Reddito minimo e output gap: trucchetto contabile o questione politica?

Pasquale Tridico, Walter Paternesi Meloni, Giacomo Bracci - 30/03/2018 [papers]

Abstract

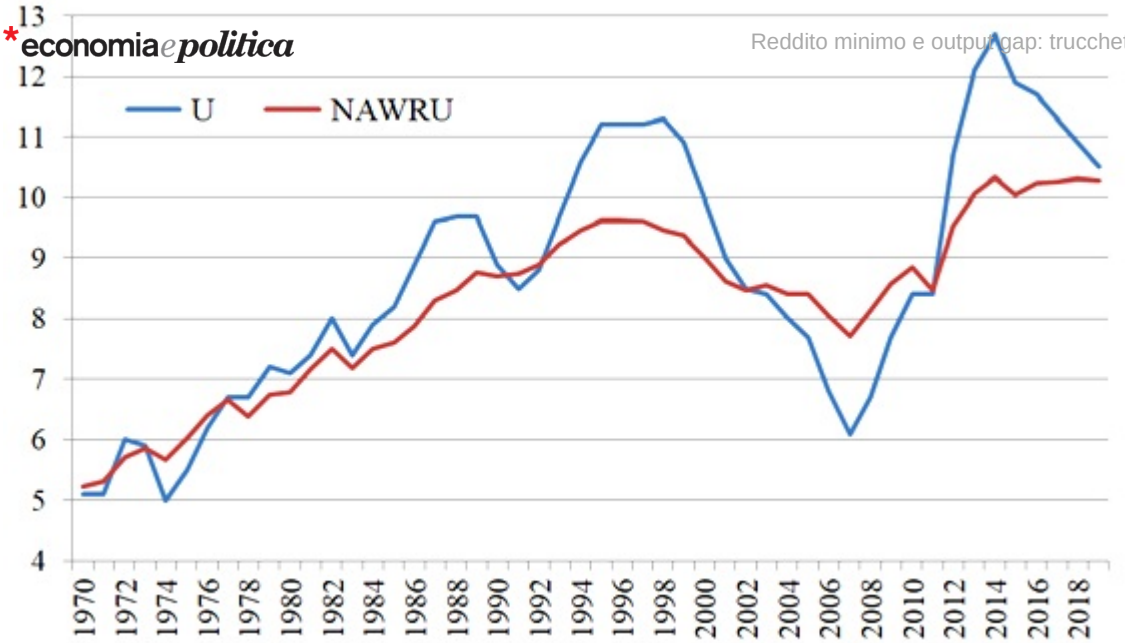
In line with our previous work, we simulate the effects of a policy measure designed to achieve a higher output gap. By increasing Italy's participation rate we aim at finding a greater stance for fiscal policy that would allow for the deficit-financing of a minimum income conditional to active job-seeking. We also consider feasible effects on real output.

Output gap | Ha fatto discutere la proposta recentemente pubblicata su *Economia e Politica* di finanziare in deficit un reddito minimo per un milione di inattivi proprio tramite il loro reinserimento nel mercato del lavoro. La misura è stata pensata con un duplice effetto: sradicare gli elevati livelli di povertà assoluta che negli ultimi anni sono notevolmente cresciuti in Italia e formare gli individui accompagnandoli nel loro percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. In breve, il riconoscimento di un reddito minimo condizionato (RMC) a coloro che volontariamente si registrano presso un centro per l'impiego (passaggio che risulterebbe sufficiente a conteggiarli come disoccupati e non come inattivi) determinerebbe un aumento del tasso di partecipazione e la conseguente revisione a rialzo del PIL potenziale, da cui deriverebbe un maggiore spazio fiscale – ossia la possibilità di realizzare un maggior deficit pubblico.

Principalmente, la misura è stata contestata sotto due aspetti: da un lato, Daniel Gros del CEPS ed altri commentatori l'hanno considerata un semplice "trucchetto contabile" che non troverebbe mai l'approvazione di Bruxelles; dall'altro, dal punto di vista tecnico è stato asserito che l'aumento del tasso di disoccupazione (causato dalla maggiore partecipazione) determinerebbe un automatico aumento della stima del tasso naturale di disoccupazione. Tuttavia, è possibile ritenere che entrambe le critiche (sia quella di carattere politico-istituzionale che quella più tecnica) presentino delle debolezze che di seguito proveremo ad evidenziare.

Asserire che la proposta risponda a logiche squisitamente tecniche significa da un lato legittimarla dal punto di vista statistico (in quanto stiamo misurando gli effetti sul PIL potenziale attenendoci alle procedure usate dalla Commissione Europea), e dall'altro far emergere che una tale manovra, seppur nel perimetro delle regole europee, non sarebbe accettata politicamente. Sorgono tuttavia delle perplessità su quest'ultimo punto alla luce del fatto che alcuni economisti della Commissione Europea (2017) e della BCE (2017) hanno evidenziato come la presenza di molta disoccupazione mascherata da inattività in paesi come l'Italia impedisca di rappresentare adeguatamente la situazione del mercato del lavoro e renda più difficile quell'aumento dell'attività economica che la stessa BCE ritiene fondamentale per il raggiungimento del suo obiettivo di inflazione.

Inoltre, qualora si ammetta che l'aumento del tasso di disoccupazione effettivo abbia effetti sul NAWRU – in linea con le argomentazioni avanzate in chiave "isteresi" da autorevoli economisti *mainstream* (Blanchard, 2017; Cottarelli *et al.*, 2014) – è ragionevole sostenere che un completo riallineamento richieda del tempo, lasciando quindi la possibilità di un aumento iniziale del PIL potenziale. Il modello utilizzato dalla Commissione Europea prevede infatti un'influenza graduale del tasso di disoccupazione effettivo sul NAWRU, ed in questa direzione sembra andare anche una recente dichiarazione di Mario Draghi: "*Estimates of the size of the output gap have to be made with caution (…) if substantially more workers can be drawn into the labour force, it would be possible for the labour market to strengthen further without generating wage pressures*" (Monetary Policy in the Euro Area, Francoforte, 14 Marzo 2018). Se infine, come emerge dal grafico sul caso italiano (dati Ameco), le stime del NAWRU sembrano seguire con una certa regolarità i tassi di disoccupazione effettivamente registrati (U), la domanda aggregata aggiuntiva attivata dallo stimolo fiscale insito in questa misura può permette di ridurre la disoccupazione, e pertanto la suddetta "dipendenza" della disoccupazione di equilibrio da quella effettiva indicherebbe che un sostegno alla domanda possa ridurre significativamente – ed in modo persistente – sia il tasso di disoccupazione che il NAWRU (Stirati, 2016).



reddito minimo e output gap[/caption]

Passando alla proposta, chiariamo definitivamente che la misura avanzata, come nel caso della simulazione precedente (Tridico e Paternesi Meloni, 2018), è pensata per finanziare in deficit un reddito minimo ai soli nuovi attivati: si intende esclusivamente suggerire un meccanismo che permetterebbe di ottenere una maggiore *stance for fiscal policy*, ragion per cui tale misura non andrebbe a sottrarre risorse ad altre voci di spesa.[1] Siamo pertanto consapevoli che questa manovra sia realizzabile solo grazie ad un aumento del deficit in termini assoluti, ma come cercheremo di dimostrare questo non avrà conseguenze significative sul deficit strutturale in quanto l'ipotesi di partenza è un aumento del PIL potenziale – senza trascurare gli effetti che la manovra avrebbe in termini di reddito effettivo. Infine, teniamo a precisare che per la realizzazione dello scenario auspicato (e quindi per l'ottenimento dello spazio fiscale) non sarebbe necessario il collocamento degli inattivi, ma solo la loro attivazione, cosa che di per sé è sufficiente ad aumentare il tasso di partecipazione. Successivamente invece è non solo auspicabile ma anche raggiungibile un aumento dell'occupazione effettiva, ottenuto attraverso l'effetto congiunto della manovra espansiva e del miglioramento dei servizi offerti dai centri per l'impiego.

Dando uno sguardo ai dati, le stime ISTAT 2017 indicano oltre 3 milioni di inattivi "scoraggiati", ossia coloro che non cercano attivamente un'occupazione non perché non sarebbero disponibili a lavorare, bensì perché sfiduciati dall'attuale contesto economico – tant'è che l'ISTAT li considera potenzialmente occupabili. I dati che fotografano la situazione del mercato del lavoro nel 2017 sono impietosi: il tasso di occupazione (15-64 anni), il vero termometro della situazione occupazionale, si ferma al 58%. Al contempo, il tasso di disoccupazione è stimato all'11,4%, e coinvolge circa 2,8 milioni di disoccupati. Non ci stiamo tuttavia soffermando su questa enorme sacca di disoccupati (per i quali solamente robuste e prolungate politiche di pieno impiego restano l'unica ricetta), bensì sui soli scoraggiati: qualora costoro partecipassero al mercato del lavoro, nonostante un fisiologico aumento del tasso di disoccupazione (che tuttavia non cambia la condizione materiale degli individui senza lavoro) il valore del tasso di partecipazione andrebbe rivisto al rialzo**,** e anche la stima del prodotto potenziale ne risulterebbe accresciuta: di conseguenza, con un più ampio *output gap* il margine di deficit permesso al governo risulterebbe automaticamente più elevato in termini assoluti, ma come vedremo non implicherebbe necessariamente un aumento consistente del rapporto deficit/PIL.

Ricordiamo che l'*output gap* consiste nella differenza tra prodotto effettivamente realizzato e prodotto potenziale, espresso in percentuale del potenziale (1): tanto maggiore è il PIL potenziale, tanto maggiore sarà l'*output gap*, e tanto maggiore sarà in

termini assoluti il deficit strutturale consentito. Il PIL potenziale di un Paese viene calcolato dalla Commissione Europea sulla base di una particolare funzione di produzione (2), all'interno della quale, oltre alla produttività totale dei fattori (TFP) e dello stock di capitale netto (K), viene considerata una misura del "lavoro potenziale": quest'ultima grandezza (3) è ricavata dal prodotto tra il tasso di partecipazione, la popolazione in età lavorativa, le ore lavorate per addetto ed il complemento ad uno del NAWRU.

$$OG = \left[\left(\frac{Y_{eff}}{Y_{pot}}\right) - 1\right] * 100 \qquad (1)$$

$$Y_{pot} = TFP * {L_{pot}}^{\alpha} * K^{1-\alpha} \qquad (2)$$

$$L_{pot} = PART_{rate} * POP_{15;74} * h_lav_{occ} * (1 - NAWRU) \qquad (3)$$

Ferme restando delle condivisibili perplessità sulle relative procedure di calcolo del PIL potenziale,[2] proponiamo in questa sede un esercizio empirico applicando le stesse metodologie e le stesse tecniche adottate dalla Commissione Europea nelle *Autumn Forecast* 2017.[3]

Le stime della Commissione Europea, contemplanti per l'Italia un NAWRU pari al 10,3%, hanno prodotto per il 2017 un PIL potenziale di 1605,43 miliardi al cospetto di un PIL effettivo di 1595,9 miliardi (dati AMECO a euro costanti). Il relativo *output gap* si è attestato a -0,59 ed ha permesso di realizzare una correzione di 5,25 miliardi al saldo nominale di bilancio. Qualora fossero stati reinseriti nel mercato del lavoro un milione di individui – ipotesi non irrealistica dato che le forze di lavoro potenzialmente occupabili (o inattivi "scoraggiati") erano 3 milioni e 131mila secondo ISTAT nel 2017 – il tasso di partecipazione sarebbe stato superiore di due punti e mezzo, ed avrebbe contribuito ad aumentare la stima del PIL potenziale di 23 miliardi. Il relativo *output gap* registrato sarebbe stato pari a -1,98: dal maggiore margine di deficit strutturale concesso sarebbe derivata una correzione al saldo nominale di bilancio di circa 17,5 miliardi di euro, ovvero uno spazio fiscale aggiuntivo di oltre 12 miliardi.

Scenari (dati 2017)	*Forza lavoro totale (civile)*	*Tasso di partecipazione*	*PIL potenziale (miliardi)*	*Output gap*	*Correzione ciclica (miliardi)*	*Variazione correzione ciclica*
Effettivo	25720,493	62,3%	1605,43	-0,594	5,247	-
Policy	26720,493	64,8%	1628,28	-1,989	17,565	12,318

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ameco con software RATS. I dati sulla forza lavoro differiscono dal precedente esercizio (2016) in quanto in linea con European Commission si è qui conteggiata solo la componente civile.

Considerando che il deficit strutturale dell'Italia è stato, nel 2017, pari al 2,09% del PIL potenziale (pari a circa 33,5 miliardi a prezzi costanti), utilizzando anche integralmente questo spazio fiscale aggiuntivo si sarebbe registrato un deficit strutturale pari al 2,81%, comunque al di sotto del 3%.[4] Il deficit aggiuntivo avrebbe permesso di finanziare il costo del reddito minimo ad un milione di persone (780 euro al mese per dodici mensilità, per un totale di 9,36 miliardi),[5] oltre a potenziare i centri per l'impiego in termini di ricettività ed assunzione di personale dedito alla formazione. In questo quadro, è opportuno puntualizzare che non sarebbe certo sufficiente la maggiore impiegabilità degli individui a creare occupazione, bensì lo stimolo alla domanda aggregata derivante dalla misura: nell'ipotesi di un moltiplicatore fiscale pari a 1.1 (come recentemente suggerito nell'ambito del DEF 2017),[6] ciò si tradurrebbe in circa 13,5 miliardi aggiuntivi di PIL, che stimolerebbero la ripresa occupazionale: si tratterebbe infatti di una crescita in termini reali dello 0,8% rispetto allo scenario effettivamente registrato nel 2017.[7]

Fermi restando gli effetti occupazionali di una tale crescita reale, riteniamo comunque che l'erogazione di un reddito minimo agli inattivi dovrebbe risultare una misura secondaria ma complementare all'attuazione di politiche occupazionali basate su investimenti pubblici che, in un'ottica di medio lungo periodo, stimolino una sostenuta ripresa economica. Il reddito minimo rappresenterebbe comunque una misura di welfare pensata per combattere la povertà assoluta e per favorire il reinserimento degli inattivi all'interno del mondo del lavoro. A ciò si aggiungono gli effetti occupazionali della politica che si avrebbero a seguito della crescita reale: non può essere in via prioritaria la formazione a risolvere il problema della disoccupazione, bensì la spesa aggiuntiva che, facendo ripartire la domanda aggregata e la crescita, faccia da traino all'occupazione. Le politiche attive e la formazione avrebbero effetti occupazionali solo a patto che maggiori investimenti e domanda aggregata aggiuntiva creino nuove *vacancies*: stando alla curva di Beveridge, le politiche attive funzionano "sulla bisettrice", ovvero quando il numero di *vacancies* è pari al numero delle persone in cerca di lavoro, mentre quando il numero di posti vacanti è inferiore ai *job-seekers* (ossia a destra della curva) sono necessarie innanzitutto politiche dal lato della domanda. A riguardo, è ormai opinione largamente condivisa – dagli economisti *mainstream* (tra cui Summers, 2015 e Krugman, 2012) oltre che da autori afferenti a paradigmi alternativi (si veda il contributo di Girardi, Paternesi Meloni e Stirati, 2018) – che lo stimolo fiscale, nell'attuale contesto di prolungata recessione e isteresi della disoccupazione, sia da considerarsi la migliore risposta di politica economica, se non l'unica in grado di produrre effetti rilevanti e persistenti. Se si ammette che una diminuzione della disoccupazione effettiva possa condurre a una revisione a ribasso del NAWRU (si veda Orlandi, 2012), tale miglioramento risulta a nostro avviso compatibile solo con il perseguimento di politiche di pieno impiego, in quanto l'evidenza empirica smentisce l'esistenza di una relazione significativa tra la flessibilità del mercato del lavoro ed il tasso di disoccupazione.[8] Per queste ragioni riteniamo che la questione occupazionale non possa essere risolta esclusivamente dal binomio reddito-flessibilità (Stirati, 2012), e al contempo che la politica economica dovrebbe affrontare il tema del lavoro tramite il perseguimento della piena occupazione anche attraverso maggiori investimenti.

Post scriptum di Pasquale Tridico. La prima versione di questo articolo è stato sottoposto alla redazione di Economia e Politica il 21 marzo 2018: oltre ad estendere la simulazione al 2017, mira a chiarire alcuni aspetti (*in primis* le modalità di finanziamento della misura ed le relative implicazioni sul deficit strutturale, nonché gli eventuali effetti sul NAWRU) sollevati nel dibattito. In fase di revisione dell'articolo (revisioni minori richieste dai referee e dalla redazione di Economia e Politica a cui va il nostro sentito riconoscimento) in questa seconda versione si è provveduto anche a rispondere brevemente ai commenti critici apparsi in data 27 marzo su lavoce.info (a cui va anche il nostro ringraziamento) dove vengono discussi ulteriori punti della precedente proposta. Oltre alla relazione tra NAIRU e disoccupazione effettiva, e all'aumento del Pil effettivo (di cui abbiamo parlato sopra in riferimento al problema dell'isteresi e alle stime dell'UE che non tengono conto nel breve periodo dell'aumento eventuale del Pil effettivo), si è sostenuto che la misura non produrrebbe effetti sul lavoro potenziale dell'economia e che incentiverebbe il sommerso. Per quanto riguarda gli effetti sulla forza lavoro strutturale, più che a logiche di efficienza tecnologica e istruzione – condivisibili sul piano analitico – le stime del PIL potenziale della Commissione Europea fanno riferimento a formalizzazioni matematiche (si veda equazione 3), per cui un aumento degli attivi avrebbe implicazioni, per lo meno contabili, sul lavoro potenziale e quindi sull'*output gap*. Inoltre, come abbiamo già ricordato in precedenza (Economia e Politica 15 gennaio 2018

), sui problemi contabili delle stime UE, e sulla possibilità di aumentare l'output gap in Italia, ci sono diversi lavori del MEF. Per ciò che concerne i possibili effetti sul lavoro nero, più che discutere degli effetti sul salario di riserva (che restano altresì dubbi alla luce delle già precarie condizioni lavorative di chi opera nel sommerso) è prevista una regolamentazione stringente (8 ore di lavoro settimanale per utilità della comunità, una ricerca attiva del lavoro quantificabile in ore) e un controllo severo – combinata all'operare degli ispettorati del lavoro e dei CPI – che presume la perdita permanente del diritto al RMC qualora venga accertata una concomitante occupazione (a nero) del beneficiario. La misura inoltre è affiancata da un salario minimo (superiore al Reddito minimo) per le categorie non coperte da CCN. In conclusione, oltre agli aspetti tecnici e alla prospettiva keynesiana della misura è opportuno ribadire che il reddito minimo è pensato con spirito "welfarista", in quanto rappresenta *prima facie* un sostegno economico per quegli individui privi di reddito in quanto da molto tempo fuori del mercato del lavoro.

* Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Economia **Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Economia ***Università di Trento, Dipartimento di Economia e Management

Riferimenti

BCE (2017). Economic Bullettin, issue 3/2017, "Assessing labour market slack", disponibile su https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb201703.en.html7.

Blanchard O. J. (2017). *Should we Get rid of the Natural Rate Hypothesis?* (No. w24057). National Bureau of Economic Research.

Brancaccio E., Garbellini N. (2016). Più flessibilità del lavoro crea davvero più occupazione? Ecco una lettura dei dati. Econopoly, 19 dicembre 2016.

Cacciotti M., Frale C., Teobaldo S. (2013). A new methodology for a quarterly measure of the Output Gap. MEF working paper.

Cottarelli C., Giammusso F., Porello C. (2014). Perché la crisi complica la stima del Pil potenziale. Lavoce.info, 11 novembre 2014.

European Commission (2017). Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2017, disponibile su http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18371&langId=en.

Fioramanti M. (2016). Potential Output, Output Gap and Fiscal Stance: is the EC estimation of the NAWRU too sensitive to be reliable? MPRA Paper No. 73762, 20 settembre 2016.

Frale C., De Nardis S. (2017). *Quando il gap si fa incerto: stime alternative del potenziale e dell'output gap nell'economia italiana*, nota di lavoro dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, n. 2 (luglio 2017).

Girardi D., Paternesi Meloni W., Stirati A. (2018). Persistent Effects of Autonomous Demand Expansions. INET *Economics* Working paper n. 70, February 2018.

Kleinknecht A., Kwee Z., Budyanto L. (2016). Rigidities through flexibility: flexible labour and the rise of management bureaucracies. *Cambridge Journal of Economics*, *40*(4), 1137-1147.

Krugman P. (2012). Monetary vs. Fiscal policy, revisited. NY times, 1 settembre 2012.

MEF (2017a). Relevant factors influencing debt developments in Italy, Dipartimento del Tesoro, febbraio 2017.

MEF (2017b). Nota di aggiornamento al documento di Economia e Finanza, disponibile qui.

Orlandi F. (2012). *Structural unemployment and its determinants in the EU countries* (No. 455). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Piga G. (2017). Ma il "fiscal compact" va rivisto, editoriale de Il Sole 24 Ore, 10 luglio 2017.

Stirati A. (2013). Buona occupazione e reddito minimo vanno insieme. *Economia e Politica*, anno 5 n. 06.

Stirati A. (2016). *Blanchard, the NAIRU, and Economic Policy in the Eurozone*, INET Blog post, 31 March.

Summers L.H. (2015). Demand side secular stagnation. The American Economic Review, 105(5), 60-65.

Tridico P. (2013). The impact of the economic crisis on EU labour markets: A comparative perspective. International Labour Review 152 (2), 175-190, 2013.

Tridico P., Paternesi Meloni W. (2018). PIL potenziale e tasso di partecipazione: proposta per finanziare il reddito minimo, Economia e Politica, n. 15 sem. 1 (15 gennaio 2018).

[1] Si noti che non sarebbero intaccate le indennità di disoccupazione in quanto gli individui idealmente coinvolti sarebbero fuori dal mercato del lavoro (in quanto inattivi non risultano al momento percettori di NASPI).

[2] Oltre alla posizione dell'ex ministro Padoan che ha definito le stime del PIL potenziale penalizzanti per l'Italia, simili argomentazioni sono state addotte da Fioramanti (2016), Frale e De Nardis (2017), Cacciotti *et al.* (2013) e MEF (2017a).

[3] Le stime sono state effettuate utilizzando il software RATS, oltre ai comandi e ai dataset reperibili su https://circabc.europa.eu, alla sezione "Output Gap" di *Economic & Financial Affairs*. Nella simulazione dello scenario di policy è stato modificato il dato sulla forza lavoro e sulla disoccupazione aggiungendo ad entrambe un milione di individui, con conseguente passaggio del tasso di disoccupazione effettivo dall'11,3 al 14,7%.

[4] Si noti che non si sta facendo riferimento al *Fiscal Compact*. A riguardo, in un recente contributo di Piga (2017) si adduce la necessità di rivedere proprio quelle regole che implicherebbero un deficit dello 0,5 al fine di ottenere un maggiore spazio per la politica fiscale.

[5] La somma individuata rappresenta la soglia di povertà fissata da *Eurostat* per l'Italia. La mensilità erogata a titolo di RMC sarebbe tuttavia minore di 780 euro qualora il richiedente percepisca altri sussidi: in questo caso il reddito erogato riguarderebbe solo un'integrazione al raggiungimento della suddetta soglia.

[6] Si veda la nota di aggiornamento al DEF redatto del Ministero del Tesoro (p. 41).

[7] Per poter ottenere il maggiore *output gap* sarebbe comunque necessario che la spesa per trasferimenti non si traduca immediatamente in consumi, in quanto in quel caso crescerebbe immediatamente anche il PIL effettivo. Ciò sembra tuttavia in linea con le procedure di stima del PIL potenziale della Commissione Europea, che riconosce in via preventiva (nell'anno t-1) un certo *output gap* rispetto alla previsione del PIL (per l'anno t) ed aggiorna le proprie stime sul PIL potenziale e il rispetto del

criterio dell'obiettivo di medio termine sia nel corso dell'anno t che *ex post*, nell'anno t+1. Si veda in proposito il documento *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* (pp. 24-26).

[8] Si veda Brancaccio e Garbellini (2016), in cui si citano delle dichiarazioni dell'ex capo-economista del *Fondo monetario Internazionale* Olivier Blanchard nonché dei report dell'OCSE, o i contributi di Tridico (2013) e Kleinknecht *et al.* (2016).

Leggi il nuovo articolo. Approfondimento su: CLICCA QUI -> **Output gap Italia** <- *Secondo le stime di Bruxelles il PIL italiano è al di sopra del suo potenziale. Si tratta di stime assurde che porteranno a*

output gap[/caption]

Reddito minimo e output gap