

La politica finanziaria in tempo di crisi

Di fronte alla profonda recessione attuale, la maggior parte dei paesi industrializzati hanno messo in atto dei programmi di stabilizzazione congiunturale. Tuttavia, la storia mostra che gli effetti di una politica finanziaria rispetto ad una politica monetaria e rispetto agli stabilizzatori automatici, sono decisamente più deboli. Questo è in particolare il caso in Svizzera, la cui economia è fortemente orientata all'esportazione. Un altro impulso fiscale nello stile tradizionale sarebbe di scarsa utilità. Esso aumenterebbe l'indebitamento, ciò che comporterebbe un aumento delle imposte e una riduzione dell'attrattività economica.

La posizione di economieuisse

Sebbene alcuni segnali sembrano indicare una prossima inversione di tendenza, economieuisse ritiene che la recessione sarà lunga e non crede dunque in una rapida ripresa nel 2010. Essa è del parere che un eventuale terzo pacchetto congiunturale non debba essere fissato in miliardi di franchi, ma piuttosto tendere ad attenuare il ristagno congiunturale mediante misure mirate. Queste devono rispondere ad alcuni criteri (avere effetto rapidamente, essere mirate e temporanee) e rispettare la regola complementare del freno all'indebitamento. Sarebbe ancora più opportuno, indipendentemente dalla fiducia posta negli stabilizzatori automatici, rinunciare o rinviare i previsti aumenti d'imposta. Impegnarsi in costosi programmi di sostegno della domanda sarebbe per contro irresponsabile.

15 giugno 2009

Numero 14

dossier politica

La politica finanziaria in tempo di crisi

Ripetuti appelli a programmi congiunturali

Scatenata dalla crisi finanziaria, la forte recessione dell'economia mondiale si sta rapidamente accelerando. Tutti i paesi industrializzati sono attualmente colpiti. Oltre alla necessità di stabilizzare i mercati finanziari, numerosi paesi sono oggi confrontati a sfide supplementari, di ordine congiunturale. Considerato il rapido aumento della disoccupazione, gli appelli rivolti allo Stato affinché esso prenda ulteriori misure si moltiplicano. Di fronte a questa situazione, si pone la questione se lo Stato sia in grado di stabilizzare l'economia attraverso la propria politica finanziaria. In caso affermativo, bisognerà in un secondo tempo chiedersi se sia corretto intervenire o se non si dovrebbe invece ricorrere ad altri strumenti, come la politica monetaria o gli stabilizzatori automatici. Se la decisione va nel senso della politica di bilancio, si tratta allora in un terzo tempo di decidere dove e in quale misura occorra modificare le uscite e le entrate. Bisogna paragonare i benefici e i costi di ogni misura.

Esaminiamo innanzitutto la situazione attuale e le previsioni concernenti i principali paesi industrializzati dal punto di vista economico e finanziario. In una seconda tappa, affronteremo alcune riflessioni sugli effetti anticiclici della politica finanziaria. Esse saranno seguite da un'analisi del caso della Svizzera a livello della Confederazione e dei Cantoni. Questo giro d'orizzonte sfocerà infine in una presentazione della posizione dell'economia.

L'economia mondiale subirà probabilmente una contrazione nel 2009

Forte recessione dell'economia mondiale accompagnata da cupe prospettive

Il FMI (2009a) ha previsto quest'anno la più importante recessione dopo la Seconda Guerra mondiale. L'economia mondiale subirà per la prima volta una contrazione che sarà nell'ordine dell'1,3% (cfr. grafico 1). Nei paesi industrializzati, il calo raggiungerà perfino il 3,8%. La recessione del commercio mondiale sarà ancora più marcata. Il calo dovrebbe superare l'11% nel 2009, cifra che non ha paragoni. Per il 2010 è annunciata una crescita modesta dell'economia mondiale (+1,9%), mentre il commercio mondiale progredirà solo dello 0,6%. Questo forte ristagno si è già ripercosso sul mercato del lavoro. Negli Stati Uniti, il tasso di disoccupazione è passato dall'inizio della recessione nel dicembre 2007 dal 4,7 all'8,9%, raggiungendo il suo livello più elevato dal 1983. In Spagna, il governo prevedeva in gennaio un tasso del 15,9% per la fine dell'anno; nel frattempo, esso ha già raggiunto il 17,4%. Per colmare il deficit della domanda, figlio di questa situazione, i paesi industrializzati hanno elaborato importanti pacchetti di rilancio destinati a stabilizzare l'economia.

Secondo il FMI l'economia mondiale (grigio) subirà quest'anno per la prima volta dopo la Seconda Guerra mondiale una contrazione dell'1,3%. La regressione del commercio mondiale (nero) sarà ancora più evidente (-11%).

Grafico 1: Tasso di crescita dell'economia mondiale e del commercio mondiale a partire dal 1950



Fonte: OMC (2008), OCSE (2003), previsioni per il 2009 e il 2010 secondo il FMI (2009a)

Mentre nel 2008 alcuni paesi hanno ancora potuto registrare una modesta crescita economica, tutti i paesi industrializzati subiranno una netta contrazione nel 2009. La crisi finanziaria ed economica si tradurrà in disavanzi elevati e in una forte crescita dell'indebitamento.

Tabella 1: Previsioni del FMI per il 2009-2010 e il 2014

| Crescita del PIL in % | 2008 | 2009 | 2010 | 2014 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Stati Uniti | 1,1 | -2,8 | 0,0 | 2,4 |
| Giappone | -0,6 | -6,2 | 0,5 | 2,5 |
| Germania | 1,3 | -5,6 | -1,0 | 2,2 |
| Francia | 0,7 | -3,0 | 0,4 | 2,3 |
| Italia | -1,0 | -4,5 | -0,4 | 1,9 |
| Gran Bretagna | 0,7 | -4,1 | -0,4 | 2,8 |
| Svizzera | 1,6 | -3,0 | -0,3 | 1,5 |

| Deficit di bilancio in % del PIL | 2008 | 2009 | 2010 | 2014 |
|----------------------------------|------|-------|-------|------|
| Stati Uniti | -6,1 | -13,6 | -9,7 | -4,7 |
| Giappone | -5,6 | -9,9 | -9,8 | -7,1 |
| Germania | -0,1 | -4,7 | -6,1 | -1,4 |
| Francia | -3,4 | -6,2 | -6,5 | -4,6 |
| Italia | -2,7 | -5,4 | -5,9 | -4,5 |
| Gran Bretagna | -5,4 | -9,8 | -10,9 | -6,4 |
| Svizzera | 0,9 | -1,6 | -1,6 | n.V. |

| Indebitamento in % del PIL | 2008 | 2009 | 2010 | 2014 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Stati Uniti | 70,5 | 87,0 | 97,5 | 106,7 |
| Giappone | 196,3 | 217,2 | 227,4 | 234,2 |
| Germania | 67,2 | 79,4 | 86,6 | 91,0 |
| Francia | 67,3 | 74,9 | 80,3 | 89,7 |
| Italia | 105,8 | 115,3 | 121,1 | 129,4 |
| Gran Bretagna | 51,9 | 62,7 | 72,7 | 87,8 |
| Svizzera | 41,5 | 41,8 | 41,6 | n.V. |

Fonte: FMI (2009a), Dettes Suisse : AFF (2009)

Secondo le previsioni i paesi industrializzati registreranno in un futuro relativamente prossimo disavanzi di bilancio elevati e un tasso d'indebitamento in forte crescita

Già l'anno scorso alcuni paesi hanno registrato elevati disavanzi di bilancio a causa di entrate scarse e di maggiori spese rispetto ai preventivi. Mentre le diminuzioni delle entrate sono attribuibili all'evoluzione congiunturale, i crediti e le garanzie concesse alle banche, nonché l'importanza dei pacchetti di rilancio hanno provocato aumenti consistenti delle spese. Secondo le previsioni del FMI, questi disavanzi saranno ancora più elevati nel 2009 e nel 2010. Di conseguenza, l'indebitamento aumenterà fortemente (vedi tabella 1). La situazione è particolarmente preoccupante negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Giappone. Negli Stati Uniti, il disavanzo raggiungerà probabilmente quest'anno 1,8 miliardi di dollari, ossia quasi il 14% del PIL. A partire dal 2010, ci si attende una diminuzione dei deficit, anche se dovrebbero restare positivi almeno fino al 2019 in ragione di oltre il 4% del PIL (CBO 2009). Le previsioni relative ai deficit della Gran Bretagna e del Giappone si situano attorno al 10%. Nelle grandi nazioni industrializzate, il livello d'indebitamento, già elevato prima dello scoppio della crisi, raggiungeva vertici mai raggiunti dopo le due Guerre mondiali.

Gli Stati fortemente indebitati possono cadere in una spirale negativa

Un indebitamento elevato provoca un aumento degli interessi passivi. La tabella 2 mostra che la quota degli importi versati per gli interessi sull'insieme delle entrate fiscali registrerà un forte aumento nei prossimi anni, secondo i dati dell'OCSE. Quando quasi un franco su sette delle entrate fiscali serve a finanziare i debiti, come è ad esempio il caso in Giappone: il margine di manovra finanziaria dello Stato si riduce. Parallelamente, il rifinanziamento sul mercato dei capitali diventa sempre più costoso (cf. grafico 2). Negli Stati fortemente indebitati, come l'Ungheria, la Grecia o l'Irlanda, i tassi d'interesse a lungo termine sono saliti notevolmente negli scorsi mesi. Verso la metà del 2008 le differenze tra i paesi europei erano minime. Oggi, il rendimento dei prestiti statali irlandesi e greci si situa 2 punti al di sopra degli altri paesi europei. Per evitare di cadere in una spirale dell'indebitamento, questi

paesi devono ridurre drasticamente le loro spese o aumentare le loro imposte. L'Irlanda ha già reagito ed aumentato l'imposta sul reddito.

Secondo le previsioni dell'OCSE, nei prossimi anni i deficit e i debiti crescenti peseranno sempre più sui budget pubblici. Nel 2010 gli Stati Uniti, il Giappone e l'Italia destineranno oltre un franco su nove delle entrate fiscali agli interessi dei loro debiti pubblici.

Tabella 2: Peso crescente dell'indebitamento sui budget pubblici

| Interessi sui debiti in % delle entrate | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2014* |
|---|------|------|------|------|-------|
| Stati Uniti | 8,4 | 8,3 | 9,8 | 11,9 | 18,8 |
| Giappone | 8,5 | 7,5 | 10,3 | 14,3 | 20,0 |
| Germania | 6,3 | 6,1 | 6,2 | 6,9 | 11,8 |
| Francia | 6,1 | 6,3 | 6,6 | 7,4 | 10,7 |
| Italia | 10,9 | 11,6 | 12,7 | 13,4 | 19,0 |
| Gran Bretagna | 5,6 | 6,5 | 6,9 | 8,4 | 13,8 |
| Svizzera | 4,2 | 4,2 | 3,1 | 4,1 | 6,9** |

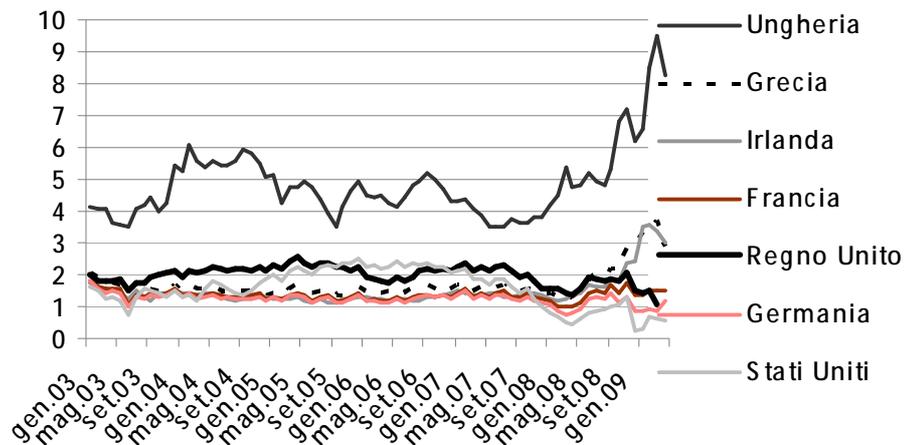
Fonte: OCSE (2009b), calcoli propri

* Proiezioni fondate sui dati del FMI relativi all'indebitamento nel 2014. Ipotesi: evoluzione delle entrate nel 2014 rispetto al 2010 nei limiti dell'aumento del PIL, i tassi d'interesse a lungo termine raggiungono il livello corrispondente alla media pluriennale (valore medio per gli ultimi 20 anni).

** Nessuna previsione del FMI per la Svizzera. Ipotesi: evoluzione dell'indebitamento della Svizzera secondo la media degli Stati del G7

Fino alla metà del 2008, le differenze di rendimento per i prestiti statali a dieci anni erano minime, soprattutto a livello europeo. L'aumento del rischio ha fatto crescere rapidamente i tassi d'interesse di diversi punti percentuali nei paesi fortemente indebitati come l'Ungheria, la Grecia e l'Irlanda.

Grafico 2: Differenza di rendimento dei prestiti statali su dieci anni rispetto alla Svizzera



Fonte: OCSE (2009b)

Possibilità e limiti dei pacchetti di rilancio

La politica di stabilizzazione è un compito centrale dello Stato

La scienza economica individua una serie di compiti che permettono allo Stato di intervenire nell'economia di mercato. L'economista Richard Musgrave (1959) li suddivide in tre campi d'attività: l'allocazione, la redistribuzione e la stabilizzazione. Mentre la politica di allocazione ha essenzialmente lo scopo di assicurare l'efficienza dell'economia di mercato, la politica di redistribuzione persegue degli obiettivi sociali e di ripartizione. Il terzo campo d'attività è dedicato alla stabilizzazione del sistema economico. In questa categoria occorre una distinzione tra una politica di stabilizzazione tendente in primo luogo ad eliminare le cause dei problemi (ad esempio: grado d'indebitamento elevato delle banche, innovazioni finanziarie che mancano di trasparenza o pessimi sistemi d'incitamento), e tra una politica che intende soprattutto correggere i fenomeni che accompagnano questa instabilità (disoccupazione o inflazione elevata). Quest'ultima non combatte le cause, bensì i sintomi dell'instabilità. Dalle esperienze realizzate durante la grande crisi economica mondiale e le spiegazioni fornite da John Maynard Keynes (1936), risulta che negli anni che hanno seguito

la Seconda Guerra mondiale, la politica di bilancio discrezionale era l'elemento centrale della stabilizzazione. Per contro, la politica monetaria non svolgeva nessun ruolo o semplicemente un ruolo insignificante, a causa in particolare del sistema di Bretton-Woods e dei suoi tassi di cambio fissi (Köhler-Töglhofer e Reiss, 2009). Nella pratica, la politica finanziaria keynesiana, secondo la quale bisognava equilibrare le fluttuazioni congiunturali mediante spese più elevate in periodi di recessione e spese minori in periodi di alta congiuntura, non funzionava. Era relativamente facile trovare una maggioranza per votare spese supplementari in periodo di recessione, ma in fase di alta congiuntura risultava difficile ridurre le spese. Ne è derivato un aumento dell'indebitamento (Frey, 2007). Alla fine del regime di Bretton Woods, la stabilizzazione è sempre stata maggiormente perseguita tramite la politica monetaria, mentre la politica di bilancio doveva ormai limitarsi a fornire un contributo agli stabilizzatori automatici (Köhler-Töglhofer e Reiss, 2009). Questo punto di vista è oggi nuovamente rimesso in discussione.

La politica monetaria si è rivelata uno strumento di stabilizzazione efficace

Così, in periodi di instabilità macroeconomica, anche in un'economia di mercato, la questione che si pone non è quella di sapere se, ma come lo Stato deve agire. Nel corso degli ultimi due decenni, è sempre prevalso il parere che la politica monetaria sia lo strumento privilegiato per rimediare alle fluttuazioni congiunturali (FMI, 2008a; Elmendorf e Furman, 2008). Ne deriva che le banche centrali non solo possono reagire molto rapidamente tramite il loro tasso direttore, ma spesso anche in modo efficace. Si rimprovera però alla politica finanziaria che le misure adottate intervengono spesso troppo tardi. Tre ragioni spiegano questo fenomeno: la presa di coscienza avviene tardivamente, le decisioni richiedono tempo e gli effetti si producono con un certo ritardo. Bisogna innanzitutto percepire una recessione come tale. Ma poiché la svolta congiunturale è spesso rapida e i dati economici definitivi sono pubblicati con un certo ritardo, l'azione è più difficile di quanto sembri. Inoltre, le vie decisionali nelle democrazie aggiungono lentezza al processo. Le proposte devono dapprima essere elaborate, discusse e adottate dal Parlamento. Infine, molto spesso, le misure prese non agiscono immediatamente, ma solo dopo un certo lasso di tempo. Esiste perfino il rischio che le misure decise siano inefficaci, anzi dannose, perché esse possono far prevalere delle idee e degli interessi privati che normalmente non raccoglierebbero una maggioranza, istituendo così per troppo tempo sovvenzioni assai elevate (Avenir Suisse, 2009; FMI, 2008a). Per contro, è noto che la politica monetaria ha bisogno dell'appoggio della politica finanziaria quando la prima si rivela inefficace o quando i suoi mezzi sono totalmente esauriti (FMI, 2008a). Questa condizione sembra attualmente realizzata. In tutto il mondo, le banche centrali hanno già ridotto il loro tasso direttore ad un livello storicamente basso, vicino allo zero e, tramite azioni concertate, hanno a più riprese iniettato nel sistema grosse quantità di denaro. Per aumentare ulteriormente la massa monetaria, si è sempre più fatto uso di metodi non convenzionali che rispondono all'appellativo «quantitative easing» e che comportano in particolare la sottoscrizione diretta di prestiti statali ed aziendali.

L'influenza della politica finanziaria sulla crescita economica è limitata

Il FMI (2008a) ha esaminato 41 paesi nel periodo tra il 1970 e il 2007. Esso ha constatato che i programmi d'impulso hanno avuto un'influenza positiva sull'economia. Una spesa anticiclica in un'anno di rallentamento congiunturale, per un importo equivalente all'1% del PIL, portava mediamente con sé un aumento medio del PIL annuo dello 0,1%; un risultato dunque molto modesto. Anche l'effetto globale per i tre anni successivi, valutato allo 0,5% del PIL, è da considerarsi relativamente basso. D'altronde, ogni volta si corre il rischio che le misure decise diventino permanenti e che l'indebitamento aumenti fortemente. Così, Reinhart e Rogoff (2008) hanno osservato che dopo la Seconda Guerra mondiale, i paesi industrializzati hanno registrato in tre anni un aumento del loro indebitamento dell'86%. Secondo altri studi, come quello dell'OCSE (2009), le spese supplementari dello Stato producono, soprattutto nelle economie aperte, soltanto un debole effetto moltiplicatore compreso tra gli 0,3 e gli 0,8 punti di crescita.

Gli stabilizzatori automatici hanno funzionato nel 95% di tutte le recessioni, le misure discrezionali soltanto nel 23 % dei casi

Il FMI ha inoltre constatato che l'efficacia degli stabilizzatori automatici¹ è nettamente superiore a quella delle misure decretate a breve termine. Essi hanno manifestato i loro effetti nel 95% di tutte le recessioni, mentre le misure discrezionali sono state positive solo nel 23% dei casi. Queste ultime non erano spesso in armonia con il ciclo congiunturale e sono sovente state adottate per altre ragioni. Il FMI è giunto alla conclusione che gli impulsi della politica finanziaria sono soprattutto efficaci se soddisfano i criteri "rapido, mirato, temporaneo" («timely, targeted, temporary») e quando il budget dello Stato autorizza un margine di manovra in questo senso. Anche Elmendorf e Furman (2008), nonché Stone e Cox (2008), postulano questi tre principi. Le risorse supplementari devono dunque essere impiegate in maniera mirata, là dove sono in grado di ottenere i massimi effetti. La rapidità degli effetti è un fattore essenziale². Essa spesso non è una caratteristica degli effetti quando si tratta di investimenti nelle infrastrutture. E' necessario che le misure adottate siano temporanee se si vuole evitare di aumentare costantemente l'indebitamento e se non si intende ostacolare i cambiamenti strutturali.

La profondità e la durata della recessione giustificano un intervento della politica finanziaria

Politica finanziaria discrezionale nell'OCSE

Dopo che alcune banche hanno dovuto essere sostenute con crediti o garanzie statali, o addirittura nazionalizzate, e che la crisi finanziaria si è sempre più propagata all'economia reale, la necessità di adottare misure di politica di bilancio si è manifestata con maggior forza. All'interno dell'OCSE, i 30 Stati membri hanno reagito negli scorsi mesi alla crisi ed adottato programmi di sostegno. Questi ultimi variano considerevolmente per quanto concerne l'ampiezza e la natura delle misure adottate (OCSE, 2009). Mediamente, i pacchetti di rilancio rappresentano, per il periodo dal 2008 al 2010, il 2,5 % del PIL (cf. grafico 3). La maggior parte di essi concernono il 2009. Sono gli Stati Uniti ad aver approntato il programma più consistente, che si situa al 5,6 % del PIL. In Irlanda, in Islanda e in Ungheria per contro, la situazione precaria delle collettività pubbliche ha richiesto dei risparmi e degli aumenti d'imposta che spaziano tra il 4,4 % e il 9,4 % del PIL. L'OCSE (2009a) ha osservato che i programmi sono più importanti quando gli stabilizzatori automatici sono meno efficaci. In media, l'impulso degli stabilizzatori automatici è di circa tre volte superiore a quello delle misure discrezionali.

A breve termine, gli aumenti delle spese sono più efficaci delle riduzioni d'imposta

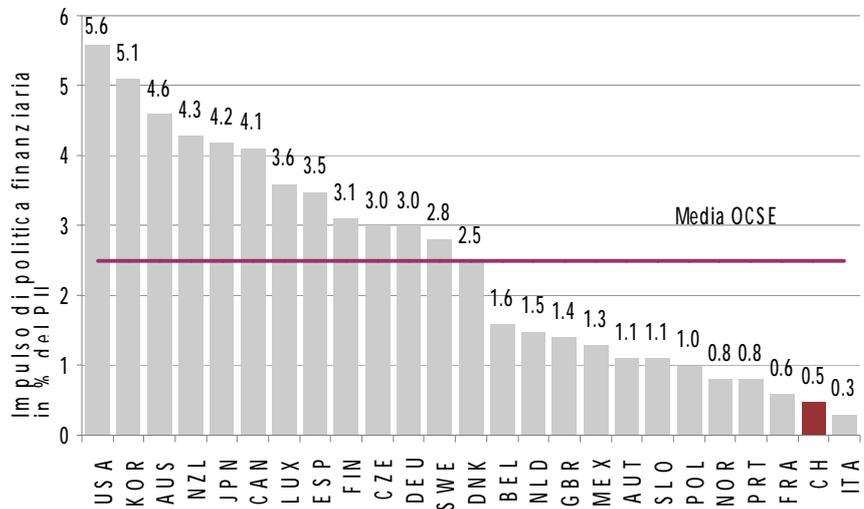
I 27 paesi (tranne l'Irlanda, l'Islanda, l'Ungheria) che hanno optato per una politica mirata anticiclica, hanno distinto le varie misure tra aumenti di spesa e diminuzioni di imposte. In media, le diminuzioni d'imposta rappresentano una quota leggermente più elevata del PIL rispetto agli aumenti di spesa. Se paesi come la Finlandia, la Gran Bretagna, l'Olanda, la Nuova Zelanda, la Svezia e la Repubblica Ceca prevedono pacchetti di rilancio costituiti per tre quarti di riduzioni d'imposta, l'Australia, la Danimarca, il Giappone, il Messico e la Norvegia hanno deciso quasi esclusivamente aumenti delle spese. L'OCSE ritiene che l'effetto moltiplicatore delle spese statali supplementari si situi storicamente attorno all'1%, quello delle diminuzioni d'imposta soltanto allo 0,5%. A medio e a lungo termine però, le riduzioni di imposta producono risultati ben migliori, poiché migliorano l'attrattività della piazza economica. Ma nella crisi attuale bisogna attendersi in entrambi i casi un effetto moltiplicatore nettamente inferiore. La ragione principale di questa situazione è dovuta alla grande incertezza e all'elevata quota d'indebitamento degli Stati che fanno in modo che le imprese siano reticenti ad investire e che le famiglie tendano a risparmiare piuttosto che a spendere. Inoltre, l'effetto dei programmi di incentivazione è minore quando le economie sono molto aperte. In questo caso, buona parte del denaro speso parte verso l'estero in contropartita delle importazioni.

¹ Si tratta di meccanismi così concepiti che esercitano automaticamente un effetto anticiclico. Ad esempio, in periodi di recessione, le spese dell'assicurazione disoccupazione aumentano rapidamente e il potere d'acquisto dei disoccupati viene mantenuto, almeno parzialmente. L'effetto degli stabilizzatori automatici dipende in particolare dalla progressività del sistema fiscale, dall'ampiezza dei trasferimenti e dall'impatto delle imposte e tasse sull'attività lucrativa e sulla domanda di lavoro (FMI, 2008a).

² Dal momento che la probabile durata della recessione sarà abbastanza lunga, la questione dell'opportunità del momento sembra svolgere attualmente un ruolo piuttosto minore (FMI, 2008b).

I programmi congiunturali adottati finora nell'OCSE sono molto diversi gli uni dagli altri. Le spese supplementari e/o le riduzioni di imposta realizzate tra il 2008 e il 2010 rappresentano in media il 2,5 % del PIL.

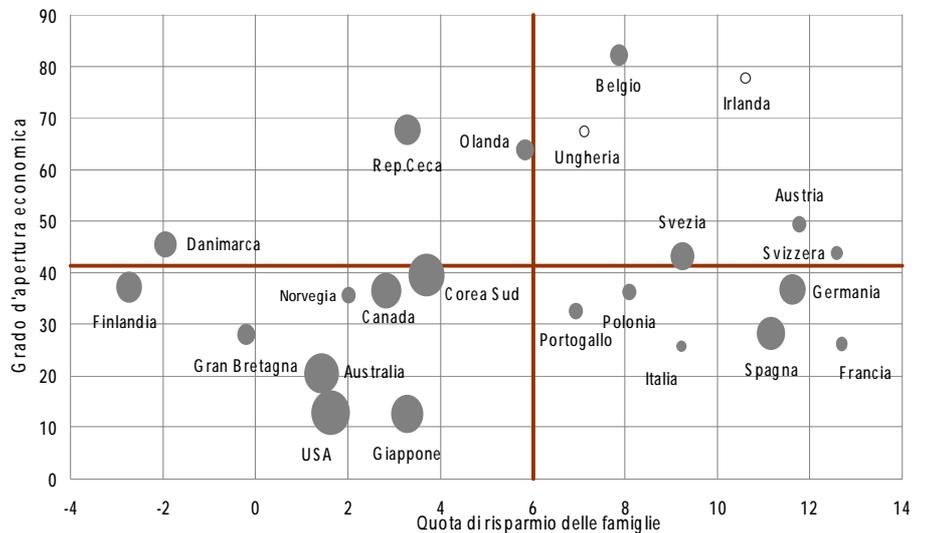
Grafico 3 : Programmi congiunturali nell'OCSE, in % del PIL (cumulo 2008-2010)



Fonte: OCSE (2009a), FMI (2009b).

Più il tasso di risparmio delle famiglie è debole e più l'economia è poco aperta, più i programmi congiunturali sono efficaci. Un programma di rilancio globale non conviene dunque veramente ad una piccola economia aperta con una forte propensione al risparmio come quella svizzera.

Grafico 4 : Influenza dell'apertura economica e del tasso di risparmio sugli ammontari dei programmi



Fonte: OCSE (2008a, 2008b, 2009a), concetto proprio.

I programmi congiunturali hanno effetti minimi sulle economie aperte con un forte tasso di risparmio

Il grafico 4 presenta le caratteristiche dei paesi dell'OCSE in termini di apertura economica e di tassi di risparmio delle economie domestiche private. L'asse orizzontale denota la quota di reddito risparmiata dalle famiglie dopo deduzione di tutte le imposte e altri prelievi. L'apertura economica è stata calcolata in maniera semplificata dividendo la somma delle esportazioni e delle importazioni per il PIL³. La grandezza dei cerchi è proporzionale ai relativi pacchetti di misure, in % del PIL. L'Ungheria e l'Irlanda sono simbolizzate da un

³ Per l'OCSE, l'apertura di un'economia di mercato si calcola dividendo le importazioni per la differenza tra il PIL e le importazioni. I risultati nella circostanza differiscono minimamente.

Un programma di rilancio globale non conviene alla Svizzera

cerchio a causa della loro politica prociclica. Le linee rosse indicano le medie dei paesi dell'OCSE analizzati. Attualmente, questi ultimi tendono verso un aumento dei tassi di risparmio e una diminuzione dell'apertura economica. Del resto, la Banca mondiale ha recentemente constatato che 17 paesi del G20 avevano già preso misure protezioniste, sebbene i loro effetti possano essere ritenuti finora come relativamente modesti (Banca mondiale, 2009).

I paesi la cui efficacia del programma di rilancio è superiore alla media si situano nel quarto inferiore sinistro. Quelli in cui le misure congiunturali sono poco efficaci a causa dell'elevato tasso di risparmio delle famiglie e dell'apertura economica si situano nel quarto superiore destro. Negli altri paesi rappresentati, una politica finanziaria discrezionale avrà effetto soltanto a determinate condizioni. Si costata nel grafico che i programmi congiunturali hanno tendenza a seguire questa logica: l'Australia, il Canada, il Giappone, la Corea del Sud e gli Stati Uniti hanno adottato le misure più importanti (oltre il 4% del PIL). L'anno scorso, tutti questi paesi hanno registrato tassi di risparmio estremamente bassi, mentre la loro apertura economica era inferiore alla media rispetto agli altri paesi dell'OCSE, spesso a causa della loro dimensione. Al contrario, un programma di rilancio globale non conviene alla Svizzera, una piccola economia aperta e che contava l'anno scorso, dopo la Francia, il tasso di risparmio delle famiglie più elevato (quasi il 13%) nel confronto internazionale. Essa beneficia tuttavia indirettamente delle misure adottate all'estero.

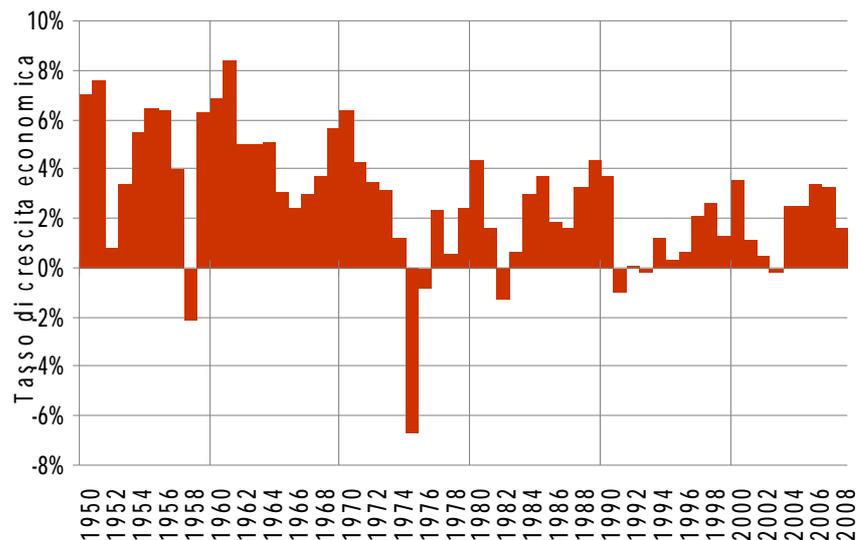
L'economia svizzera vive attualmente il suo ottavo anno di crescita negativa dopo il 1950

Misure di politica finanziaria della Confederazione dopo il 1950

Quest'anno, secondo varie previsioni, l'economia svizzera registrerà un calo fino al 3%, ciò che costituisce la più importante diminuzione del PIL dopo il 1975 (cf. grafico 5). All'epoca, il primo choc petrolifero si era tradotto in una diminuzione del 6,7%. Il grafico mostra che l'economia svizzera ha subito diverse recessioni dal 1950, ma che nessuna di queste ha avuto effetti sensibili sul mercato del lavoro fino agli anni novanta. Tra il 1950 e il 1990, il tasso di disoccupazione in Svizzera è quasi sempre stato inferiore all'1%, ma ha rapidamente superato il 5% nel 1994 (BNS, 2009).

Dopo il boom congiunturale degli anni 1950 e 1960, la crescita economica in Svizzera è costantemente rallentata. Gli anni 2004 - 2007 sono stati eccezionalmente buoni. Nel 2008 l'economia svizzera è progredita dell'1,6%, nonostante un forte calo verso la fine dell'anno.

Grafico 5: Crescita economica in Svizzera dopo il 1950



Fonte: Seco (2009a)

Già negli anni '70 la Confederazione ha tentato di sostenere la congiuntura aumentando le spese

Ci si può chiedere come abbia reagito la Confederazione in occasione delle precedenti crisi. Tenuto conto dell'ampiezza della crisi e dell'incertezza sulla sua durata, è essenziale che la Confederazione non aggravi la situazione con una politica finanziaria inadeguata. Essa è

d'altronde già stata criticata a più riprese in passato per la sua politica finanziaria prociclica⁴. La tabella 3 presenta i precedenti programmi d'impulso e le loro caratteristiche secondo Peter Balastè (2009). La Confederazione non aveva adottato misure finanziarie e fiscali supplementari per stabilizzare la congiuntura durante le recessioni del 1958 e del 2003. Per contro, le misure decise nel 1978 e nel 1997 testimoniano una reazione tardiva a precedenti recessioni che hanno avuto solo scarsi effetti sull'economia.

La Confederazione ha varato misure di stabilizzazione dopo il 1950. La tabella 3 mostra le spese in miliardi di franchi e in % del PIL, nonché l'impatto finanziario globale e il volume delle ordinazioni indotte in % del PIL.

Tabella 3: Misure di politica finanziaria adottate in reazione alle crisi dopo il 1950

| Misure | Periodo | Spese | % PIL | Impulso | Volume delle ordinazioni |
|--|-------------|----------|-------|---------|--------------------------|
| Programmi di creazione d'impieghi I a III | giugno 1975 | 2,10 mia | 1,4 % | 1,3 % | 2,0 % |
| Misure tendenti a ridurre le difficoltà economiche | dic. 1978 | 0,12 mia | 0,1 % | 0,7 % | - |
| Programma d'acquisto | marzo 1983 | 0,90 mia | 0,4 % | 0,0 % | 1,1 % |
| Bonus all'investimento 1993 | marzo 1993 | 0,30 mia | 0,1 % | 1,7 % | 0,4 % |
| Bonus all'investimento 1997 | marzo 1997 | 0,48 mia | 0,1 % | 0,5 % | 0,6 % |
| Misure di stabilizzazione I e II | dic. 2008 | 1,69 mia | 0,3 % | ? | ? |

Fonte: Balastè (2009), dati propri

Programmi di creazione di impieghi I a III del 1975/76

Tra il giugno 1975 e il marzo 1976 sono stati messi in atto tre programmi di creazione d'impiego, che rappresentavano un volume di ordinazioni per 3,1 miliardi di franchi, per far fronte alla crisi più seria del dopoguerra. Il primo (990 milioni) era costituito per il 95% da investimenti nel campo della costruzione. Il secondo (946 milioni) comprendeva l'acquisto di equipaggiamenti per l'esercito, investimenti nelle alte scuole e progetti di pianificazione. Il terzo (1,2 miliardi) si basava nuovamente sull'acquisto di materiale per l'esercito e su un bonus di finanziamento per gli investimenti anticipati dai Cantoni e dai Comuni. Il rapporto finale del Consiglio federale indicava che la domanda interna era aumentata nel 1975 dello 0,4 % e dell'1,2 % nel 1976, ossia più fortemente di quanto non sarebbe stato il caso in mancanza di programmi. (Peter Balastè, 2009).

Misure del 1978 tendenti a ridurre le difficoltà economiche

Le misure del dicembre 1978 manifestarono i loro effetti in piena fase di rilancio: l'economia registrava nel 1979 una crescita del 2,4 % e perfino del 4,4 % nel 1980. Esse non furono decise con lo scopo di sostenere la domanda, bensì per limitare le fluttuazioni dei corsi: la crisi del dollaro aveva provocato un rafforzamento eccessivo del franco, che la Banca nazionale svizzera tentò di svalutare intervenendo sul mercato delle divise. Ne risultò una spinta inflazionistica alla quale la recessione del 1982/1983 pose un termine. Le spese raggiunsero un totale di 120 milioni di franchi, di cui 63 milioni per la ricerca e lo sviluppo, 20 milioni per la promozione della Svizzera all'estero e 30 milioni per l'esercito.

Programma d'acquisto del 1983

In seguito alla nuova recessione nel 1982, la Svizzera adottò nel marzo 1983 un programma d'acquisto di 900 milioni di franchi (0,4 % del PIL di allora), di cui 315 milioni per i beni dell'esercito e per la protezione civile, nonché spese per le ferrovie private e per la costruzione di abitazioni. Era previsto inoltre, un importo di 302 milioni per l'economia

⁴ Frey (2007), Frick e Lampart (2004), Lampart (2005), Jordan (1994) o ancora l'OCSE (2002) sono solo alcuni esempi. Secondo i periodi esistono tuttavia dei contro-esempi, come Jaeger e Schips (1980) per gli anni '70.

estera (crediti misti, aiuti alla bilancia dei pagamenti, promozione delle esportazioni, promozione turistica e garanzia dei rischi all'esportazione).

Bonus all'investimento del 1993

La Svizzera entrò in recessione nel 1991 e registrò un calo del PIL anche nel 1993, dopo il no allo SEE. Il tasso di disoccupazione aumentò allora senza interruzioni dallo 0,8 % nel gennaio 1991 al 5,2 % nel gennaio 1994. Nel marzo 1993 il Parlamento approvò un credito di 200 milioni di franchi nonché una somma di 100 milioni supplementari per promuovere la costruzione di abitazioni e di costruzioni agricole. Il bonus all'investimento incitò i Cantoni e i Comuni ad anticipare i loro investimenti o a realizzarne di nuovi. Il volume di ordinazioni generato da questa misura si avvicinò ai 1,4 miliardi di franchi, ma l'impatto generale del programma rimase modesto. Il volume di ordinazioni indotte raggiunse nel 1994 circa il 2 % dell'attività totale della costruzione e non superò l'1% nel 1995 (Peter Balastèr, 2009). La ragione principale era da attribuire agli elevati effetti d'infiltrazione, dovuti alla crescente apertura dell'economia nazionale (Frey, 2007).

Bonus all'investimento del 1997

Nel marzo 1997 il Parlamento ricorse nuovamente al bonus all'investimento e mise a disposizione 481 milioni per una stabilizzazione della congiuntura. L'economia si trovava allora già sulla via della crescita, il PIL era aumentato del 2,1 % nel 1997 e del 2,7 % nel 1998, ma la disoccupazione costituiva una delle preoccupazioni maggiori: essa aveva raggiunto nel febbraio 1997 il suo livello più elevato mai registrato, ossia il 5,7 %. I 481 milioni furono utilizzati per la manutenzione della rete delle strade nazionali (154 milioni), per i trasporti pubblici (200 milioni) per le costruzioni federali (20 milioni), per sopprimere il blocco dei crediti (43 milioni) e per permettere un utilizzo razionale ed economico dell'energia (64 milioni). Il bonus all'investimento ha generato in totale un volume di costruzione di 2,2 miliardi di franchi, ma l'effetto di questo programma è rimasto modesto. Uno studio del Centro di ricerche congiunturali (KOF) del Politecnico federale di Zurigo ha mostrato che quasi il 70% della domanda indotta era stato soddisfatto da un aumento delle importazioni (SECO, 2001). Tra il 1997 e il 1999, il PIL è aumentato solo dello 0,14 % complessivamente (Atukeren, Schlag & Voccia, 2001). Nel messaggio relativo al programma, si sperava in un impulso dello 0,7 % (SECO, 2001). Questo programma ha dunque avuto principalmente un effetto psicologico (Frey, 2007).

Diminuzione regolare dell'effetto delle misure di politica finanziaria negli scorsi anni

Peter Balastèr (2009) e Avenir Suisse (2009) ritengono che l'impatto di una politica finanziaria e fiscale discrezionale sia costantemente diminuito nel corso dei decenni, principalmente a causa dell'apertura crescente dell'economia svizzera, ma anche dello sviluppo degli stabilizzatori automatici, le cui caratteristiche sono brevemente presentate di seguito.

Impatto finanziario di 2 miliardi di franchi a livello federale nel 2009

Misure già assunte dalla Confederazione nella crisi attuale

Le fasi 1 e 2 delle misure di stabilizzazione decise dal Consiglio federale e dal Parlamento avranno quest'anno un impatto finanziario di 2 miliardi circa, tenendo anche conto delle spese generate da terzi. Ciò equivale allo 0,4 % del PIL. Questo impatto supera nettamente il 2% del PIL se si integrano le misure dei Cantoni e dei Comuni, nonché gli stabilizzatori automatici, in particolare l'assicurazione disoccupazione.

Misure di stabilizzazione della Confederazione⁵

1^a fase: misure di stabilizzazione del 12 novembre 2008: 982 milioni

Dopo l'esame da parte del Parlamento, l'ammontare viene ripartito come segue: abolizione del blocco dei crediti (205 milioni), aumento dei mezzi destinati alla protezione contro le inondazioni (66 milioni), aiuto all'alloggio (45 milioni), costruzioni civili della Confederazione (20 milioni), promozione delle esportazioni (10 milioni), risanamento energetico degli edifici (86 milioni) e liberazione delle riserve di crisi alle imprese (550 milioni). Quest'ultima non ha nessun effetto sul budget.

2^a fase: misure di stabilizzazione dell'11 febbraio 2009: 710 milioni

A seguito del rapido aggravamento degli indicatori e delle previsioni economiche, il Consiglio federale ha presentato in febbraio alcune proposte per la seconda fase delle misure di stabilizzazione, che si basano principalmente sugli investimenti nelle infrastrutture stradali e ferroviarie (395 milioni). Importi supplementari vengono destinati ai progetti relativi alla nuova politica regionale (100 milioni), alla ricerca (50 milioni), alla protezione delle foreste, della natura e del paesaggio (20 milioni), al settore dell'energia (50 milioni), al risanamento e alla manutenzione degli edifici esistenti (40 milioni), al turismo (12 milioni), al fotovoltaico (10 milioni) e a diverse altre voci (33 milioni). Il margine di manovra di quasi 1 miliardo di franchi che sussisteva in relazione al freno all'indebitamento è dunque stato interamente utilizzato. Inoltre, è stata decisa la modifica delle seguenti leggi ed ordinanze:

- Legge federale sull'estensione provvisoria delle prestazioni dell'Assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione (ASRE): misure provvisorie tendenti a sostenere l'industria d'esportazione
 - Estensione dell'assicurazione delle garanzie contrattuali mediante una garanzia delle cauzioni
 - Introduzione di una garanzia di rifinanziamento
 - Assicurazione del credito di fabbricazione
- Ordinanza sull'assicurazione disoccupazione obbligatoria e indennizzo in caso di insolvibilità (ordinanza sull'assicurazione disoccupazione, OAD): riduzione dell'orario di lavoro
 - Prolungamento da 12 a 18 mesi della durata massima dell'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro
 - Riduzione del periodo di attesa a 1 giorno
 - Nel corso della durata della riduzione dell'orario lavorativo, le imprese possono mettere in atto, a proprie spese, misure di perfezionamento destinate ai loro collaboratori.
- Legge federale per promuovere la costruzione e l'accesso alla proprietà di abitazioni (LCAP): rimessa parziale o totale degli anticipi dovuti per la riduzione di base

3^a fase: misure di stabilizzazione: decisione del Consiglio federale in giugno

Il Consiglio federale deciderà a proposito di una terza fase in funzione delle previsioni congiunturali del Segretariato di Stato dell'economia (SECO) del giugno 2009. In febbraio, esso riteneva che la situazione economica e le corrispondenti previsioni non giustificassero il lancio di un terzo pacchetto di misure. Se la Svizzera dovesse entrare in una grave recessione, il Consiglio federale potrebbe proporre di aumentare il limite delle spese per il 2010 e il 2011 e derogare così alle condizioni del freno all'indebitamento. Secondo l'articolo 15 della legge sulle finanze (LFC), ciò è possibile in caso di avvenimenti straordinari che sfuggono al controllo della Confederazione, ai quali si potrebbe assimilare una «recessione grave» secondo un'ampia interpretazione. Il Consiglio federale studia attualmente alcune misure che permettono di attenuare gli effetti di una recessione lunga e grave. L'accento viene posto sui punti seguenti:

- Misure per evitare gli effetti prociclici
- Misure per impedire un aggravamento della disoccupazione
- Politica della crescita e promozione della piazza economica

Fonte: DFE/DFE (2009)

⁵ Cifre definitive dopo esame da parte del Parlamento

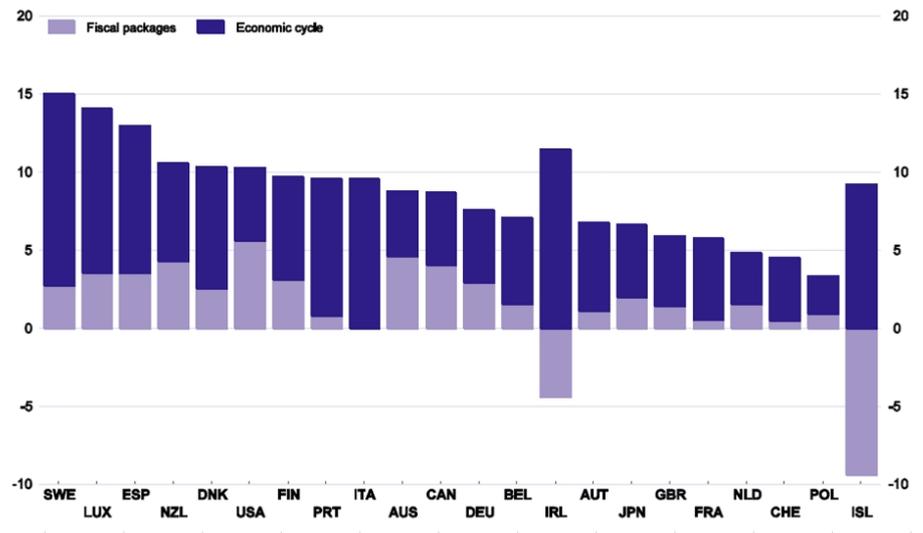
La Svizzera dispone di stabilizzatori automatici sviluppati

Stabilizzatori automatici

L'importanza degli stabilizzatori automatici è stata ricordata all'inizio del presente dossier. Particolarmente sviluppati in Svizzera, essi hanno un impatto più importante dei programmi congiunturali già adottati nei paesi dell'OCSE (cf. grafico 6). Diversi attori degli ambienti economici hanno rammentato che questi meccanismi automatici dovrebbero contribuire notevolmente alla stabilizzazione della congiuntura (Avenir Suisse, 2009; Peter Balastèr, 2009). L'assicurazione disoccupazione, che ad esempio prevede una durata di riscossione più lunga e prestazioni più elevate nei paesi anglosassoni, dovrebbe svolgere un ruolo capitale a questo proposito. In caso di recessione, le spese aumentano fortemente e i disoccupati continuano a percepire una parte del loro salario⁶. Per contro, la disoccupazione diminuisce durante i periodi di alta congiuntura, ciò che comporta una riduzione delle spese e un aumento delle entrate legate all'aumento dell'attività retribuita. Da qualche anno la Svizzera dispone inoltre di due strumenti dagli effetti anticiclici notevoli: il freno all'indebitamento e la riduzione dell'orario di lavoro.

Il grafico mostra che nonostante i programmi congiunturali a volte molto estesi in tutti i paesi dell'OCSE, gli stabilizzatori automatici (colore scuro) hanno in generale un impatto nettamente superiore a quello dei programmi di rilancio (colore chiaro). Questo viene rappresentato come la variazione del deficit in % del PIL (cumulata sul periodo 2008 - 2010).

Grafico 6: Rapporto tra gli stabilizzatori automatici e le misure di bilancio discrezionali



Fonte: OCSE (2009a)

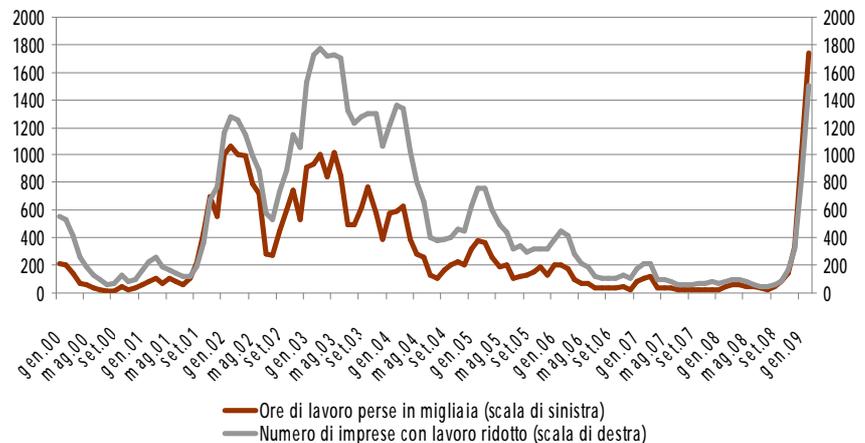
L'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro risponde ai tre criteri delle misure di politica congiunturale

La riduzione dell'orario di lavoro permette di evitare dei licenziamenti, anche se la riduzione dell'attività è solo temporanea. Essa agisce più fortemente dell'assicurazione disoccupazione. I redditi dei lavoratori vengono mantenuti prima di un eventuale licenziamento. Le prestazioni sono limitate, per cui gli adattamenti strutturali non sono ostacolati, ma unicamente rinviati se del caso. La riduzione dell'orario di lavoro è inoltre mirata, poiché le imprese interessate devono provare in maniera plausibile che il calo della domanda è solo temporaneo e che dunque questa misura aiuterà a mantenere degli impieghi. Il grafico 7 mostra il numero di ore di lavoro perse e le imprese interessate a partire dal gennaio 2000. Si costata un aumento importante dei valori a fine 2001 e fine 2008, che ha probabilmente impedito – anche temporaneamente – una forte progressione della disoccupazione. Il prolungamento da 12 a 18 mesi della durata massima dell'indennità in caso di riduzione del lavoro, decisa dal Consiglio federale, ha rafforzato questo effetto e offre ormai una certa sicurezza alle imprese. Come indica uno studio del Centro di ricerche congiunturali (KOF) del Politecnico federale di Zurigo, per gli anni dal 2001 al 2003 questa misura non avrebbe però potuto impedire la soppressione di posti di lavoro, soprattutto se la recessione è di lunga durata (Frick e Wirz, 2005).

⁶ Secondo le previsioni attuali, l'impatto finanziario dell'AD è di 2,5 mia nel 2009 e di 2,4 mia nel 2010, ciò che equivale in totale all'1% circa del PIL.

La riduzione dell'orario di lavoro permette di reagire rapidamente ad una riduzione brutale delle ordinazioni nell'industria. Le spese legate agli indennizzi aumentano allora fortemente e hanno un effetto stabilizzatore sull'economia.

Grafico 7: La riduzione dell'orario di lavoro: uno stabilizzatore automatico (dal gennaio 2000 al febbraio 2009)



Fonte: Seco (2009b)

Il freno all'indebitamento permette di aumentare il limite massimo delle spese in periodo di recessione

Il freno all'indebitamento è un meccanismo istituzionale di controllo finanziario il cui scopo è quello di evitare un nuovo aumento dell'indebitamento. Anche l'evoluzione economica è presa in considerazione, poiché il budget federale non deve essere equilibrato ogni anno, bensì sull'insieme di un ciclo congiunturale. Questo permette dei disavanzi di vari miliardi nei limiti fissati dalla legge, ma richiede pure eccedenze corrispondenti in periodo di alta congiuntura.⁷ L'anno scorso, un deficit di 3,6 miliardi è stato iscritto a budget, tenendo conto delle spese straordinarie, e anche per il 2009 ci si attende una netta eccedenza delle spese. Nel corso dei prossimi anni, vedremo se il freno all'indebitamento è uno strumento efficace anche in tempo di crisi o se ci si deve nuovamente attendere un aumento del debito pubblico.

In Svizzera più che all'estero, gli stabilizzatori automatici sostengono considerevolmente l'intero impulso fiscale

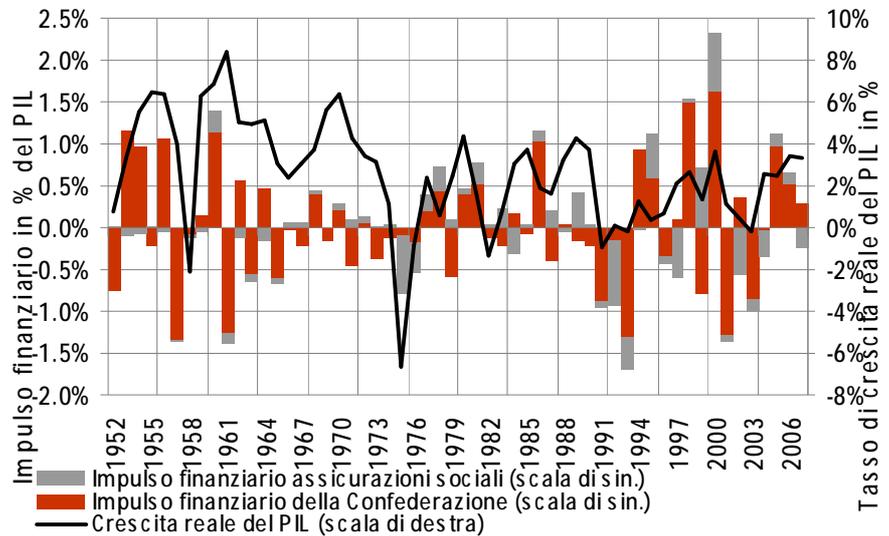
Il sistema fiscale è un altro stabilizzatore automatico. Quando i benefici e i redditi aumentano, le imprese e le persone private sono tassate maggiormente, a causa della progressività. In caso di recessione, le entrate provenienti dall'imposta sulle società e dall'imposta federale diretta diminuiscono. Le imprese realizzano utili ridotti, o addirittura delle perdite che possono contabilizzare come crediti d'imposta nel corso degli anni successivi. Questo ha un effetto non trascurabile sul budget federale. Dopo la fine del 2004 le entrate provenienti dall'imposta federale diretta sono aumentate di quasi il 50%, passando da 11,8 a 17,5 miliardi, a causa di una situazione economica eccezionalmente favorevole. Ci si può dunque attendere nei prossimi anni una forte diminuzione. Il grafico 8 illustra l'impatto del budget a livello federale, misurato in variazione del deficit primario⁸ del budget ordinario, nonché le quattro assicurazioni sociali AVS, AI, AD e IPG in percentuale del PIL. Paragonati all'importanza delle misure congiunturali decise a breve termine nella tabella 3, gli stabilizzatori automatici hanno un impulso nettamente maggiore. Inoltre, l'impatto è sempre più importante rispetto alle misure finanziarie grazie allo sviluppo delle assicurazioni sociali. Tra il 1952 e il 2007 la politica finanziaria e fiscale era prociclica in oltre il 60% dei casi. A partire dagli anni novanta, se calcolata per decenni, si osserva una maggiore tendenza anticiclica. Dopo l'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003, la politica finanziaria federale è esclusivamente anticiclica.

⁷ Per conoscere il funzionamento del freno all'indebitamento, vedere «Une politique financière durable pour la croissance et la prospérité», economiesuisse, luglio 2008
http://www.economiesuisse.ch/web/fr/PDF%20Download%20Files/Position_PolFin_Finances-durables_20080704.pdf

⁸ Il deficit primario corrisponde alla differenza tra le entrate e le uscite ordinarie, dopo deduzione degli interessi passivi (questi ultimi non essendo trattati a breve termine).

Il grafico illustra l'impatto della politica finanziaria federale (in rosso) con le assicurazioni sociali AVS, AI, AD e IPG (in grigio) per gli ultimi 14 periodi di legislatura. I valori negativi significano una politica finanziaria e fiscale espansiva (rilancio). I valori positivi rappresentano una politica finanziaria e fiscale restrittiva (contrazione). Con il tempo sembra che l'impulso del budget sia più marcato rispetto alla crescita economica.

Grafico 8: Impatto del budget degli ultimi 14 periodi di legislatura a livello federale (1952-2007)



Fonte: calcoli propri.

I Cantoni e i Comuni non devono contrastare le misure federali attraverso le loro rispettive misure di politica finanziaria

Politica finanziaria cantonale in periodo di recessione dopo il 1970

Secondo la teoria del federalismo fiscale (Musgrave, 1959; Oates, 1972), i compiti come la stabilizzazione macroeconomica, la redistribuzione e l'aiuto alle persone in difficoltà spettano al governo nazionale. Per quale motivo? Perché i governi locali dispongono di un margine di manovra limitato e perché i rilanci del budget comportano reazioni a catena nelle regioni vicine o all'estero. In Svizzera, ciò significa che la politica congiunturale deve essere considerata come una missione prioritaria della Confederazione (Frey, 2007). Nella Costituzione, l'articolo 100 stipula inoltre che la Confederazione adotta delle misure per assicurare un'evoluzione regolare della congiuntura e, in particolare, di prevenire e combattere la disoccupazione e l'aumento dei prezzi (§ 1). In questo contesto, essa prende in considerazione lo sviluppo economico di ogni regione e collabora con i Cantoni e gli ambienti economici (§ 2). Affinché le misure prese finora dalla Confederazione per stabilizzare l'economia siano efficaci, è essenziale che i Cantoni e i Comuni non le neutralizzino attraverso misure d'austerità o aumenti d'imposta.

I Cantoni e i Comuni hanno già adottato misure anticicliche

I Cantoni sono stati talvolta oggetto di critiche per la loro mancanza d'azione di fronte alla crisi attuale. Secondo le stime di fine aprile del Seco (2009c), nel 2009 i Cantoni e i Comuni devono attendersi spese supplementari per circa 1,8 miliardi di franchi. La politica anticiclica è rafforzata da sgravi fiscali per quasi un miliardo di franchi. Insieme, queste misure corrispondono ad un impatto equivalente allo 0,5% del PIL. Gli effetti della politica finanziaria discrezionale dei Cantoni economicamente più forti sono determinanti per l'insieme dell'economia svizzera. Infatti, i cantoni di Zurigo, Berna, Vaud e Argovia rappresentano quasi la metà del reddito nazionale svizzero. I dieci Cantoni più grandi (ZH, BE, VD, AG, GE, SG, BS, LU, BL, TI) rappresentano il 75% del PIL svizzero, contro l'8% per i dieci Cantoni più piccoli.

La politica finanziaria dei Cantoni è spesso elaborata in maniera prociclica

Secondo recenti studi, in passato i Cantoni hanno sovente condotto una politica finanziaria prociclica. In altre parole, i Cantoni riducevano le spese e aumentavano le entrate fiscali in caso di recessione e, durante le fasi di crescita, procedevano in maniera opposta. Questa politica ha permesso di rafforzare il ciclo economico. Ammann (2002) ha identificato tre periodi nel corso dei quali i Cantoni hanno perseguito una politica di budget ampiamente prociclica: 1970-72, 1988-90 e 1993-95. Frick e Lampart (2004) hanno analizzato il periodo dal 1988 al 2004 e constatato che i Cantoni si comportavano con la stessa

| | |
|---|--|
| Evoluzione: negli scorsi anni i Cantoni hanno sempre più spesso condotto una politica anticiclica | <p>frequenza in modo prociclico e anticiclico. Rispetto alla Confederazione, le misure varate dai Cantoni sono più spesso prociclici.</p> <p>Attualmente, è soprattutto il comportamento dei Cantoni durante le fasi di recessione ad essere interessante. Sono stati presi in considerazione, i dati economici e finanziari dei 26 Cantoni tra il 1970 e il 2005 se per semplificare, una recessione è stata definita come la diminuzione del reddito cantonale reale nello spazio di un anno. Secondo questa definizione, per l'insieme del periodo, tutti i Cantoni hanno vissuto diverse recessioni, anche se non vi sono chiare differenze. Ad esempio, il Canton Neuchâtel è stato severamente colpito dalla crisi dell'industria orologiera negli anni '70, mentre negli anni '90 il Canton Soletta ha registrato per diversi anni una diminuzione del reddito cantonale. Del resto, i Cantoni più piccoli sono spesso confrontati a problemi strutturali, come un calo della popolazione residente permanente. Nel corso di questi ultimi 35 anni, una diminuzione del reddito cantonale è stata registrata per una durata che varia da sei periodi (Nidwaldo, San Gallo, Vaud) fino a 15 periodi (Neuchâtel). Per quanto concerne la politica finanziaria e i suoi effetti, soltanto gli anni di recessione sono stati presi in considerazione, 243 casi nell'insieme. I risultati sono raggruppati nella tabella 4. In un primo tempo, si costata che la politica finanziaria dei Cantoni in periodo di recessione non si differenzia realmente da quella del ciclo congiunturale globale. Le misure anticicliche e procicliche hanno praticamente la stessa frequenza (anticiclica nel 54% dei casi e prociclica nel 46% dei casi). Fino alla fine degli anni '90, non si è potuta vedere nessuna chiara tendenza nell'una o nell'altra direzione. Tuttavia, negli scorsi anni, i Cantoni hanno condotto sempre più sovente una politica finanziaria anticiclica in periodo di recessione (due terzi dei casi tra il 2001 e il 2005).</p> |
| Politica finanziaria anticiclica senza effetti notevoli sulla crescita | <p>Secondo le analisi, un periodo di recessione influenza solo leggermente i Cantoni, quando questi decidono nuove spese o riduzioni d'imposta a breve termine. In media, la diminuzione del reddito nazionale è praticamente identica in tempo di crisi, sia che si tratti di una politica anticiclica sia di una politica prociclica. Con l'1,5%, la crescita economica media annuale dei tre anni successivi alla crisi resta elevata in entrambi i casi. Una politica prociclica non è dunque ostile alla crescita. Dal momento che i Cantoni che hanno condotto una politica prociclica sono sovente stati confrontati a disavanzi di bilancio e ad un aumento dell'indebitamento negli anni precedenti alla crisi, è possibile che la decisione di risparmiare o di aumentare le imposte in periodo di recessione sia stata presa per necessità. Per contro, i Cantoni che dispongono di un budget strutturalmente equilibrato hanno potuto combattere la crisi grazie ad una politica anticiclica.</p> |

In periodi di recessione, i Cantoni si comportano sia in maniera anticiclica sia prociclica. Tuttavia, negli scorsi anni, si osserva una tendenza a favore di una politica anticiclica.

Tabella 4: Effetti del rilancio finanziario dei Cantoni in periodo di recessione (1970-2005)

| | Numero dei periodi | Tre anni prima | Un anno prima | Anno della crisi | Un anno dopo | Tre anni dopo |
|------------------|--------------------|----------------|---------------|------------------|--------------|---------------|
| Crescita | 243 | 1,3 | 0,5 | -2,1 | 1,0 | 1,5 |
| Prociclico | 112 | 1,1 | 0,3 | -2,1 | 1,4 | 1,5 |
| Anticiclico | 131 | 1,5 | 0,7 | -2,2 | 0,6 | 1,5 |
| Deficit primario | 243 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Prociclico | 112 | 0,0 | -0,2 | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| Anticiclico | 131 | 0,4 | 0,9 | -0,2 | -0,1 | 0,1 |
| Debiti | 243 | 0,2 | 0,4 | 1,0 | 0,5 | 0,1 |
| Prociclico | 112 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 0,3 | -0,3 |
| Anticiclico | 131 | 0,0 | 0,2 | 1,1 | 0,6 | 0,4 |

Fonte: calcoli propri

L'ammontare del debito non sembra influenzare l'orientamento della politica finanziaria

L'ammontare del debito sembra avere un'importanza secondaria rispetto alle variazioni del reddito nazionale. Prima della crisi, i Cantoni che avevano scelto una politica finanziaria anticiclica erano solo leggermente meno indebitati di quelli che avevano privilegiato una politica finanziaria prociclica. La differenza era di soli 1,2 punti percentuali. Tuttavia, i primi hanno dovuto far fronte a disavanzi di bilancio e ad un aumento del debito a seguito del loro programma di rilancio dopo la recessione: in media, il debito è aumentato di 0,4 punti percentuali (rispetto al PIL).

Un budget equilibrato aumenta la probabilità di una politica finanziaria anticiclica

In conclusione, appare che i Cantoni conducono una politica finanziaria anticiclica quando dispongono di un margine di manovra corrispondente nei loro budget annuali. Visto che l'effetto sulla crescita del reddito cantonale rimane limitato, non bisogna sottovalutare i rischi di un disavanzo strutturale e di un aumento dell'indebitamento. In questi ultimi anni, la politica finanziaria dei Cantoni – e della Confederazione – è stata sempre più anticiclica. In questo contesto, le critiche emesse nei confronti dei Cantoni non sembrano giustificate.

La politica finanziaria può fungere da sostegno

La posizione di economiesuisse

La situazione economica e le previsioni attuali sono preoccupanti. E' dunque totalmente comprensibile che il mondo politico esiga misure adeguate alla situazione. Le cause dell'attuale crisi lasciano presupporre che per rilanciare l'economia sia di capitale importanza stabilizzare la situazione sui mercati finanziari e adattare le istituzioni interessate. Se la recessione dovesse realmente perdurare, una politica mirata dovrà essere applicata nell'ambito del freno all'indebitamento (oltre agli strumenti sperimentati della politica monetaria espansiva e degli stabilizzatori automatici). Rispetto alle recessioni precedenti, la Confederazione e i Cantoni hanno reagito relativamente presto e preso le misure che s'imponevano.

Approccio progressivo appropriato

Secondo economiesuisse, la reazione "a tappe" del Consiglio federale è appropriata ed ha permesso di portare a termine le prime due fasi delle misure di stabilizzazione, anche se non tutte le misure hanno adempiuto ai criteri richiesti (puntualità, precisione, durata limitata). Grazie ad un processo progressivo, è possibile elaborare delle misure ed applicarle quando la situazione economica lo richiede.

Il margine di manovra finanziaria in Svizzera è limitato

Secondo economiesuisse, alcuni motivi importanti non sono favorevoli ad un intervento vigoroso della politica finanziaria. Innanzitutto, vari studi hanno mostrato che l'effetto delle misure congiunturali in Svizzera è molto limitato a causa dell'apertura dell'economia e del tasso di risparmio elevato delle famiglie. In quanto paese esportatore, la Svizzera dipende fortemente dall'evoluzione economica dei suoi partner commerciali, una situazione alla quale dei pacchetti congiunturali, pur se vasti, non possono cambiare nulla. L'analisi dei precedenti programmi di rilancio indica perfino che con il tempo i loro effetti non fanno che

diminuire. Mentre i programmi di creazione di impieghi degli anni settanta potevano ancora rivelarsi utili, i risultati delle misure prese negli anni novanta sono stati chiaramente inferiori alle aspettative e possono essere considerati deludenti. Oltre all'apertura crescente dell'economia svizzera, lo sviluppo degli stabilizzatori automatici è la principale ragione che spiega questa tendenza. Nonostante importanti pacchetti congiunturali, gli effetti degli stabilizzatori automatici superano di gran lunga quelli delle misure discrezionali in tutti gli Stati dell'OCSE.

Sul piano politico finanziario, i programmi smisurati sono irresponsabili, poiché essi pesano maggiormente sulle generazioni future

Nei dibattiti sulle misure appropriate da adottare, i costi vengono spesso ignorati e l'ampiezza di un pacchetto viene confusa con l'impatto del pacchetto stesso. Tuttavia, nei loro budget, la maggior parte dei paesi dell'OCSE non dispone di nessun margine di manovra. Per questo motivo i programmi corrispondenti sono stati finanziati con un indebitamento supplementare. Le prospettive di deficit e l'evoluzione del debito hanno assunto una dimensione eccezionale che non era più stata osservata dopo la Seconda Guerra mondiale. Lo Stato ha così visto il proprio margine di manovra ridursi a causa dell'importanza crescente del costo degli interessi. Inoltre, le generazioni future rischiano di doversi sobbarcare oneri supplementari che si tradurranno in aumenti d'imposta o in programmi d'austerità. Non vi è alcuna ragione di temere che una delle cause della crisi attuale, ossia il sovraindebitamento degli attori privati, possa essere risolto immediatamente a livello dello Stato.

Per un terzo pacchetto congiunturale, economie svizzere preconizza prudenza e criteri chiari

In questo contesto, economie svizzere ritiene che un terzo pacchetto congiunturale dovrebbe essere responsabile e mirato. Certo, la legge federale sulle finanze prevede questo caso in situazioni eccezionali. Ma il legislatore non ha definito questo genere di situazione con sufficiente precisione. E' dunque ancora più importante che un eventuale terzo pacchetto congiunturale ne soddisfi tutte le esigenze. Le proposte che servono solo i partiti e i gruppi d'interesse sono chiaramente da vietare. L'equilibrio delle finanze pubbliche non deve essere minacciato. Per perseguire questo obiettivo, le leggi in vigore devono assolutamente essere rispettate. Di conseguenza, le spese che superano i parametri del freno all'indebitamento devono essere rette dalla regola complementare che entrerà in vigore all'inizio del 2010 e ammortizzate su un periodo di sei anni.

La priorità: evitare gli aumenti d'imposte e di tasse

economie svizzere ritiene che i programmi di spese supplementari siano inutili considerato il loro debole impatto. Se questi programmi saranno adottati ugualmente, occorrerà concentrarsi piuttosto sul settore della formazione e sul mercato del lavoro, invece che sulle infrastrutture. Per essere coronata da successo, la politica finanziaria anticiclica deve tener conto anche delle entrate. Sarebbe dunque opportuno evitare aumenti d'imposte e di tasse. L'economia chiede che tutti gli aumenti d'imposte e di tasse previsti siano rivisti dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni, come pure i prezzi amministrati dallo Stato. Se necessario, occorre esaminare le possibilità per un'entrata in vigore più tardiva. Ad esempio: l'aumento dei premi delle casse malati, della tassa sul CO₂ o dei prezzi dell'elettricità. Se la Svizzera evita i pacchetti congiunturali eccessivi, alla fine della recessione essa si troverà molto probabilmente in una posizione migliore rispetto ai suoi concorrenti. Un miglioramento del margine di manovra per le spese future, nonché sgravi fiscali, rafforzerebbero l'attrattività della piazza economica nel confronto internazionale.

Informazioni:
christoph.schaltegger@economieuisse.ch
martin.weder@economieuisse.ch

Bibliografia

- Ammann, Y. (2002). « Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire ». Seco. Documento di riflessione n° 13: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00011/00033/01763/index.html?lang=fr>
- Atukeren, E., Schlag, C.-H. et Voccia, P. (2001). Eine Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramms 1997 des Bundes anhand des KOF/ETH-Makromodells: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00473/index.html?lang=de>
- Avenir Suisse (2009). Mesures de la politique budgétaire contre la crise : Potentiel, limites et risques : <http://www.avenir-suisse.ch/de/avenir-suisse.html>
- Balaster, P. (2009). La politique financière de la Confédération face à la conjoncture, depuis 1975. Nella: La Vie économie, n° 3, 2009, pp. 26-30
- Banca mondiale (2009). Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. International Trade Department : Trade Notes No.37
- Banca nazionale svizzera [BNS] (2009). Bollettino mensile di statistica economica. Aprile 2009. Egg : BNS
- Congressional Budget Office of the United States of America [CBO] (2009). A Preliminary Analysis of the President's Budget and an Update of CBO's Budget and Economic Outlook: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/100xx/doc10014/03-20-PresidentBudget.pdf>
- Dipartimento federale delle finanze [DFF] (2009). Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden in Mio. Franken und in % des BIP (1990-2010): http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/oeff_haushalte/oeHH_Verschuldungsquote.pdf
- Dipartimento federale dell'economia e Dipartimento federale delle finanze [DFE/DFF] (2009). Fact sheet: Survol de la deuxième phase des mesures de stabilisation : <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/02942/index.html?lang=fr>
- Elmendorf, D.W. et Furman, J. (2008). If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus. Washington, D.C.: The Hamilton Project – Brookings Institution
- FMI (2008a). Fiscal Policy as a countercyclical tool. In: IMF World Economic Outlook, ottobre 2008. Washington : FMI
- FMI (2008b). Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note. Washington : FMI
- FMI (2009a). World Economic Outlook April 2009. Washington: FMI
- FMI (2009b). Update on Fiscal Stimulus and Financial Sector Measures: <http://www.imf.org/external/np/fad/2009/042609.pdf>
- Frey (2007). Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen. Basilea: CREMA
- Frick, A. e Lampart, D. (2004). Indikatoren zum konjunkturpolitischen Impuls der Finanzpolitik. KOF Konjunktur Analysen 7/8.
- Frick, A. e Wirz, A. (2005): Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003 : Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001–2003, studio realizzato su richiesta del SECO. Zurigo: KOF-ETH
- Jaeger, F. e Schips, B. (1980). Zur ökonomischen Analyse einer Staatsverschuldung, ergänzt durch eine beispielhafte Untersuchung der Verhältnisse in der Schweiz. Diessenhofen : Rüeegger
- Jordan, T.R. (1994). Der Stand der Schweizerischen Fiskalpolitik: Eine Analyse anhand neuer Fiskalindikatoren. Revue suisse d'économie et de statistiques, 130, pp. 193-206.
- Keynes, J.M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. Londra: MacMillan
- Köhler-Töglhofer, W. et Reiss, L. (2009). Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten. In: Österreichische Nationalbank: Geldpolitik und Wirtschaft – Quartalsheft zur Geld- und Wirtschaftspolitik, Q1/09

- Lampart, D. (2005). Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich: Ex-ante- vs. Ex-post-Betrachtung. KOF Documento di lavoro n° 109
- Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance. New York : McGraw-Hill
- Oates, W.E. (1972). Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich
- OCSE (2002). Economic Surveys of Switzerland. Parigi: OCSE
- OCSE (2003). The World Economy: Historical Statistics. Parigi: OCSE
- OCSE (2008a). OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics. Parigi: OCSE
- OCSE (2008b). Economic Outlook No.84. Paris : OCSE
- OCSE (2009). Effectiveness and scope of fiscal stimulus. In: OECD Economic Outlook Interim Report. Parigi: OCSE
- Organizzazione mondiale del commercio [OMC] (2008). International Trade Statistics 2008 : http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf
- Reinhart, C. et Rogoff, K. (2009). The Aftermath of Financial Crises. NBER Working Paper No.14656
- SECO (2001). Programma d'investimento 1997: Rapporto finale del Seco sulle misure specifiche di politica congiunturale tendenti a mantenere la qualità delle infrastrutture pubbliche e a promuovere gli investimenti privati nel campo dell'energia: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00473/index.html?lang=it&download=NHZLpZiq7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpjCDeHt4gmym162dpYbUzd.Gp.d6emK2Oz9aGodetmqaN19Xl2ldvoaCVZ.s->
- SECO (2009a). BIP und Verwendungskomponenten (Jahres- und Quartalsdaten): <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/00458/index.html?lang=it>
- SECO (2009b). Abgerechnete Kurzarbeit ab 2000:<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02909/index.html?lang=de>
- SECO (2009c). Sorvolo delle misure di stabilizzazione: <http://www.evd.admin.ch/themen/00129/01097/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t.Inp6l0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpjCDdYJ4gGym162epYbg2c.JjKbNoKSn6A-->
- Stone, C. et Cox, K. (2008). Economic Policy in a Weakening Economy: Principles of Fiscal Stimulus. Washington, D.C. : Center on Budget and Policy Priorities