La finanza pubblica nel 2010

Prime valutazioni a consuntivo

Alessandro Santoro

Previsioni e dati di consuntivo

L'Istat ha appena reso noti i dati relativi al Pil nel 2010 e le stime provvisorie del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. E' quindi possibile effettuare un primo e provvisorio confronto tra le previsioni elaborate dal Governo nella DFP e dal NENS nell'aggiornamento al VII Rapporto sulla finanza pubblica (Nens, 2010b) alla luce di queste dati. Una sintesi è contenuta nella Tab. 1.

Tabella 1: anno 2010, confronto tra previsioni e consuntivo provvisorio (dati in mln di euro)

	NENS, 2010b		Governo, DFP		ISTAT, 1/3/2011	
	Valore	*% su Pil*	*Valore*	*% su Pil*	*Valore*	*% su Pil*
PIL nominale	1.550.718	100%	1.554.718	100%	1.548.816	100%
Entrate finali	725.736	46,8%	730.529	47,0%	722.302	46,6%
Spese al netto interessi	735.584	47,4%	735.584	47,3%	723.361	46,7%
Avanzo primario	-9.848	-0,6%	-5.055	-0,3%	-1.059	-0,1%
Interessi	72.069	4,6%	72.069	4,6%	70.152	4,5%
Indebitamento netto	-81.917	-5,3%	-77.124	-5,0%	-71.211	-4,6%
Debito pubblico	1.845.354	119,0%	1.842.269	118,5%	1.843.227	119,0%

In sintesi:

1) per quanto riguarda il livello nominale del PIL la previsione di NENS si è rivelata leggermente più corretta di quella del Governo nella DFP, e ciò è anche dovuto al fatto che l'Istat ha rivisto al ribasso il livello del PIL del 2010. Inoltre, va sottolineato che la composizione della crescita del PIL è stata diversa da quella attesa sia da NENS sia dal Governo: 1,3% di crescita reale e solo 0,6 punti di deflatore, mentre il Governo prevedeva una crescita di 2,3 punti con un deflatore pari a 1,1 e NENS una crescita di 2 punti di cui 1 per il deflatore. In altri termini, la crescita reale è stata più vicina a quella prevista dal Governo che a quella prevista da NENS, mentre per il deflatore è avvenuto il contrario.

2) Anche per quanto riguarda il livello, e la quota rispetto al PIL, delle entrate finali la previsione di NENS si è rivelata più corretta di quella del Governo, che nella DFP aveva previsto entrate superiori a quelle effettive (sebbene provvisorie) di circa 8 miliardi, di cui, sempre stando ai dati provvisori disponibili, circa 5,3 deriverebbero da sovrastime concernenti le imposte indirette e i contributi sociali.

3) Tuttavia, la previsione di NENS, identica in termini assoluti a quella del Governo, si è rivelata eccessivamente pessimista sul fronte della spesa, dove il dato provvisorio segnala un livello della spesa primaria inferiore alle previsioni di oltre 13 miliardi, corrispondenti a circa 0,7 punti di Pil.

4) A causa del sensibile scostamento tra spese previste ed effettive (sebbene in via provvisoria), le previsioni di NENS si sono rivelate troppo pessimistiche sia sull'avanzo primario (-0,6 contro -0,1 effettivo) e in misura lievemente maggiore, causa un andamento migliore del previsto degli oneri sul debito, sull'indebitamento netto (-5,3 contro -4,6). Le previsioni governative, d'altronde, si sono collocate a metà tra quelle di NENS e i dati provvisori, dato che il risparmio di spese è stato in parte compensato dalle minori entrate.

4) La previsione sul rapporto debito/PIL di NENS si è rivelata corretta (119%), mentre quella del Governo è risultata sottostimata di mezzo punto percentuale. Ciò dipende essenzialmente dal minor livello di PIL nominale previsto da NENS rispetto a quello governativo, posto che lo stock di debito finale è risultato, sebbene di poco, più vicino a quello del Governo rispetto a quello previsto da NENS.

Entrate e spese tra luci ed ombre

Il risultato conseguito dal Governo in termini di riduzione dell'indebitamento netto è indubbiamente positivo, e giunge in un momento particolarmente delicato sui mercati finanziari. Tuttavia, non mancano elementi che destano preoccupazione.

In primo luogo, anche nel 2010 il Governo ha sovrastimato le entrate tributarie. Tale sovrastima è stata operata nella DFP, in cui le entrate finali venivano aumentate rispetto a quelle previste nella RUEF senza che ciò apparisse giustificato. In Nens, 2010b scrivevamo infatti: *"appare improbabile che il totale delle entrate risulti superiore a quello stimato nella RUEF; ciò significa che a fine 2010 le entrate finali potrebbero essere inferiori a quelle stimate dal Governo per circa 5-6 miliardi*". Questa previsione si è rivelata perfino ottimistica, considerando che l'Istat segnala uno scostamento di oltre 8 miliardi per minori entrate tributarie. Come si può vedere dalla Tabella 2, le previsioni del Governo si sono rivelate eccessivamente ottimistiche per tutte le tipologie di entrata, e in particolare per le imposte indirette e i contributi sociali dove lo scostamento ha raggiunto i 2,7 miliardi.

Tab. 2: anno 2010, confronto tra previsioni Governo e consuntivo provvisorio ISTAT per le entrate

	DFP	ISTAT	Differenza
Imposte dirette	226.355	225.494	- 861
Imposte indirette	219.181	216.530	- 2.651
Contributi sociali effettivi	213.083	210.460	- 2.623
Contributi sociali figurativi	4.156	4.048	- 108
Altre entrate correnti	59.404	58.583	- 821
Totale entrate correnti	**722.179**	**715.115**	**- 7.064**
Imposte in conto capitale	2.250	3.392	1.142
Altre entrate in conto capitale	6.100	3.795	- 2.305
Totale entrate finali	**730.529**	**722.302**	**- 8.227**

Va notato che il gettito è aumentato rispetto al 2009 per tutte queste tipologie di entrate, eccetto i contributi figurativi e le imposte in conto capitale (che includono i condoni). L'errore previsivo si è quindi concretizzato in ipotesi di crescita superiori a quelle effettivamente realizzatesi. Nel caso delle imposte indirette, il gettito di competenza risulterebbe essere cresciuto di circa 10 miliardi tra il 2010 e il 2009, di cui circa 6 miliardi dovrebbero essere attribuibili alla riduzione delle compensazioni. Come già argomentato nell'Aggiornamento al VII Rapporto Nens sulla finanza pubblica, senza ulteriori misure non è ipotizzabile che simile recupero di gettito si ripeta nel corso del 2011. Al netto delle compensazioni, la crescita del gettito dall'intero comparto delle imposte indirette appare in linea con quella del Pil nominale. I contributi sociali sono cresciuti molto meno di quanto previsto dal Governo, in quanto le previsioni della RUEF, prima, e della DFP, poi, erano viziata da una sostanziale sottovalutazione delle implicazioni della crisi sull'occupazione, come già segnalato da Nens (Nens, 2010a) ad aprile dello scorso anno 2010. Infine, per quanto riguarda le imposte dirette, ha pesantemente influito, oltre che la riduzione del gettito IRES non compensata dagli introiti delle imposte sostitutive (in particolare di quella sul riallineamento dei valori contabili) come invece accaduto l'anno scorso, il calo di gettito delle imposte sostitutive sugli interessi, anch'esso piuttosto facilmente prevedibile ma non considerato a suo tempo dal Governo (si vedano le considerazioni svolte in proposito in Nens, 2010b).

Come già osservato, la diminuzione delle entrate è stata più che assorbita dalla riduzione delle spese, sia di quelle correnti (primarie ed in conto capitale) sia delle spesa per interessi. Tale riduzione è significativa sia se valutata rispetto al 2009 (-4 miliardi in termini assoluti e 0,5 punti percentuali) sia se valutata rispetto alle previsioni formulate dal Governo nella DFP (cui Nens aveva aderito in mancanza di ulteriori informazioni).

Tab. 3: anno 2010, confronto tra previsioni Governo e consuntivo provvisorio per la spesa primaria (mln euro)

	ISTAT	Differenza rispetto a DFP
Redditi di lavoro dip.	171.905	- 3.059
Consumi intermedi	137.009	- 2.519
Pensioni		
Altre prestaz. sociali	298.199	69
Altre spese correnti	62.349	- 1.174
Spesa corrente primaria	**669.462**	**- 6.683**
Spesa in c/capitale	31.879	- 1.568
Contributi	**20.442**	- 3.236
Altre spese in c/capitale	1.578	- 736
Spesa in c/capitale	**53.899**	**- 5.540**

I circa 12, 2 miliardi di minor spesa primaria a consuntivo (sebbene provvisorio) rispetto a quelli previsti nella DFP derivano per poco più del 50% da riduzioni di spesa corrente e per la parte restante da minore spesa in conto capitale.

In assenza di ulteriori dettagli, e stante la perdurante carenza di informazioni sul fronte della spesa, possono essere formulate solo osservazioni di carattere generale. I redditi di lavoro dipendenti sono calati di oltre 3 miliardi rispetto alle previsioni della DFP, crescendo quindi solo dello 0,5% rispetto al dato (definitivo) del 2009. L'Istat sottolinea come ciò sia avvenuto a fronte di una riduzione di circa l'1% delle unità di lavoro delle AAPP. Posto che le principali decisioni riguardanti tale riduzione erano già state adottate quando è stata redatta la DFP, evidentemente ne era stato sottovalutato l' impatto. Più in generale va sottolineato il fatto che, se venissero confermati i dati relativi al biennio 2009-2010, il triennio tra il 2008 e il 2010 sarebbe stato caratterizzato da una crescita di questa voce di spesa, in termini nominali, di appena l'1,3% che corrisponde ad una riduzione in termini reali (utilizzando l'indice armonizzato europeo IPCA) di circa l'1,1%. Unico precedente, comparabile a questo, per segno ed entità, si è registrato solo nel triennio 1997-1999 nel corso degli ultimi 30 anni. Altra novità degna di rilievo è la riduzione di circa 2,5 miliardi della spesa per consumi intermedi, in aumento solo dell'1% rispetto all'anno scorso, in cui era letteralmente esplosa (+6,1% rispetto al 2009). Il contenimento sembra riguardare sia le prestazioni in natura (e quindi la spesa sanitaria) sia gli acquisti di beni e servizi e rappresenterebbe un'eccezione rispetto a quanto verificatosi in precedenza con i governi di centro-destra.

Potenzialmente meno positivo, considerandone gli effetti, è il risparmio sul fronte delle spese in conto capitale, il cui ammontare si sarebbe ridotto in termini nominali del 14% dal 2007 al 2010, raggiungendo i livelli più bassi registrati dal 2003 ad oggi. Questa contrazione potrebbe avere

avuto un effetto depressivo sul ciclo economico. Va tuttavia ricordato che storicamente si tratta di un capitolo di spesa con andamento "a fisarmonica" caratterizzato, cioè da un continuo susseguirsi di incrementi e contrazioni (infatti la riduzione del 2010 fa seguito all'espansione del 2009 a sua volta successiva ad una riduzione nel 2008).

La questione del debito pubblico

Come già ricordato, il debito pubblico ha raggiunto un ammontare pari a circa 1843 miliardi di euro, ovvero il 119% del PIL, contro il 118,5% stimato dal Governo. L'aumento in termini assoluti rispetto a dicembre 2007 è di circa 80 miliardi, di cui circa 69 dovuti all'incremento del fabbisogno della Pubblica amministrazione e 11 all'incremento delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia. In pratica, per evitare di gonfiare il fabbisogno, il Governo ha aumentato le sue attività presso la Banca d'Italia, in una sorta di operazione di finanziamento monetario a breve termine . Si tratta di una manovra comprensibile in un momento di tensione dei mercati finanziari, molto attenti ai dati sul fabbisogno di cassa. Tuttavia, questa manovra ha un ridotto orizzonte temporale, poiché le attività andranno comunque riportate ad un livello fisiologico nel corso degli anni futuri. Su questo punto, è la stessa Banca d'Italia (cfr. Banca d'Italia, 2011) ad ammonire che l'incremento è avvenuto rispetto ad un livello (quello di fine 2009) "già storicamente elevato". Tuttavia, il Governo ha ulteriormente aumentato le attività di circa 33,5 miliardi nel corso del gennaio 2011, il che, unito ad un fabbisogno di circa due miliardi, ha portato lo stock del debito a fine gennaio 2011 ad un valore praticamente uguale a 1880 miliardi, con un incremento di oltre due punti di PIL dell'incidenza del debito. A fine gennaio 2011, le disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia hanno raggiunto il livello di quasi 77 miliardi, un record assoluto negli ultimi anni. E' quindi prevedibile che nel corso dell'anno il Tesoro dovrà agire per ridurre queste attività, aumentando nel contempo il fabbisogno.

Un secondo elemento da considerare parte dalla constatazione che, per la prima volta dopo molti anni, il fabbisogno di cassa risulta inferiore all'indebitamento di competenza. Si tratta, in sé, di un risultato importante, ma ne vanno ben comprese le ragioni. Vi è una certa evidenza che molte Pubbliche Amministrazioni, sia centrali sia periferiche, abbiano dilazionato i tempi di pagamento, rinviando al futuro esborsi relativi ad impegni di pagamento che comunque sussistono e andranno onorati. Inoltre, come già detto a proposito della riduzione della spesa in conto capitale, nella quale per natura vi è solitamente poca differenza tra cassa e competenza, questo tipo di manovre dilatorie danno respiro alla finanza pubblica ma possono rendere molto problematica la gestione della liquidità per le aziende, specie quelle medio-piccole.

Le implicazioni per il 2011

Le considerazioni svolte in precedenza hanno una serie di implicazioni per la gestione della finanza pubblica nel 2011.

In primo luogo, i minori livelli di entrate tributarie acquisiti nel corso del 2010 implicano che, per rispettare gli obiettivi che il governo si è prefissato nella DFP, dovranno registrarsi maggiori incrementi in termini assoluti sia sul fronte delle imposte indirette sia su quello dei contributi sociali. In particolare, per centrare gli obiettivi governativi sulle imposte indirette nel corso del 2011 sarebbe necessario realizzare un incremento di gettito del tutto simile, in valori assoluti, a quello avutosi nel 2010, ossia di circa 10 miliardi. Tuttavia, come già sottolineato, quest'ultimo incremento è stato dovuto allo straordinario calo delle compensazioni IVA e non vi sono ragioni particolari per ritenere che il fenomeno possa ripetersi nelle stesse dimensioni. Piuttosto, è probabile che esso si stabilizzi, come del resto è apparentemente già avvenuto nella seconda parte del 2010. Un ulteriore incremento di gettito di circa 10 miliardi, se i dati del consuntivo provvisorio verranno confermati, sarà necessario per centrare gli obiettivi di gettito prefissati anche per i contributi sociali. A questi elementi di criticità si aggiungono alcune incertezze su talune ipotesi di maggiori entrate formulate con il dl 78/2010 (cfr. Nens, 2010b). Va tuttavia osservato che la crescita economica potrebbe giocare un ruolo compensativo sulle entrate, correggendo l'eventuale minor gettito strutturale, anche considerando il fatto che, per il 2011, le previsioni governative incorporano elasticità presunte più contenute rispetto a quelle (irrealistiche, e puntualmente smentite dai fatti) formulate negli anni precedenti.

Tuttavia, a seguito di quanto accaduto nel 2010 è sul fronte della spesa che va concentrata l'attenzione. Come detto, la riduzione di spesa corrente primaria e della spesa in conto capitale hanno avuto proporzioni del tutto inattese dallo stesso Governo, quantomeno stando alle previsioni incorporate nei documenti ufficiali. E' bene interrogarsi sulla natura di questo risparmio. Se si tratta di un risparmio effettivo, non derivante da un semplice rinvio di spese attraverso il blocco temporaneo dei flussi, esso consente al Governo di godere di un notevole margine di manovra per il 2011. Partendo dai circa 793 miliardi di spesa a consuntivo (se confermato), il Governo potrebbe aumentare di circa 16 miliardi la spesa per centrare, a parità di altre condizioni, gli obiettivi di finanza pubblica per il 2011. E' probabile che una parte di questo importo venga utilizzata per compensare le minori entrate, come accaduto nel 2010. Ma è anche possibile che ne residui una parte che potrebbe essere spesa per stimolare la crescita economica o per ipotizzare ulteriori riduzioni di gettito. Chiaramente, la fattibilità di questa ipotesi verrebbe meno se la natura delle riduzioni di spesa si rivelasse non strutturale e se si verificassero rimbalzi di spesa nei primi mesi di quest'anno.

Infine, la dinamica del fabbisogno nel 2010 appare certamente positiva, ma presumibilmente nasconde due elementi che non sono sostenibili nel medio periodo, ovvero il ricorso, con intensità priva di precedenti, alle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia nonché la dilazione di pagamenti di debiti delle amministrazioni centrali e periferiche.

Al Governo spetta dunque il compito di fornire, nel Def, Documento di economia e finanza che unifica la RUEF e la DFP e va presentato al Parlamento entro il 10 aprile, gli elementi di chiarezza circa l'effettiva natura del risparmio di spesa di competenza e di cassa conseguito nel corso del 2010 e gli impatti che questo ha sulla manovra di finanza pubblica prevista per il 2011.