

Politica Economica dell'Unione Europea



Michele Sabatino
(michele.sabatino@unibas.it)
A.A. 2021/2022
UniBas

I fallimenti del mercato

- In letteratura si considerano diverse situazioni di fallimento del mercato (market failure):
 1. imperfezioni ed incompletezze dei mercati (queste ultime soprattutto nei settori finanziari ed assicurativi);
 2. esternalità nella produzione o nel consumo, che implicano equilibri di mercato subottimali, per divergenza tra costi privati e costi sociali (inquinamento, salvaguardia ambientale, ecc.);
 3. rendimenti di scala crescenti o presenza di elevate dimensioni minime produttive economicamente efficienti (ad es. nei monopoli naturali: trasporti e comunicazioni, nonché in genere le public utilities), con conseguenti comportamenti monopolistici, collusivi, ecc.;
 4. presenza di incertezza, informazione incompleta (o asimmetrica) o comunque di elevati costi di informazione o di transazione;
 5. esistenza di beni pubblici puri (quali difesa, giustizia, ordine pubblico): questi beni, oltre ad essere spesso indivisibili, sono caratterizzati, diversamente dai beni privati, dai principî dell'assenza di rivalità nel consumo e di non escludibilità dai benefici;
 - a. in questo campo, si possono manifestare comportamenti del tipo free rider, ossia i consumatori possono essere tentati di trarre beneficio dal bene pubblico senza sopportarne il costo

Intervento pubblico come risposta ai fallimenti del mercato

- Pur riconoscendo il meccanismo allocativo del mercato, l'intervento pubblico sostitutivo è giustificato dalle imperfezioni ed incompletezze dei mercati.
- Nella teoria delle scelte sociali, lo Stato è raffigurato come il tipico decisore pubblico nei confronti dei cittadini (contribuenti, beneficiari di spesa pubblica, utenti di servizi pubblici), oltre che come organismo regolatore di agenti e mercati privati.
- La visione utilitaristica di questa teoria non consente di spiegare fenomeni reali come l'esistenza dei beni di merito; per essi, si ipotizza una incapacità nel perseguimento della propria utilità da parte degli individui e quindi un certo «paternalismo del soggetto pubblico».
- Esempi di beni di merito, riferiti a valori largamente condivisi dalla collettività includono: interventi in campo educativo, dell'arte, della preservazione dei siti storici, della tutela dell'ambiente, delle manifestazioni culturali, e così via; o al concetto di "paternalismo" possono invece essere ricondotti gran parte dei servizi sociali: sanità, casa, assistenza sociale, ecc.

Il crescente intervento pubblico

- Alle tradizionali attività dello Stato, quale fornitore di beni pubblici in senso stretto, si sono aggiunte nel corso del tempo altre funzioni, ad es. per la fornitura dei beni di merito.
- Nell'ultimo mezzo secolo, non solo azioni di stabilizzazione macroeconomica o di regolazione dell'economia di mercato, ma anche interventi nella produzione e quelli di tipo redistributivo (cfr. la "economia mista": cap. 3).
- L'intervento pubblico diretto si è concentrato nei settori ritenuti strategici, identificati sulla base dei legami intersettoriali, delle capacità innovative, dei vincoli strutturali (energia o vincolo estero), oppure in considerazione del contributo dato al riequilibrio territoriale (Mezzogiorno).
- In Italia, la spesa pubblica rispetto al pil è più che raddoppiata: dal 24% del 1951 (passando per il 30% del 1960, il 33% del 1970 ed il 42% del 1980) fino al valore massimo del 57,6% del 1993, per poi ridursi e stabilizzarsi attorno al 50% negli anni recenti.

Interpretazioni dell'espansione secolare del settore pubblico

- Secondo la **legge di Wagner** (1877), i beni e servizi pubblici sono da considerare "superiori", quindi con un'elasticità di domanda rispetto al reddito >1 . Ad es. per i beni di merito (sanità, assistenza, istruzione, ecc.).
- Il **modello di Baumol** (1967), si sofferma sull'offerta, ossia sui differenziali di produttività, statici e dinamici, rispetto al settore privato dell'economia, a sfavore del settore pubblico. Quest'ultimo può incorporare meno facilmente il progresso tecnico; quindi, pur ipotizzando per semplicità un rapporto costante tra le produzioni dei due settori, la minor crescita della produttività nel settore pubblico implica un crescente fabbisogno di lavoro ed un'espansione relativa della occupazione. Come pure dei prezzi relativi; quindi l'aumento del rapporto G/Y è un fenomeno più nominale che reale.
- La **teoria del displacement effect** spiega l'espansione "a salti" della spesa pubblica; infatti gli incrementi di spesa trovano un limite nella massima pressione fiscale tollerabile in ogni periodo, ma quest'ultima può alzarsi in modo discontinuo, ad es. a seguito ad eventi come le guerre, per restare poi fissata ai nuovi livelli raggiunti a seguito di un processo di assuefazione.
- La **teoria del bilancio incrementale** concentra l'attenzione sulla crescita discontinua di singole componenti della spesa pubblica, che si rincorrono tra di loro (ad esempio per recuperare il valore reale eroso dall'inflazione).

Teorie contrarie all'intervento pubblico

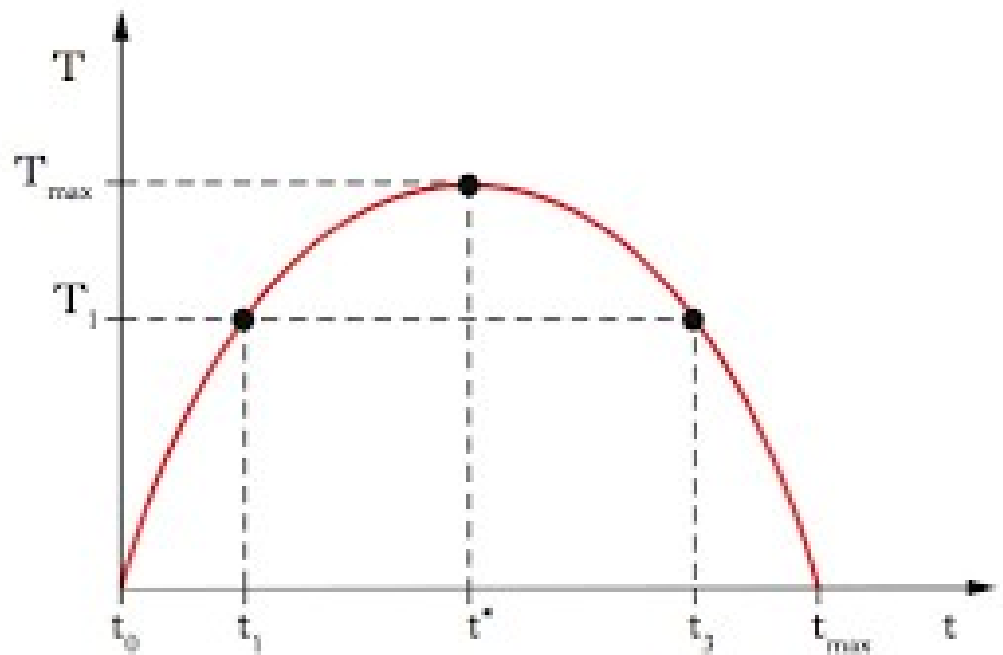
- Si sono diffuse soprattutto dopo le nuove patologie che hanno colpito i sistemi economici a partire dagli anni '70 del Novecento: shock d'offerta, elevata inflazione, debito pubblico, inattesi "fallimenti dello Stato" nell'intervento pubblico.
- Government failure: constatazione che l'intervento pubblico può comportare dei costi sociali superiori a quelli implicati dai fallimenti di mercato.
- Rigetto della visione dello Stato come mediatore neutrale, "benevolente", che agisce "al di sopra delle parti", arbitro dell'economia di mercato ed onnipotente, fautore del benessere sociale. Progressivamente sostituita dalla visione dello Stato che lo raffigura come parte attiva nel gioco, dotato di propri specifici obiettivi (oppure rivolto alla tutela degli interessi particolari delle persone che lo rappresentano) e probabilmente soggetto a vincoli ed a carenze informative.
- Scuole specifiche: il monetarismo politico (di M. Friedman), le teorie liberiste neoaustriache (à la von Hayek), le teorie sullo Stato minimale (di R. Nozick degli anni '70), il costituzionalismo fiscale (Brennan e Buchanan 1980, che proponeva di porre regole costituzionali per spesa e disavanzi).
- Approfondimenti: Supply-side, Public Choice, teorie del ciclo economico-politico.

La supply side supply

- La “economia dell’offerta” ha avuto una certa notorietà negli USA dei primi anni ‘80, sotto la presidenza di Reagan, e mirava ad attaccare le dimensioni ritenute eccessive del settore pubblico.
- Sul piano teorico, analizza gli effetti di breve periodo e dal lato dell’offerta della politica fiscale, riservando particolare attenzione alle imposte. Secondo la reaganomics occorre ridurre non solo le imposte, ma anche la spesa pubblica, che produce inefficienze, distorce la composizione della produzione e spiazzata la spesa privata. Occorre inoltre privatizzare le imprese pubbliche e deregolamentare le attività private; infatti un’eccessiva regolamentazione irrigidisce l’attività economica nel libero mercato e frena l’iniziativa privata.
 - Tagli di imposte, liberalizzazioni e deregulation furono attuati negli anni ‘80 sia negli USA sia nell’UK del governo Thatcher (l’esempio poi si propagò ad altri paesi europei negli anni ‘90);
 - le privatizzazioni riguardarono soprattutto il secondo paese, dato che è qui che il settore pubblico si era molto espanso fino agli anni ‘70.

La curva di Laffer

- La curva di Laffer mostra che un'eccessiva tassazione è dannosa per lo stesso gettito fiscale. Infatti, con un sistema impositivo proporzionale sul reddito ($T=\tau Y$), un'aliquota d'imposta τ troppo elevata potrebbe ridurre, anziché accrescere, il gettito.
- Data la funzione: $T = \tau \cdot Y(\tau)$ con $Y'\tau$ ($T=0$ con $\tau=0$ o $\tau=1$) è evidente che la base imponibile (Y) non è esogena ma si riduce quando τ è troppo elevata.
- Motivi: (i) le persone lavorano e producono di meno; (ii) sfuggono al fisco attraverso le attività sommerse.



Gli effetti di un'eccessiva tassazione

Se la pressione fiscale è troppo elevata, si disincentiva l'attività economica, a causa di riduzioni nell'offerta e nella domanda di lavoro, nei risparmi e negli investimenti.

Secondo i critici l'impatto è incerto: contano le elasticità delle variabili coinvolte, il confronto tra effetti di reddito ed effetti di sostituzione, ecc. Il vero problema è quello di stimare correttamente il valore τ^* che massimizza il gettito fiscale.

Evidenza empirica: Si riteneva ai tempi della reaganomics, che la soglia τ^* fosse stata oltrepassata; negli USA; i tagli di T non furono però accompagnati da un aumento del gettito e nemmeno da $\downarrow G$, per cui i disavanzi pubblici aumentarono fortemente. La SSE entrò così in conflitto con l'altra anima della "reaganomics", il monetarismo

Comunque, il mix tra politica monetaria restrittiva e politica fiscale espansiva causò un forte rialzo dei tassi d'interesse (negli USA e nel mondo); l'ingente afflusso di capitali consentì agli USA di finanziare i "disavanzi gemelli" (cfr. cap. 14), ma fece di quel paese il maggiore debitore nel mondo. o Inoltre, la successiva espansione dell'economia USA negli anni '80 può essere attribuita più ai tradizionali effetti (keynesiani) del taglio delle imposte, dal lato della domanda, che non a quelli dal lato dell'offerta.

La 'controrivoluzione' neoclassica

«Il compito che attende gli specialisti contemporanei dei cicli economici è di fare ordine tra le macerie e determinare quali elementi di questo notevole avvenimento intellettuale che si chiama rivoluzione keynesiana possono essere salvati e riattualizzati, e quali devono invece essere scartati» (Lucas e Sargent, 1979)

- Il riaffermarsi della scuola neoclassica (in forma rivista) avviene in tre fasi successive:
 1. **Monetarismo** mette in discussione la non-neutralità della moneta
 2. Teoria delle **aspettative razionali** mette in discussione incertezza radicale
 3. Teoria dei **cicli reali** afferma che gli shock d'offerta sono i determinanti esclusivi delle fluttuazioni di produzione e reddito

Le 'debolezze' del modello IS-LM

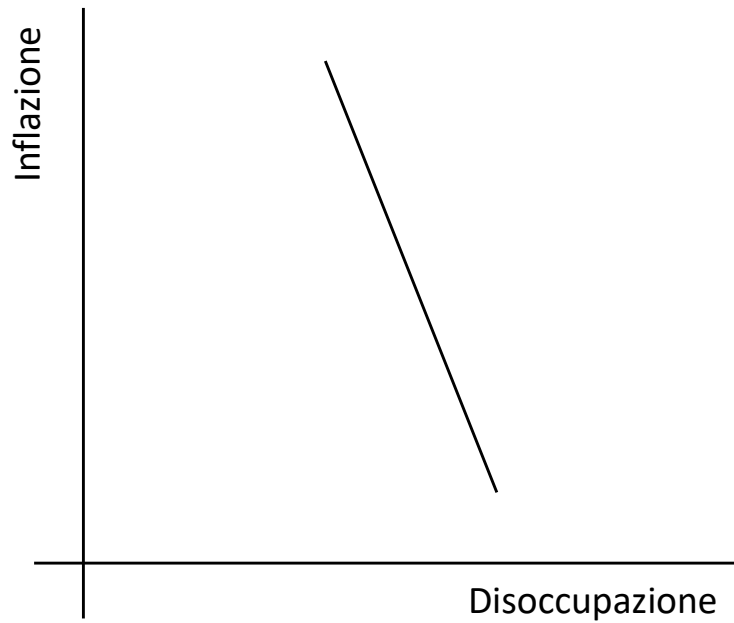
- Il modello IS-LM è inizialmente inteso come una fedele rappresentazione del pensiero keynesiano → equilibrio simultaneo può essere al di sotto di piena occupazione a causa di domanda insufficiente
- Ruolo dell'incertezza è fortemente minimizzato dai monetaristi → domanda di moneta dipende da un rischio calcolabile
- Insufficienza di domanda può esercitare ribasso su salari e prezzi → aumento dei saldi monetari reali aumenta domanda di obbligazioni e abbassa tasso di interesse → aumento degli investimenti (**effetto Keynes**)
- **Effetto Pigou** → saldi monetari compongono ricchezza delle famiglie → un aumento accrescerà spesa per consumi e domanda aggregata
- Sottoccupazione può essere di equilibrio solo a breve termine e quando i prezzi sono rigidi

Il monetarismo

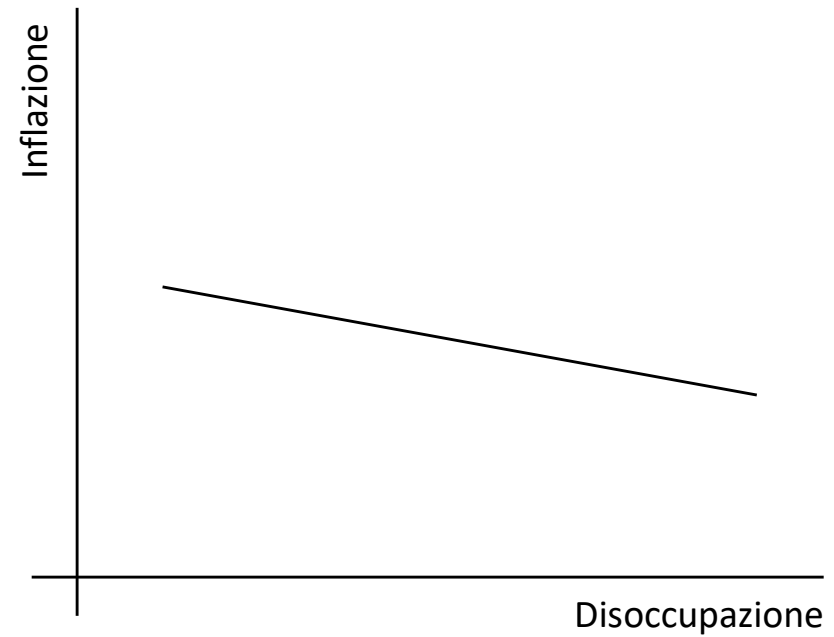
- Il monetarismo (associato ai lavori di Friedman e dei suoi coautori) esordisce criticando il postulato di inefficacia della politica monetaria
- Nel lungo periodo è difficile ricusare l'equazione quantitativa che associa livello dei prezzi e quantità di moneta → non può essere abbandonata l'idea della **neutralità della moneta**
- Se disoccupazione keynesiana è data da salari rigidi (come in IS-LM) e se nel lungo periodo prezzi e salari tendono a variare allora **politiche macroeconomiche** sono utili solo nel breve periodo ma **hanno esito imprevedibile**
- Introducendo le aspettative in IS-LM, Phelps (1967) e Friedman (1968) dimostrano che l'economia tende al suo equilibrio '**naturale**' → eventuali politiche espansive riducono disoccupazione solo nel breve e a costo di incremento di inflazione

Monetaristi e keynesiani a confronto

Visione neoclassica-monetarista



Visione keynesiana



Monetarismo e politica economica

- I governi dovrebbero **limitare** l'uso di **politiche economiche discrezionali** → inefficaci nel lungo periodo e destabilizzanti per agenti che cercano di formulare piani d'azione ottimali
- Autorità di politica economica è ben **lontana** dall'essere **onnipotente**
- Bisogna attenersi a **regole** di politica economica certe, vincolanti e trasparenti che permettano ai mercati di funzionare senza scosse

Aspettative razionali e la NMC - Nuova macroeconomia classica

- Così come i monetaristi, Lucas e i suoi coautori integrano le **aspettative** nei modelli macroeconomici → Aspettative evolvono in reazione a cambiamenti di politica economica e non sono esogene
- Anche loro abbandonano l'idea di incertezza radicale a vantaggio di una nozione di incertezza come **rischio calcolabile**
- Rispetto a monetaristi nella NMC le aspettative adattive sono sostituite da aspettative razionali → conoscenza del funzionamento dell'economia è integrata nelle decisioni degli agenti economici (**critica di Lucas**)
- Esito di questo approccio è che processo di aggiustamento verso equilibrio naturale è ancora più rapido rispetto a monetaristi
- Politica economica è inutile, quando non velleitaria e dannosa

Teoria dei cicli economici reali (I)

- Sia per monetarismo che per nuova macroeconomia classica le fluttuazioni sono ancora il risultato della **lentezza** del sistema economico a rispondere agli shock, dovuta a **imperfezioni** e rigidità anche nell'acquisizione di informazioni
- I teorici dei cicli reali (*Real Business Cycles*) sostengono che agenti sono perfettamente razionali, quindi il sistema economico non si allontana in modo significativo dal proprio **sentiero ottimale**
- Consumatore razionale sceglie tra **lavoro e tempo libero** o tra consumo immediato e risparmio sulla base del reddito e del tasso di interesse

Teoria dei cicli economici reali (II)

- Fluttuazioni dell'attività economica è determinata da cambiamenti nelle **condizioni tecnologiche** che generano aggiornamento dei piani di consumo ottimale e dell'offerta di lavoro dei consumatori
- Aumenti di produttività del capitale generano rialzo dei tassi d'interesse e quindi aumento del risparmio dei consumatori, che offriranno anche più lavoro dato l'aumento della produttività
- Si ritorna così ai principali risultati della teoria **pre-keynesiana**:
 - a) Fluttuazioni dell'occupazione sono il risultato di scelte ottimali
 - b) Moneta è neutrale
 - c) Flessibilità dei prezzi garantisce aggiustamento istantaneo dei mercati

Declino keynesiano e *Reaganomics*

- A partire dalla fine degli anni '70 la sconfitta accademica delle idee keynesiane è accompagnata da una forte presenza **conservatrice** soprattutto nei governi anglosassoni
- Politica monetaria si concentra sulla **lotta all'inflazione** sulla base della neutralità della moneta e della verticalità della curva di Phillips
 - Volcker (presidente FED) per combattere inflazione aumenta tassi di interesse da 10,25% a 20% → inflazione scende dal 15% al 3% al costo di un incremento di disoccupazione (al 10%)
- Politiche economiche della presidenza **Reagan** si basano sull'idea che «Lo Stato non è la soluzione ai nostri problemi, lo Stato è il problema!» → deregolamentazione e calo dell'imposizione fiscale
- Simile approccio in UK con **Thatcher** → privatizzazioni, limiti ai sindacati, riduzione spesa pubblica

Il Nuovo Consenso

«La tesi che sostengo nella mia conferenza è che la macroeconomia, nel senso originario del termine, ha avuto successo: la questione centrale della prevenzione della crisi è stata risolta, in tutti i suoi aspetti, e da vari decenni» (Lucas, 2003)

- I modelli dei cicli reali incorrono in problemi metodologici ed empirici: cicli ampi e di lunga durata non sono compatibili con piena razionalità, tassi di interesse o propensione a risparmiare durante recessioni non si comportano come previsto
- Non esiste prova degli shock tecnologici come forza motrice di fluttuazioni cicliche né di sostituzione intertemporale del lavoro

Modelli neo-keynesiani

- Emergono modelli **microfondati** in cui imperfezioni di mercato possono causare deviazione rispetto a equilibrio naturale
 - Rigidità dei salari reali (salari di efficienza e modelli insider-outsider) possono generare disoccupazione involontaria
 - rigidità nominali di prezzi e salari (*small menu costs*) o articolazione nel tempo del meccanismo di fissazione dei salari possono indurre fluttuazioni non ottimali intorno all'equilibrio naturale
- 'Nuovi keynesiani' argomentano che influenza congiunta di queste rigidità possono spiegare fluttuazioni del PIL e disoccupazione osservati
- 'Nuovo consenso' opera una sintesi tra un **breve termine** con proprietà keynesiane e un **lungo termine** in cui fattori d'offerta sono dominanti

Dynamic Stochastic General Equilibrium models

- Sono modelli largamente utilizzati → integrano in una struttura di tipo cicli reali un certo numero di rigidità nominali e imperfezioni. In questi modelli:
 1. Fluttuazioni di lungo periodo sono **naturali** e determinate da shock di offerta
 2. **Imperfezioni** di mercato possono far sì che equilibrio naturale non sia efficiente in senso Pareto
 3. Per aumentare il tasso di crescita naturale la politica economica deve eliminare le rigidità attraverso riforme **strutturali**
 4. Imperfezioni di mercato provocano anche **deviazioni a breve termine** dal tasso di crescita naturale, impedendo agli agenti di reagire in maniera ottimale quando economia subisce uno shock
 5. Le deviazioni tendono a essere **assorbite** nel **medio-lungo** periodo
 6. Politiche discrezionali sono **inefficaci**, meglio regole prevedibili
 7. Fluttuazioni di breve periodo hanno poca o nessuna influenza su crescita naturale a lungo termine

Crescita e riforme strutturali

- Le riforme dei mercati dei beni possono aumentare la pressione **competitiva** sulle imprese e, quindi, l'innovazione e la produttività da un lato, e il benessere dei consumatori dall'altro → imprese meno efficienti sono eliminate dal mercato → aumento produttività media
- Meccanismo simile nel mercato dei **capitali** → allocazione più efficiente del risparmio, libero di spostarsi alla ricerca degli impieghi più produttivi
- Nel mercato del lavoro riforme strutturali dovrebbero incitare le imprese ad assumere e incoraggiare i lavoratori a entrare sul mercato → effetto positivo sia su domanda che su offerta di lavoro

Riforme strutturali e mercato del lavoro

- Ostacolo principale all'aumento dell'occupazione sarebbero leggi di **protezione del lavoro** → timore di non potere diminuire il numero dei propri dipendenti
- Altra riforma è la riduzione del costo del lavoro agendo su **fiscaltà** o su livello dei salari → aumento del profitto atteso aumenterebbe la domanda di lavoro, riducendo il tasso di disoccupazione naturale
- Misure che facilitano la mobilità settoriale e/o geografica della manodopera aumentano pressione competitiva sui salari, riducendo costo del lavoro ed eliminando 'colli di bottiglia' di scarsità manodopera
- Investimento in istruzione e formazione comporta aumento di occupazione e anche una crescita della produttività

Il dominio della politica monetaria

- Secondo il Nuovo Consenso la politica monetaria deve essere preferita per due ragioni:
 1. Non è sottoposta ai **ritardi** intrinsecamente legati al processo decisionale e all'attuazione delle politiche di bilancio
 2. Può essere delegata a istanze **indipendenti** e tecnocratiche che non sarebbero soggette al rischio di cattura da parte di interessi particolari e gruppi di pressione
- Il lavoro teorico ed empirico sulla politica fiscale si concentra sulla concezione di **regole 'ottimali'** destinate a prevenire i comportamenti opportunisti dei governi e il peso eccessivo della spesa pubblica
- Stabilizzazione dell'inflazione attraverso politica monetaria manterrà anche la produzione al suo livello ottimale

I canali di trasmissione

- La macroeconomia sposta il fulcro dell'attenzione sui dettagli del funzionamento della politica monetaria → meccanismi di **trasmissione**
- In condizioni normali la politica monetaria influenza il sistema economico tramite variazioni del **tasso di interesse**, per cui l'analisi economica si concentra sull'influenza di queste variazioni su consumo e investimento
- Un canale è il costo del capitale → perché i tassi a breve termine fissati dalla Banca Centrale possano influenzare il comportamento di agenti economici:
 - a) È necessaria una certa rigidità dei prezzi, altrimenti variazioni rimangono nominali
 - b) Il rapporto tra tassi di breve e di lungo termine deve essere stabile

Mercato finanziario e mercato reale

- Tobin introduce nell'analisi anche i prezzi delle attività sul mercato azionario → valore Q è il valore di mercato (azionario) delle imprese diviso per il costo del capitale (che dipende dal tasso di interesse) → Una riduzione del tasso di interesse riduce il costo del capitale → Q sale → imprese possono (devono) investire
- In questo modo i prezzi delle attività influenzano anche il consumo → riduzione del tasso di interesse → aumento Q → maggiore domanda di azioni → maggiore ricchezza per le famiglie → maggiore consumo

Canale del credito

- La politica monetaria può migliorare le condizioni alle quali le banche prendono in prestito sul **mercato interbancario** e modificare il valore delle loro attività
- In questo modo può influenzare la volontà e/o la capacità delle banche di prestare danaro → **accesso al credito** può risultare più facile per le imprese che non possono ricorrere ad altre fonti di finanziamento
- Canale importante nei paesi in cui piccole e medie imprese sono numerose

Washington Consensus

- Questo nuovo consenso si traduce anche nell'idea che la chiave di una crescita sostenuta risiedesse nel **passaggio** dall'interventismo di Stato a un'economia aperta di mercato → 'dieci comandamenti' di Williamson:
 - (1) disciplina fiscale;
 - (2) riorientamento delle spese pubbliche verso l'investimento;
 - (3) riforma fiscale per ridurre le distorsioni indotte dalla tassazione;
 - (4) liberalizzazione finanziaria;
 - (5) tasso di cambio competitivo;
 - (6) liberalizzazione degli scambi;
 - (7) apertura agli investimenti stranieri;
 - (8) privatizzazioni;
 - (9) deregolamentazione;
 - (10) protezione dei diritti di proprietà
- Questi precetti delineano una politica economica basata su tre pilastri: (1) ricerca della **stabilità** macroeconomica (che passa da finanze pubbliche in equilibrio e stabilità dei prezzi) (2) riforme **strutturali** per la concorrenza (3) attenzione portata all'evoluzione '**naturale**' del sistema economico

Critiche al Washington Consensus

- I programmi di aggiustamento strutturale hanno avuto esiti piuttosto **deludenti** → non c'è stato aumento dell'efficienza
- Insufficiente attenzione ai **fattori istituzionali** (corruzione, *governance* delle imprese)
- Pretesa caratteristica universale delle riforme (*one-size-fits-all*)
- Se l'unica istituzione alla quale si riconosce la capacità di massimizzare il benessere collettivo è il mercato, diventa ovvio che indipendentemente dalle specificità di singoli paesi o periodi, il faro della politica debba essere quello di favorire il funzionamento il più indisturbato possibile del mercato stesso

Nuovo consenso e Unione Monetaria Europea

- Le **istituzioni europee** rispecchiano l'influenza acquisita dal Nuovo Consenso tra la fine degli anni '80 e l'inizio della crisi finanziaria
- Il controllo della **politica fiscale** viene lasciato agli Stati membri dell'UME, ma attraverso Patto di Stabilità e Crescita (e successive modifiche) viene limitata fortemente politica fiscale discrezionale
- Politica **monetaria** è affidata a BCE con il compito di controllare l'inflazione
- Politica della **concorrenza** gestita dall'Unione Europea con due obiettivi:
 - Controllo sul comportamento delle imprese
 - Controllo sul comportamento degli Stati membri