, bisognerà attendere ulteriori provvedimenti che sono stati già annunciati e dovrebbero prevedere investimenti in infrastrutture e altre misure orientate alla crescita.

* * *

Nel marzo del 2020, come risposta alla crisi pandemica, negli Stati Uniti erano stati introdotti: il “*Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*” con effetti sul deficit per 8 miliardi di dollari, il “*Families First Coronavirus Response Act*” con effetti di 192 miliardi e il “*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act*” con effetti per 1.721 miliardi.¹ In quest'ultimo pacchetto sono state introdotte le due principali misure di sostegno economico: il “*Paycheck Protection Program*”, ovvero dei prestiti statali a tasso agevolato destinati alle imprese per garantire la corresponsione degli stipendi ai lavoratori dipendenti, e i primi assegni diretti dell'importo di 1.200 dollari a favore dei contribuenti con reddito inferiore a 75.000 dollari. Ad aprile è stato poi emanato un secondo piano di aiuti principalmente rivolto alle imprese, che ha comportato un ulteriore incremento del deficit di 483 miliardi quasi interamente imputabili al rifinanziamento del “*Paycheck Protection Program*”, mentre il “*Consolidated Appropriations Act*” approvato a dicembre

¹ Fonte: <https://www.cbo.gov/system/files/2020-06/56403-CBO-covid-legislation.pdf>.

2020 ha stanziato nuovi provvedimenti, tra cui un secondo giro di assegni per i contribuenti americani di 600 dollari, aumentando il deficit di 867 miliardi.²

L'11 marzo di quest'anno è entrato in vigore un nuovo pacchetto di aiuti: l'*American Rescue Plan Act* (ARPA, noto anche come "Piano Biden"). Tra gli obiettivi fondamentali ci sono il rafforzamento della campagna vaccinale, il ristoro alle famiglie e il sostegno alle comunità in difficoltà. Il piano ammonta complessivamente a 1,9 trilioni di dollari, di cui 1,16 trilioni sono stanziati per il 2021, 529 miliardi per il 2022, 114 miliardi per il 2023 e la restante parte tra il 2024 e il 2025.³

Gli effetti sul deficit

Le stime del Congressional Budget Office (CBO) di febbraio, che includevano l'ultimo pacchetto di misure dell'amministrazione Trump, prevedevano una riduzione del deficit federale dal 16,0 per cento del Pil nel 2020 - pari a 3.310 miliardi di dollari - al 10,3 per cento - pari a 2.258 miliardi di dollari. Includendo anche l'impatto dell'ARPA, ci si aspetta che il deficit possa salire attorno al 15 per cento, attestandosi quindi su un valore prossimo a quello del 2020 (che nel frattempo è stato rivisto al 14,9 per cento).

Il debito federale dovrebbe salire dal 100 per cento del Pil del 2020 al 109 per cento al termine del 2021; tenendo conto anche degli Stati e degli enti locali, il debito complessivo (general government) dovrebbe salire nel 2021, secondo stime recenti di Fitch, al 127 per cento del Pil.⁴

Le principali misure

Il piano è articolato in 11 titoli, corrispondenti alle Commissioni ("*Committees*") del Senato statunitense che hanno deciso l'allocazione definitiva delle risorse (Tav.1). La maggioranza delle misure economiche del piano riguarda la Commissione Finanza (titolo 9), che ha competenza in materia di tassazione, spesa per i piani sanitari federali (Medicare e Medicaid), previdenza sociale e infrastrutture.

Sostegni a fondo perduto

Complessivamente il Piano prevede circa 750 miliardi di misure a fondo perduto per il 2021 (circa il 65 per cento del piano). Queste misure sono

² Fonte: https://www.cbo.gov/system/files/2021-01/PL_116-260_Summary.pdf.

³ Vedi: <https://www.cbo.gov/publication/57037>.

⁴ Secondo la Banca dei Regolamenti Internazionali (BIS), tale rapporto aveva raggiunto il livello di 119 per cento a fine 2020 (Fonte: https://www.bis.org/statistics/totcredit/credgov_doc.pdf).

contenute per lo più all'interno del titolo 9 in cui sono presenti i sostegni a famiglie e nei titoli 5 e 7 in cui sono contenuti i sostegni alle imprese.

Le principali misure destinate alle famiglie nel titolo 9 sono:

- Sostegno economico di chi ha perso il lavoro a causa della crisi pandemica (*"Crisis Support for Unemployed Workers"*) per 193 miliardi di cui 118 destinati ad un assegno di disoccupazione settimanale di 300 dollari erogabile fino a settembre 2021 (*"Federal Pandemic Unemployment Compensation"*) e la restante parte agli individui che non avrebbero di norma diritto agli assegni di disoccupazione (*"Pandemic Unemployment Assistance"* e *"Pandemic Emergency Unemployment Compensation"*);
- Credito d'imposta per i cittadini americani con reddito inferiore a soglie prestabilite (*"Recovery Rebate credits"*) per 394 miliardi.⁵ L'importo è calcolato come 1.400 dollari una tantum per il richiedente, a cui si sommano 1.400 dollari per ogni familiare a carico. Si tratta di un credito d'imposta anticipato sulle tasse del 2021 che si somma ai due precedenti assegni di 1.200 e 600 dollari menzionati precedentemente - con alcune rilevanti modifiche che aumentano l'ammontare del beneficio;⁶
- Ulteriore espansione del credito d'imposta per i figli a carico (*"Child Tax Credit"*) per 19,5 miliardi. Il piano Biden aumenta l'importo detraibile per ogni figlio a carico (che è passato da 2.000 dollari per i figli a carico minori di 17 anni a 3.600 dollari per i figli di età compresa tra 0 e 5 anni e 3.000 dollari per gli altri figli a carico). I beneficiari sono i nuclei familiari con reddito inferiore a 150.000 dollari. Le stime dell'Ufficio di Bilancio del Congresso Statunitense prevedono che questa modifica costerà 84,4 miliardi di dollari nel biennio 2021-2022.⁷

⁵ Le soglie fissate per l'accesso al beneficio sono piuttosto alte: il credito d'imposta, infatti, inizia a diminuire per i richiedenti single con redditi superiori a 75.000 dollari e si esaurisce per quelli con reddito superiore a 80.000 dollari; per i richiedenti sposati inizia a ridursi con reddito superiore a 150.000 e scompare con reddito superiore a 160.000 e per le famiglie inizia a ridursi con redditi superiori a 112.500 e si esaurisce con redditi superiori a 120.000 dollari.

⁶ La principale modifica riguarda l'estensione dei familiari considerati a carico: mentre i primi due assegni prevedevano la possibilità di ottenere 600 dollari per ogni figlio a carico minore di 17 anni, questa misura estende il beneficio addizionale a tutti i familiari a carico senza limiti d'età. Fonte: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11605>

⁷ Fonte: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11613>

I principali sostegni alle imprese sono: erogazioni a fondo perduto per circa 45 miliardi, di cui 28,6 miliardi in favore del settore della ristorazione (*“Support for Restaurants”*, titolo 5), 15 miliardi per le piccole imprese che hanno subito ingenti danni (*“Economic Injury Disaster Loan”*, titolo 5), aiuti a fondo perduto per 22,5 miliardi a sostegno del settore dei trasporti (titolo 7), di cui 1,5 miliardi destinati al comparto ferroviario (*“Grants to the National Railroad Passenger Corporation”*) e 17,5 miliardi al trasporto aereo (*“Relief for airports”* e *“Air Transportation Payroll Support Program Extension”*).

Sostegni attraverso le istituzioni (enti locali, istruzione e sanità)

La voce di spesa principale per l’anno corrente è rappresentata dal fondo di sostegno per gli Stati e gli Enti Locali (*“Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds”*, titolo 9) con dotazione di 283 miliardi per il 2021 (circa il 24 per cento del piano). Il fondo deve essere utilizzato: (i) per coprire le spese relative all’emergenza sanitaria e al suo impatto sull’economia (assistenza a persone, piccole imprese, settori colpiti, enti no profit); (ii) per erogare dei premi ai lavoratori dei settori essenziali; (iii) per sopperire ai mancati introiti dei governi; (iv) per investimenti pubblici nei sistemi idrici, fognari e infrastrutture a banda larga. Tali risorse non possono essere invece utilizzate per ridurre le tasse e non possono essere depositate nei fondi pensione.

Sono inoltre previsti investimenti per la riapertura degli edifici scolastici e per il rafforzamento del settore sanitario:

- 12,4 miliardi destinati agli interventi scolastici (titolo 2), di cui 6,3 stanziati per le scuole Primarie e Secondarie (*“Elementary and Secondary School Emergency Relief Fund”*) e 5,9 per le Università (*“Higher Education Emergency Relief Fund”*);
- Un ulteriore investimento di 7,3 miliardi per la scuola dell’infanzia (*“Child Care and Development Block Grant Program”* e *“Child Care Administration”*, titolo 2);
- L’estensione della copertura assicurativa sanitaria, con 7,7 miliardi di investimento (*“Medicaid”*, titolo 9), la cui quasi totalità (6,5 miliardi, pari all’84 per cento) verrà destinata all’ampliamento dei programmi di medicina domiciliare (*“Temporary Increase in FMAP for Expanding HCBS”*);
- Il potenziamento del piano vaccinale (titolo 2), con una spesa pari a 4,23 miliardi di dollari, e lo sviluppo di un piano nazionale di 10,16 miliardi per potenziare i processi di produzione e somministrazione dei

tamponi molecolari, insieme alle attività di monitoraggio dei contagi, c.d. *contact tracing*.

Le risorse stanziare per le istituzioni ammontano a 856 miliardi sull'intero periodo (pari al 46,8 per cento del piano complessivo). Ai settori dell'istruzione e della sanità sono stati destinati rispettivamente 193 e 145 miliardi di dollari per il decennio 2021-2030.

Conclusioni

Complessivamente il piano Biden porterà il deficit del 2021 al livello di quello del 2020, ovvero intorno al 15 per cento. Quanto alle misure del piano, la maggior parte delle risorse sono destinate a ristori ad imprese e cittadini. Viene lasciato poco spazio agli investimenti diretti pubblici che sono a discrezione degli enti locali che possono decidere come impiegare i *Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds*, mentre i sostegni agli investimenti privati sono del tutto assenti. A differenza del Next Generation EU, il cui principale obiettivo è incentivare gli Stati membri ad intraprendere cambiamenti strutturali (ad esempio, transizione digitale, transizione ecologica), l'ARPA concentra la maggior parte delle risorse su spese di breve periodo (il 61 per cento delle risorse sono destinate al 2021). Per queste ragioni il paragone tra i due piani risulterebbe improprio, in quanto essi presentano obiettivi diversi ed hanno come riferimento orizzonti temporali differenti. Per le politiche di rilancio degli investimenti bisognerà attendere il prossimo piano che è già stato annunciato e dovrebbe prevedere spesa in infrastrutture e misure orientate alla crescita.

Tav. 1: Impatto su deficit
(miliardi di dollari)

	2021	2022	2020/30
Titolo 1—Agricoltura, nutrizione e silvicoltura	18,82	2,6	22,71
Titolo 2—Salute, Istruzione, Lavoro, Pensioni	40,73	114,83	303,94
<i>di cui:</i>			
<i>Elementary and Secondary School Emergency Relief Fund</i>	6,11	30,73	122,78
<i>Higher Education Emergency Relief Fund</i>	5,94	13,86	39,86
<i>Child Care and Development Block Grant Program</i>	2,7	4,5	14,84
<i>Child Care Administration</i>	4,08	11,29	23,98
<i>Public health</i>	4,23	8,61	14,97
<i>Testing</i>	10,16	30,48	50,29
Titolo 3—Banche, Edilizia, Affari Urbani	32,54	29,88	88,82
Titolo 4—Sicurezza e Affari Governativi	12,56	11,91	50,54
Titolo 5—Piccole imprese	48,55	1,13	49,94
<i>di cui:</i>			
<i>Support for Restaurants</i>	28,6	0	28,6
<i>Economic Injury Disaster Loan</i>	14,8	0,2	15
Titolo 6—Ambiente e Lavori Pubblici	0,81	1,1	3,21
Titolo 7—Commercio, Scienza e Trasporti	22,43	9,54	35,16
<i>di cui:</i>			
<i>Grants to the National Railroad</i>	1,53	0,17	1,7
<i>Relief for airports</i>	2,64	4,32	8
<i>Air Transportation Payroll Support Program Extension</i>	14,82	0,12	14,26
Titolo 8—Reduci di guerra	10,51	4,29	16,67
Titolo 9—Finanza	898,02	292,26	1.213,53
<i>di cui:</i>			
<i>Crisis Support for Unemployed Workers</i>	193,62	11,38	205,81
<i>Recovery Rebate credits</i>	394,02	8,97	403,64
<i>Child Tax Credit</i>	19,56	65,18	88,89
<i>Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds</i>	283,96	77,09	362,05
Titolo 10—Relazioni Estere	1,16	4,2	9,53
Titolo 11—Affari Interni	1,98	4,35	8,58
Ricavi stimati	-75,42	-52,44	-52,98
Effetto tot su deficit	1164	529	1856

Fonte: elaborazioni OCPI su dati CBO