

GOING FOR GROWTH 2013

SOMMARIO

Going for Growth attinge all'esperienza dell'OCSE in materia di riforme strutturali e di performance economica per fornire ai responsabili politici un insieme di raccomandazioni pratiche sulle aree di riforma identificate come prioritarie per la crescita sostenibile .

L'analisi di *Going for Growth*, condotta dal 2005 per ciascun Paese membro, e più di recente per i paesi BRIICS, ha permesso di individuare le riforme da raccomandare per stimolare i redditi reali e l'occupazione. Questo esercizio di benchmarking offre ai governi uno strumento per riflettere sulle riforme che hanno un impatto a lungo termine sul tenore di vita dei loro cittadini.

Fin dal vertice di Pittsburgh del 2008, *Going for Growth* ha portato il suo contributo al programma permanente di lavoro del G20 per una crescita forte, sostenibile ed equilibrata, in particolare tramite la cosiddetto processo di valutazione reciproca.

Per ciascun Paese vengono individuate cinque priorità volte a migliorare il tenore di vita materiale di lungo termine, aumentando produttività e occupazione. Tali priorità comprendono generalmente riforme alla regolamentazione dei mercati dei beni e del lavoro, all'istruzione e alla formazione, ai sistemi fiscali e assistenziali, alle regole commerciali e di investimento, e alle politiche d'innovazione.

La presente edizione esamina i progressi compiuti rispetto alle precedenti raccomandazioni e indica le nuove priorità per il prossimo periodo. Analizza inoltre l'eventuale impatto delle raccomandazioni di *Going for Growth* sugli obiettivi di politica pubblica diversi dalla crescita del PIL.

Il capitolo 1 esamina i progressi compiuti fin dal 2011 nel trattare le priorità indicate nelle precedenti edizioni di *Going for Growth* e getta uno sguardo nuovo sulle riforme prioritarie da perseguire in un contesto di indebolimento delle prospettive economiche di breve periodo.

Il capitolo 2 esamina gli eventuali effetti collaterali delle raccomandazioni di politica economica volte a potenziare la crescita su due altri aspetti del benessere: la distribuzione del reddito e l'ambiente. Analizza inoltre l'eventuale impatto delle riforme raccomandate sugli squilibri interni (di bilancio) ed esterni (bilancia dei pagamenti), al fine di determinare i principali canali di influenza e identificare possibili soluzioni e alternative.

Le cinque priorità di riforma indicate per ogni singolo Paese sono brevemente riassunte nelle note per Paese riportate nel Capitolo 3. Le priorità di riforma sono state selezionate soprattutto in base a un insieme esaustivo di indicatori quantitativi, presentati nel Capitolo 4, che permettono di mettere a confronto le situazioni nei diversi Paesi.

Principali messaggi politici

Evoluzione e priorità delle riforme

- Rispetto all'inizio di *Going for Growth* il livello di intervento sulle priorità è stato molto intenso nei Paesi dell'OCSE, e ciò rispecchia la crescente consapevolezza della necessità di attuare riforme strutturali per rilanciare la competitività e la sostenibilità fiscale, condizioni essenziali per un ritorno a un sano percorso di crescita dopo la crisi.
- Il ritmo delle riforme è stato particolarmente alto nei Paesi dell'eurozona sottoposti a programmi di assistenza finanziaria o a pressioni dei mercati (ad esempio, Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna), compreso in settori politicamente sensibili come la legislazione del lavoro o i sistemi di previdenza sociale. Tali Paesi hanno anche adottato importanti programmi di consolidamento fiscale. Ciò contrasta con il ritmo più moderato delle riforme in altri Paesi dell'eurozona, in particolare in quelli che registrano un avanzo della bilancia commerciale, così come in quelli con i più alti livelli di vita (ad esempio, Norvegia, Svizzera e Stati Uniti). Tuttavia, accelerare il ritmo delle riforme in questi Paesi contribuirebbe a ristabilire l'equilibrio, non solo nell'eurozona ma anche a livello mondiale, e a sostenere la credibilità dei piani di consolidamento fiscale.
- Il livello di intervento sulle priorità è stato relativamente alto nei Paesi dell'Europa centrale, ma più moderato in media nei Paesi dell'area BRIICS, rispecchiando in parte le più tenui pressioni indotte dalla crisi per attuare riforme. Ciò nonostante, sono stati compiuti progressi nel ridurre il controllo statale sull'attività economica, nel migliorare la trasparenza della regolamentazione del mercato dei prodotti e nel rafforzare il sistema scolastico di base.
- Mettendo a confronto le priorità di *Going for Growth* 2011 e 2013, si nota che il cambiamento più significativo consiste in un notevole aumento del numero delle priorità tese a stimolare l'occupazione nei Paesi dell'OCSE, in particolare in materia di prestazioni sociali e di politiche attive del lavoro. Ciò rispecchia la crescente attenzione verso i problemi legati agli effetti sul mercato del lavoro della faticosa ripresa dopo la crisi e verso le conseguenti sfide da affrontare per favorire il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro. Il maggiore accento posto sulle politiche attive del lavoro e sulle prestazioni sociali è fondamentalmente coerente con l'impegno dei singoli Paesi di attuare le riforme strutturali e con le principali priorità, come stabilito nel contesto del Piano di Azione del G20.
- La necessità di ridurre la disoccupazione rimane una sfida pressante, in particolare nell'eurozona. Le raccomandazioni per riformare i sistemi fiscali e assistenziali, le politiche attive per il lavoro e le leggi di tutela del lavoro sono quindi molto diffuse, sebbene sia anche sottolineata l'importanza delle riforme del mercato dei prodotti, e non ultimo nel settore dei servizi dove possono incidere positivamente, e anche rapidamente, sull'occupazione. Nei restanti Paesi dell'OCSE, relativamente ricchi, e in particolare il Giappone e la Corea, viene data maggiore importanza all'esigenza di stimolare la produttività del lavoro, e l'attenzione è rivolta alle riforme del settore delle industrie di rete, della struttura fiscale, delle restrizioni agli investimenti diretti esteri e del sostegno all'agricoltura. La riforma fiscale è anche una priorità negli Stati Uniti, insieme alla necessità di migliorare l'efficienza e l'equità del sistema scolastico e sanitario.
- Fino a poco tempo fa, nei Paesi a basso reddito come il Messico, la Turchia e i BRIICS, la crescita è stata generalmente forte. Essi devono tuttavia far fronte a una serie di sfide comuni che riguardano il miglioramento della qualità dei sistemi scolastici e dell'accesso all'istruzione, la capacità e la regolamentazione delle infrastrutture e il predominare di forti barriere alla

concorrenza e agli investimenti, per le aziende nazionali ed estere. Il lavoro informale produce inoltre danni economici e sociali in molti di questi Paesi, ed è per questo che una serie di raccomandazioni, ad esempio, nel settore fiscale, assistenziale e della tutela del lavoro, sono tese a ridurre il lavoro sommerso.

Possibili effetti collaterali delle riforme volte a favorire la crescita

- Gran parte dei cambiamenti raccomandati per la crescita permettono al contempo il raggiungimento di altri obiettivi di benessere o, in alternativa, non hanno un chiaro impatto su tali obiettivi. Tuttavia, alcune raccomandazioni potrebbero contrastare con obiettivi ambientali o di redistribuzione e i responsabili politici devono essere consapevoli degli effetti negativi per definire le politiche più adeguate al raggiungimento dei loro obiettivi.
- Modificare la composizione delle entrate (tax mix) con uno spostamento del prelievo dalle imposte dirette ai consumi, alla tassazione ambientale e della proprietà immobiliare, come raccomandato per molti Paesi al fine di aumentare gli incentivi al lavoro e agli investimenti, potrebbe contrastare con gli obiettivi di equità, a meno che non sia associato ad altre misure destinate ad attenuare o ridurre gli effetti negativi sulla distribuzione del reddito.
- Le riforme in materia di legislazione sulla tutela del lavoro, contrattazione salariale e salario minimo, raccomandate per migliorare le opportunità di lavoro per i lavoratori scarsamente qualificati e per i giovani, possono accrescere le differenze nella distribuzione dei salari e quindi aggravare le disuguaglianze di reddito a breve termine. Tuttavia, questo effetto può essere in parte o del tutto controbilanciato a lungo termine con il migliorare delle prospettive di lavoro per queste categorie di lavoratori, in particolare per quelli “marginalmente attaccati” al mercato del lavoro.
- Le riforme tese a stimolare l’attività economica determinano in genere una maggiore pressione sulle risorse ambientali, con conseguente aumento delle emissioni di gas di serra, della produzione di rifiuti e del prelievo idrico. Tuttavia, alcune di queste raccomandazioni contribuiranno a rendere più sostenibile la crescita futura del PIL in quanto favoriscono l’aumento dei costi di produzione delle attività dannose per l’ambiente. È il caso in particolare della raccomandazione di spostare il carico fiscale dal lavoro alle emissioni inquinanti. Inoltre, le riforme che promuovono una maggiore concorrenza nei mercati dei beni e servizi e facilitano la redistribuzione delle risorse contribuiscono a rafforzare l’efficacia degli strumenti di mercato a tutela dell’ambiente, evidenziando i costi dell’inquinamento.
- Le riforme strutturali volte a stimolare la crescita hanno un impatto diretto e immediato sui bilanci statali quando la loro applicazione richiede risorse pubbliche supplementari o – più raramente - comporta tagli iniziali alla spesa o aumenti delle entrate fiscali. Sul lungo termine, l’impatto delle riforme strutturali sul bilancio cambierà a seconda che stimolino la crescita attraverso l’occupazione o la produttività. In entrambi i casi, le riforme generano un aumento del gettito fiscale, ma solo nel caso in cui fanno leva sull’occupazione possono migliorare in modo significativo il pareggio di bilancio.
- Riforme volte a ridurre gli ostacoli all’occupazione femminile e alle barriere normative relative all’ingresso in settori specifici vengono raccomandate a diversi Paesi caratterizzati da un avanzo della bilancia commerciale: tali cambiamenti permetterebbero infatti di indebolire la posizione della bilancia dei pagamenti riducendo il risparmio e stimolando gli investimenti. Al contrario, misure in grado di rafforzare la bilancia dei pagamenti comprendono riforme che accrescono la

competitività dei settori orientanti all'esportazione mediante cambiamenti nell'imposizione fiscale o un maggiore impulso alla concorrenza.