

Finanze federali: per evitare un aumento dei rischi occorre definire le priorità

dossierpolitica

11 novembre 2013 Numero 13

Politica finanziaria La svolta che si delineava l'anno scorso per le finanze della Confederazione si è confermata. Il periodo di eccedenze, sostenuto da gettiti in crescita, è per il momento finito. Il suo ritorno è annunciato soltanto per il 2017, ma le incertezze a questo proposito sono ancora molte. Il Consiglio federale prevede entro quella data una ripresa economica. Uno sviluppo meno positivo dell'economia avrebbe ripercussioni finanziarie. Lo stesso vale se il programma di consolidamento e di verifica dei compiti (PCon 2014) attualmente in discussione, non dovesse andare in porto. A livello della Confederazione, inoltre, numerosi progetti per miliardi di franchi sono oggi sul tavolo. Realizzarli tutti rappresenterebbe una sfida eccessiva. Occorre dunque stabilire delle priorità. Tra i progetti prioritari figura la terza riforma dell'imposizione delle imprese, di importanza vitale per la nostra economia nazionale. Se non si riuscirà a preservare la base attuale delle imprese e le risorse fiscali che esse generano, anche i mezzi a disposizione per altre riforme e progetti diminuiranno.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Una politica finanziaria previdente e attiva, basata su misure mirate, garantirebbe il necessario margine di manovra. Il PCon 2014 soddisfa questo requisito. Occorre dunque applicarlo integralmente.
- ▶ Una politica finanziaria previdente e attiva, basata su misure mirate, garantirebbe il necessario margine di manovra. Il PCon 2014 soddisfa questo requisito. Occorre dunque applicarlo integralmente.
- ▶ I numerosi progetti attualmente sul tavolo devono essere valutati secondo le loro implicazioni finanziarie. S'impone una scala delle priorità. I desideri devono cedere il passo alle necessità.
- ▶ In materia di politica finanziaria, occorre porre con tempestività le basi della terza riforma dell'imposizione delle imprese. Garantirsi a lungo termine i mezzi d'azione finanziaria indispensabili permetterebbe di realizzare questo progetto di importanza cruciale per la Svizzera.

Margine di manovra finanziario esaurito

Si conferma una svolta

La pubblicazione dell'anno scorso sulle finanze pubbliche prevedeva un cambiamento di tendenza. Il periodo delle forti eccedenze, iniziato nel 2006, è finito. Il margine di manovra reso possibile grazie alla riduzione del debito e al basso livello dei tassi è ampiamente esaurito e le finanze federali sono confrontate a giorni difficili.

► Gli anni di vacche grasse sono terminati

L'evoluzione di questi ultimi anni ha confermato questa tendenza. L'anno in corso chiuderà comunque con un'eccedenza. Ma, come nel 2012, quest'ultima non sarà una conseguenza di entrate elevate – le aspettative in materia sono piuttosto prudenti – bensì di una diminuzione delle spese. Se tutte le spese autorizzate dal freno all'indebitamento fossero effettuate durante l'anno in corso, le finanze federali registrerebbero immediatamente delle cifre rosse. Non si può più parlare oggi di una situazione distesa.

Previsioni 2013: nuova eccedenza grazie a una riduzione delle spese

La previsione pubblicata questo autunno dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) mostra che l'esercizio 2013 dovrebbe chiudere con un'eccedenza. Invece del disavanzo preventivato di 450 milioni di franchi, è prevista un'eccedenza di 300 milioni. Né un miglioramento della congiuntura, né un aumento delle entrate sono all'origine di questo risultato. Le entrate diminuiscono perfino di 800 milioni di franchi a seguito dell'evoluzione sfavorevole del prodotto dell'imposta federale diretta (-600 milioni di franchi). Le previsioni di crescita per il 2013 sono diminuite leggermente dal 2% all'1,9%. L'eccedenza deriva dunque da importanti saldi di crediti e pertanto da spese meno elevate del previsto.

► Evoluzione incerta, rischi in aumento

Il futuro mostra che questa evoluzione proseguirà. Il Parlamento si occuperà questo autunno e durante la sessione invernale del budget e del piano finanziario per i prossimi anni. Il budget 2014 prevede anch'esso un disavanzo, tuttavia meno elevato del deficit congiunturale autorizzato dal freno all'indebitamento. Sono attese eccedenze dal 2015 al 2017. Le condizioni alle quali esse sono subordinate sono tuttavia così incerte che il Consiglio federale stesso parla di una situazione finanziaria "fragile". Sono possibili anche dei disavanzi in ragione di un miliardo. L'evoluzione è di conseguenza incerta e i rischi sono in aumento.

Budget 2014: un budget "normale" conforme al freno all'indebitamento

Il budget prevede un disavanzo di 109 milioni di franchi. Le entrate sono stimate in 66,2 miliardi e le uscite in 66,3 miliardi di franchi. Il meccanismo di compensazione congiunturale del freno all'indebitamento autorizza un disavanzo di 300 milioni di franchi. Il Consiglio federale prevede ancora un leggero sottoutilizzo delle capacità di produzione dell'economia svizzera. L'eccedenza strutturale che ne deriva raggiunge i 223 milioni di franchi. Il Consiglio federale valuta lo scenario congiunturale scelto come "prudentemente ottimistico". Un miglioramento o un deterioramento della congiuntura avrebbero scarsa influenza sulle finanze federali a breve termine. Il freno all'indebitamento compensa le conseguenze delle fluttuazioni congiunturali sul budget della Confederazione.

Le entrate progrediscono del 2,7%, le uscite del 2,2%. L'attesa crescita del PIL è del 2,3%. L'aumento delle entrate ha quale principale origine l'imposta federale diretta (+5,9% o 1,1 miliardi). Le spese della cooperazione internazionale e l'aiuto allo sviluppo (+8,3% o 200 milioni) e sella formazione e la ricerca (+3,4% o 236 milioni) registrano i principali aumenti. Le spese per la previ-

denza sociale, principale gruppo di compiti della Confederazione, aumentano dello 0,9% o di 200 milioni a 22 miliardi di franchi. A spiegare questa crescita contenuta vi è soprattutto la stabilità delle spese dell'Al di cui i tre quarti dell'aumento sono dovuti all'AVS. A seguito soprattutto della nuova diminuzione delle spese dovute agli interessi, la crescita delle spese del secondo principale gruppo di compiti Finanze e imposte (10 miliardi), è inferiore alla media (+0,5% o 47 milioni).

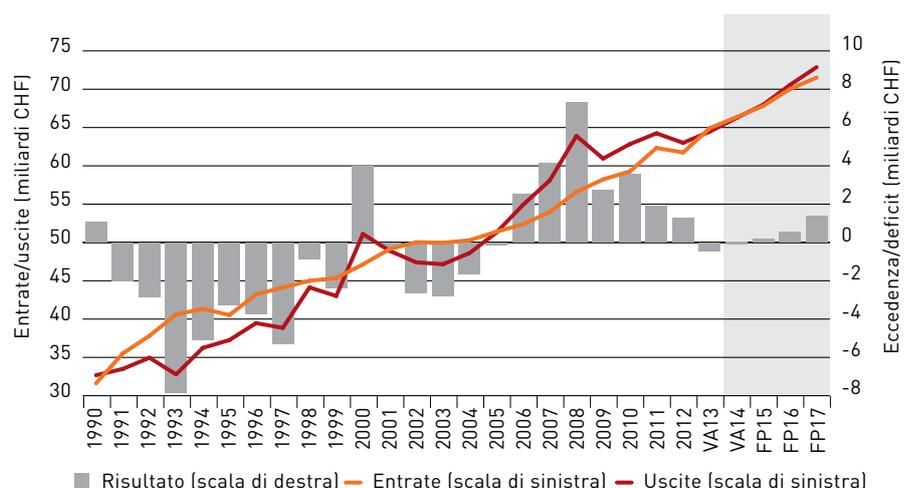
Grafico 1

► Il budget della Confederazione evolve positivamente fino al 2017. I rischi politici e congiunturali sono tuttavia elevati. Buone sorprese in materia di bilancio non sono però prevedibili. Le eccedenze e di conseguenza un nuovo margine di manovra finanziario potranno formarsi unicamente nell'ambito di una politica finanziaria attiva, previdente, accompagnata da misure mirate.

► PCon: agire rapidamente per prevenire difficoltà budgetarie

Evoluzione del budget della Confederazione (1990-2017)

Entrate, uscite e saldo di finanziamento in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

Programma di consolidamento e di verifica dei compiti ancora incerto

Primo fattore d'incertezza: il programma di consolidamento e di verifica dei compiti (PCon 2014). Elaborato dal Consiglio federale nel 2012 su mandato del Parlamento – viste le difficoltà budgetarie che si profilavano – il PCon contiene due tipi di misure: misure di consolidamento che scaricano a breve termine il budget della Confederazione e misure di riesame dei compiti con effetti a lungo termine.¹ La sua messa in atto era originariamente prevista per il 2014, ma è stata rinviata di un anno dal Consiglio federale a causa del ritardo nei dibattiti parlamentari dopo il rinvio del programma da parte del Consiglio nazionale, prima camera deliberante, al Consiglio federale. Inoltre, le prospettive budgetarie per il 2014 si sono migliorate al punto da rendere superflue nuove misure per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento. Non si sa attualmente se il programma sarà messo in atto e, se del caso, in quale misura potrà manifestare i suoi effetti. Il Consiglio nazionale deciderà durante la sessione invernale.

¹ Cf. Dossierpolitica „Cambiamento epocale per le finanze pubbliche“ economiesuisse 2012, p. 10 e successive.

PCon 2014: condurre attivamente o delegare la politica budgetaria?

Dopo essere entrata in materia sul PCon nell'aprile 2013, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha proposto di rinviare il programma al Consiglio federale con 14 voti contro 10. In questo modo, essa lo ha incaricato di presentare un nuovo progetto con due scenari: il primo doveva prevedere una riduzione considerevole delle spese e limitare la loro progressione a livello della crescita economica effettiva, mentre il secondo doveva proporre delle misure dal lato delle entrate e indicare gli ammanchi fiscali ai quali sarebbe possibile rinunciare. La commissione ha inoltre limitato il limite massimo di spesa per le retribuzioni del personale a 3 miliardi di franchi. Gli obiettivi fissati dovranno essere raggiunti durante gli anni 2014-2016. La limitazione delle spese del personale comporterebbe la soppressione di oltre 1500 impieghi della Confederazione. Per potervi riuscire, dovrebbero essere abbandonati alcuni compiti. Inoltre, legare le spese alla crescita economica significa condurre una politica delle spese prociclica che non è compatibile con il freno all'indebitamento (spese elevate quando la congiuntura è buona, misure di risparmio in periodo di recessione). L'attuale piano finanziario parte dall'ipotesi che la crescita delle spese fino al 2017 sarà inferiore alla crescita economica. Durante la sessione estiva, il Consiglio nazionale ha rinviato il progetto al Consiglio federale. Il Consiglio degli Stati non ha seguito questa decisione, di modo che il PCon ritorna al Consiglio nazionale. La sua commissione delle finanze ha confermato la proposta di rinvio con 15 voti contro 10. Se il Consiglio nazionale mantenesse la propria decisione durante la sessione invernale, la decisione di rinvio diventerebbe definitiva e il PCon non potrebbe essere messo in atto.

E' possibile che il Consiglio federale adotti alcune misure di propria competenza. Esso potrebbe farlo in particolare nel budget 2015 che, secondo le previsioni attuali, non sarà conforme alle esigenze del freno all'indebitamento. Tra gli altri strumenti a disposizione del Consiglio federale per far rispettare il freno all'indebitamento figurano la correzione del rincaro e il blocco dei crediti. Già nel 2011, erano state delegate al Consiglio federale alcune misure di correzione nel momento del fallimento del programma di consolidamento di allora. Le misure di competenza del Consiglio federale sono poco mirate e concernono in particolare le spese poco o mediamente vincolate (formazione e ricerca, agricoltura, difesa nazionale, cooperazione internazionale). Il PCon 2014 contiene delle misure di correzione mirate in tutti i gruppi di compiti, compresa la previdenza sociale. Se il Parlamento non fosse d'accordo con le grandi linee del programma o con alcune delle misure previste, esso avrebbe la possibilità di procedere a delle modifiche. Se esso delegasse il lavoro al Consiglio federale, perderebbe questa libertà. Diventerebbe allora più difficile definire delle priorità.

► Sgravio di 570 milioni di franchi

Il PCon si tradurrebbe in sgravi immediati per circa 570 milioni di franchi. Questi sgravi sono presi in considerazione nel piano finanziario. Gli anni 2015 e 2016 sarebbero così conformi alle esigenze del freno all'indebitamento. Anche nel 2017 si prospetta un'eccedenza sostanziale di quasi 1,4 miliardi di franchi. Senza il PCon, gli anni 2015 e 2016 sarebbero leggermente deficitari (-335 milioni e -32 milioni). Se fosse stato integrato come previsto nel budget 2014, il PCon avrebbe creato un margine di manovra budgetaria di un mezzo miliardo di franchi.

► Un segnale importante per un riesame regolare dei compiti

La seconda parte del programma, il riesame dei compiti, è un progetto che in-

tende garantire un buon budget da un punto di vista quantitativo e qualitativo. L'obiettivo quantitativo è quello di contenere la crescita delle spese (obiettivo: stabilizzazione della quota-parte dello Stato) e di creare un margine di manovra. L'aspetto qualitativo concerne la composizione del budget. I compiti che promuovono la crescita e il benessere devono essere prioritari. I tagli indesiderabili dovuti alla crescita delle spese vincolate devono essere limitati. Pur se seducente, il principio di riesame dei compiti – ossia il riesame regolare dei compiti e delle priorità dello Stato – è molto difficile da mettere in pratica. Un primo tentativo di applicazione era fallito negli anni 2010/2011. Esso era sfociato in una mozione che incaricava il Consiglio federale di proseguire il progetto di verifica dei compiti (Mozione riesame dei compiti 11.3317). Il programma PCon è la concretizzazione di questa mozione. I tassi di crescita fissati dal Consiglio federale per il pilotaggio dei compiti incombenti alla Confederazione costituiscono un risultato concreto del riesame dei compiti. Questi tassi hanno fornito la prova della loro utilità. Secondo la volontà del Consiglio federale, essi saranno ridefiniti a partire dal 2016 per le seguenti due legislature. Il riesame regolare e critico dei compiti della Confederazione e, soprattutto, di alcuni compiti parziali, è un esercizio utile e cruciale la cui importanza supera il contesto della politica budgetaria. Questo riesame dovrebbe poggiare su una base solida. La politica può inviare un segnale in questo senso approvando il PCon. Se invece quest'ultimo dovesse fallire, il seguito della procedura dovrebbe essere definito nell'ambito del riesame dei compiti. Ad ogni modo, sarebbe sbagliato non dar seguito al mandato vincolante affidato al Consiglio federale.

Piano finanziario 2015-2017: ipotesi ottimistiche, aumento dei rischi

Per gli anni dal 2015 al 2017 del piano finanziario, il Consiglio federale prevede una crescita del PIL del 2,6% in media. Le spese della Confederazione aumentano del 2,4%, le entrate del 3,1%. Ne deriva un'eccedenza (strutturale) di 1,37 miliardi di franchi nel 2017. La crescita delle spese senza PCon raggiunge il 2,6%. Secondo questo scenario, gli anni 2015 e 2016 registrerebbero un deficit strutturale (-335 e -32 milioni).

Le spese destinate all'aiuto allo sviluppo, alla formazione e alla ricerca presentano ancora una volta il tasso di crescita più elevato (rispettivamente 3,5% e 3,3%). A causa di un aumento delle spese nel traffico stradale (+4,8%) e della creazione, prevista nel 2016, del fondo infrastrutturale ferroviario, le spese nel traffico aumentano anch'esse in maniera sostenuta (2,9%). La progressione delle spese della previdenza sociale è leggermente inferiore alla media (+2,2%). A partire dal 2014, in effetti, l'assicurazione invalidità sarà finanziata secondo un nuovo meccanismo. Il contributo della Confederazione non dipenderà più dalle spese dell'AI, ma dall'evoluzione delle entrate dell'IVA.

Per quanto concerne le entrate, il prodotto dell'imposta federale diretta fa un balzo in avanti (+6%). Le entrate dell'imposta sul reddito (+6,4%) aumentano un po' più fortemente rispetto a quelle dell'imposta sull'utile (+5,5%). Le entrate dell'IVA evolvono in linea con il PIL (+2,6%).

La congiuntura, un rischio per il budget della Confederazione

L'evoluzione delle finanze federali per gli anni dal 2015 al 2017 del piano finanziario dipende in gran parte dall'evoluzione congiunturale. Il piano finanziario si basa su ipotesi ottimistiche. Una ripresa della congiuntura dovrebbe incrementare fortemente le entrate dell'imposta federale diretta, da cui deriva un aumento delle eccedenze (strutturali).

Se questo scenario non dovesse realizzarsi e se l'economia mondiale non dovesse

► L'evoluzione dei budget dipende ampiamente dalla congiuntura

migliorare nel 2014, il risultato sarebbe molto meno positivo. Secondo gli scenari, l'eccedenza strutturale prevista di quasi 1,4 miliardi potrebbe trasformarsi in un disavanzo di oltre un miliardo di franchi. Al contrario, una ripresa superiore alle aspettative comporterebbe eccedenze sensibilmente più elevate.

Il rischio congiunturale è ritenuto relativamente ridotto. Secondo le ipotesi, l'economia mondiale dovrebbe continuare a riprendersi. La crescita dovrebbe essere moderatamente sostenuta e continua.

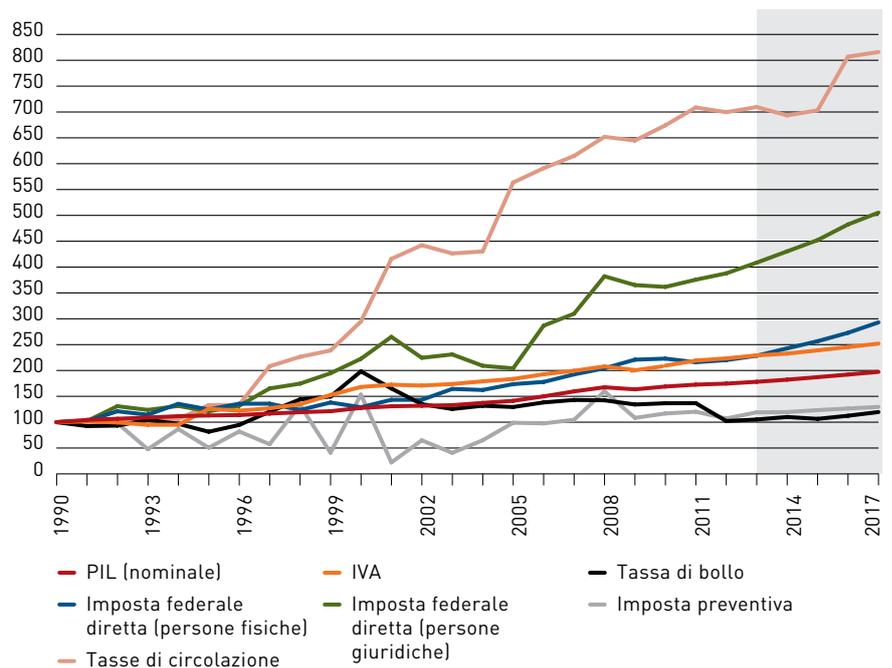
Grafico 2

► Il grafico 2 presenta l'evoluzione delle entrate della Confederazione dopo il 1990. Esso mette in luce la forte crescita delle tasse sui trasporti. Questo aumento si spiega soprattutto con l'introduzione della tassa sui veicoli a motore (1997) e della TTPCP (2001). L'aumento dell'imposizione delle società è molto dinamico e, dal punto di vista del volume, molto più importante (imposta federale diretta sulle persone giuridiche).

Nonostante le due riforme dell'imposizione delle società, le entrate dell'imposta sull'utile sono aumentate in misura maggiore rispetto al prodotto dell'imposta federale diretta delle persone fisiche (imposta sul reddito). In media, sul lungo termine, il prodotto dell'imposta federale diretta mostra un tasso di crescita di oltre il 6%. In confronto, l'IVA è più contenuta ed evolve di pari passo con la crescita economica. Per quanto concerne il gettito dell'imposta preventiva, esso è soggetto a forti fluttuazioni.

Evoluzione delle entrate della Confederazione (1990-2017)

Entrate indicizzate sulla base di 1990 = 100



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

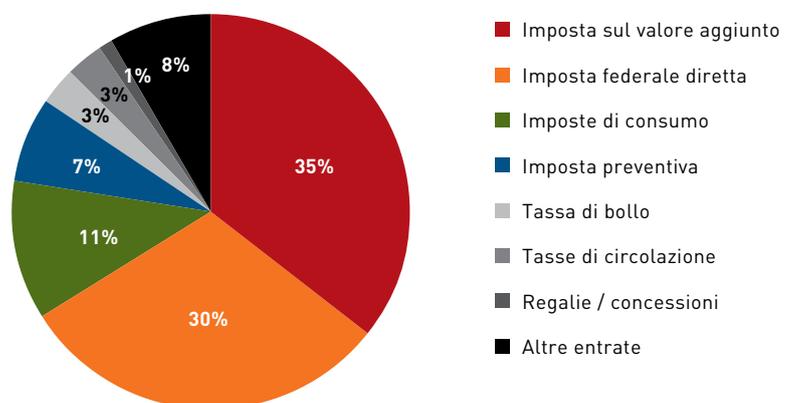
Grafico 3

► Le principali fonti d'entrata della Confederazione sono l'IVA e l'imposta federale diretta. Per quanto concerne l'imposta federale diretta, lo sforzo fiscale si suddivide in parti quasi uguali tra le persone fisiche e le persone giuridiche. Nel confronto internazionale, la quota dell'IVA e delle altre imposte indirette nelle entrate fiscali totali è piuttosto ridotta in Svizzera.

Nel 2014 diverse piccole imposte e tasse progrediranno fortemente, come la tassa di bollo (in particolare il diritto di negoziazione, +9,7%) e le tasse d'incitamento a seguito dell'aumento della tassa sul CO2 (+6,3%).

Entrate della Confederazione (2014)

Quota delle fonti di finanziamento sul totale delle entrate, in %



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), rapporto sul preventivo 2014.

Grafico 4

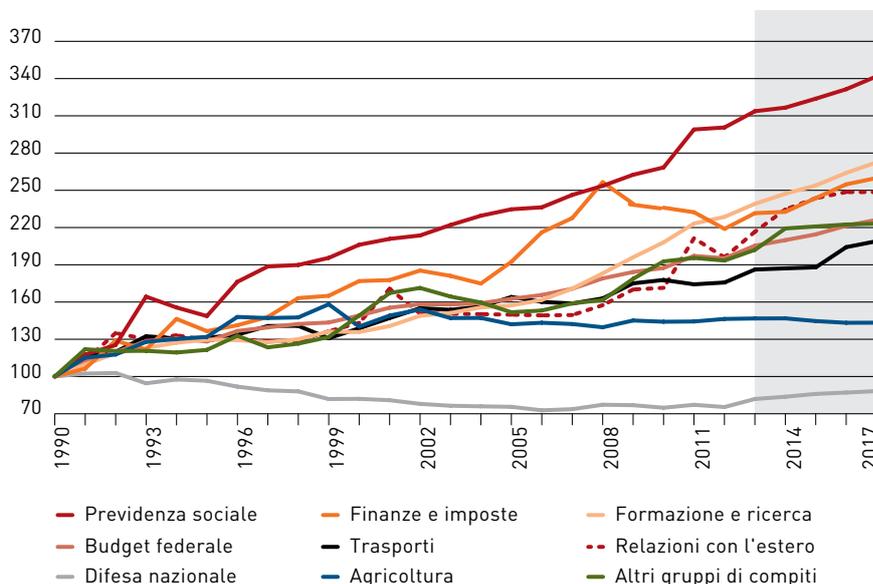
► Il grafico 4 illustra l'evoluzione delle spese della Confederazione dopo il 1990, per gruppi di compiti. Di tutti i gruppi di compiti, la previdenza sociale registra la maggiore crescita. Le spese sono attualmente di quasi 3,5 volte più elevate rispetto al 1990.

A partire dal 2008 la formazione e la ricerca sono fortemente aumentate, con tassi di crescita molto elevati che hanno raggiunto anche il 9% all'anno. Se si considera la crescita delle spese totali, l'aumento delle spese a favore dei trasporti e dell'agricoltura è stato inferiore alla media. Le spese per la difesa nazionale sono diminuite.

Le spese del gruppo Finanze e imposte non possono invece essere influenzate (interessi, quote dei cantoni sulle entrate della Confederazione, perequazione finanziaria).

Evoluzione dei gruppi di compiti della Confederazione (1990-2017)

Spese indicizzate sulla base di 1990 = 100



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

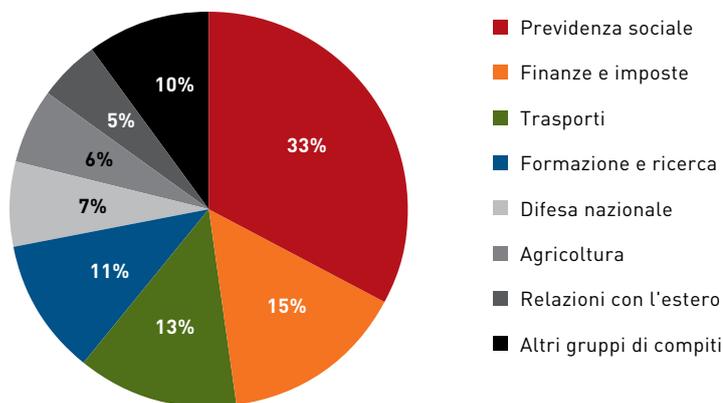
Grafico 5

► La Confederazione destina un franco su tre alla previdenza sociale (1990: un franco su cinque). La principale voce di spesa, l'AVS, totalizza oltre 10 miliardi di franchi (1/6 del budget della Confederazione). A seguito dell'evoluzione demografica, le uscite dell'AVS registrano una forte crescita.

Dal momento che le spese vincolate, ad esempio nel caso dell'AVS, hanno tendenza a sostituire quelle spese che dispongono di una base legale meno solida, è importante mettere rapidamente in cantiere la riforma dell'AVS.

Spese della Confederazione (2014)

Quota dei gruppi di compiti sul totale delle spese, in %



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), rapporto sul preventivo 2014.

► Progetti per 1,5 miliardi di franchi figurano già nel piano finanziario

Possibili oneri supplementari per diversi miliardi

I progetti sotto la rubrica "oneri supplementari" hanno una grande incidenza sui conti. Il Consiglio federale li prevede regolarmente nel piano finanziario e l'edizione attuale offre anche una visione globale. Gli oneri supplementari previsti si avvicinano a 1,5 miliardi. Essi sarebbero essenzialmente dovuti all'abbandono del PCon (570 milioni), alla destinazione vincolata dell'imposta sulla circolazione al fondo d'infrastruttura ferroviario (fino a 400 milioni) e all'aumento del limite di spesa dell'esercito deciso dal Parlamento (a 5 miliardi, ossia 225 milioni per il 2016). Gli oneri supplementari in questo ordine di

grandezza sarebbero appena sopportabili, a condizione che le entrate evolvano positivamente, come previsto. Il Consiglio federale ha appena approvato l'aumento per l'esercito, che è dunque cosa decisa.

► In sospeso altri progetti per 5 miliardi di franchi

Indipendentemente dall'incertezza congiunturale, le entrate sono però soggette a diversi fattori. In una lista richiesta dalla Commissione dell'economia del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha recentemente attirato l'attenzione su un certo numero di progetti gravidi di conseguenze per il budget (iniziative popolari e oggetti parlamentari).² Vari temi di politica familiare potrebbero così provocare minori entrate per oltre 2 miliardi, ossia la crescita totale delle entrate derivanti dall'imposta sul reddito per il 2015-2017. Per l'imposta sul valore aggiunto, le perdite rischiano di raggiungere i 700 milioni, vale a dire il doppio della crescita delle entrate nel 2014. La soppressione della tassa di bollo (circa due miliardi), avvenendo progressivamente, incide sul budget in modo graduale.

► La compensazione finanziaria si rivela complessa

Appare chiaramente come le finanze federali non potrebbero sopportare una perdita cumulata di redditi combinata a nuovi oneri budgetari da 5 a 7 miliardi di franchi in pochi anni. In un simile caso la questione della compensazione finanziaria si porrebbe con una certa urgenza e la ricerca di una soluzione dal lato delle entrate e/o delle spese sarebbe un tema politico. Ad ogni modo, l'impresa si rivela molto ardua. Dal lato delle spese, l'importo equivarrebbe almeno ai due programmi di sgravio PSgr03 e PSgr04, un volume dieci volte superiore all'attuale PCon. Dal lato delle entrate, l'imposta sul valore aggiunto, ad esempio, rischierebbe di essere aumentata di due punti percentuali.

Tabella 1

► Le iniziative popolari e i progetti di legge in sospeso minacciano la cassa federale di oneri supplementari che possono raggiungere i sette miliardi di franchi. Compensare un simile importo sarebbe una sfida eccessiva.

Potenziali oneri supplementari per la Confederazione

In milioni di franchi

Iniziativa PPD "Per il matrimonio e la famiglia – No agli svanaggi per le coppie sposate"	1'000 – 2'000
Iniziativa UDC sgravi per le famiglie	324
Abolizione della tassa di bollo di negoziazione e tassa di bollo sui premi assicurativi	1'860
Iniziativa di Gastrosuisse concernente l'IVA	585 – 735
Fallimento del PCon 2014	560
Destinazione vincolata dell'imposta di circolazione al fondo per le strade nazionali	400
Aumento del limite massimo di spesa dell'esercito	225
Diversi	466 – 546
Totale	5'420 – 6'650

Fonti: «Neue Zürcher Zeitung», «Bund steht vor einem enormen Finanzloch», 8 ottobre 2013, p. 11, Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

► La terza riforma dell'imposizione delle imprese è la prima priorità.

La Riforma III dell'imposizione delle imprese è urgente

La Riforma III dell'imposizione delle imprese non viene citata nella tabella né calcolata in nessuna scheda federale. Nel piano finanziario, il Consiglio federale si pronuncia indicando che il probabile onere della riforma dell'imposizione delle imprese sulle finanze federali supererebbe nettamente i 500 milioni annunciati inizialmente (2008). Da notare dunque che, senza la riforma dell'imposizione

² Secondo la NZZ dell'8 ottobre 2013, la Confederazione è sull'orlo di un baratro finanziario (p. 11 "Bund steht von einem enormen Finanzloch").

► Il finanziamento passa in primo piano

► Sviluppo mirato del margine di manovra necessario

Grafico 6

► Nel corso degli ultimi 20 anni, le spese federali sono progredite più o meno allo stesso ritmo dell'economia. L'attuale quota-parte delle spese supera leggermente quella di 20 anni fa. La forte crescita delle spese negli anni novanta ha potuto essere corretta a partire dal 2003, grazie a due programmi di sgravio per un totale di 5 miliardi di franchi (circa il 10% del budget federale). I timori di uno smantellamento dello Stato a causa del freno all'indebitamento non si sono avverati.

Le entrate della Confederazione sono aumentate molto più delle uscite. Confrontato al PIL, il loro livello attuale è circa del 30% superiore a 20 anni fa. L'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto nel 1995 è una delle ragioni dell'eccedenza delle entrate, l'altra la crescita molto dinamica dell'imposta federale diretta, soprattutto in relazione all'imposta sulle società.

► Il finanziamento attraverso le spese è una questione di priorità

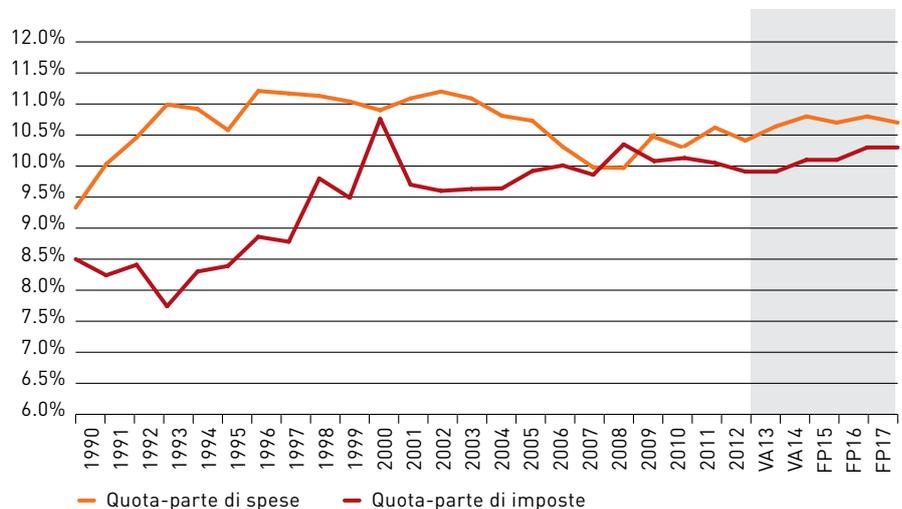
delle imprese, l'incidenza sul budget federale e sull'economia sarebbe indubbiamente maggiore. E il Consiglio federale sottolinea che la terza riforma dell'imposizione delle imprese è assolutamente prioritaria, dal punto di vista fiscale, finanziario ed economico.

La Confederazione e i cantoni elaborano attualmente le misure fiscali della riforma dell'imposizione delle imprese. Più le misure diventano chiare, più il finanziamento passa in primo piano. Nel suo rapporto intermedio del maggio 2013, l'organizzazione comune del progetto era ancora vaga in proposito. A parte qualche possibilità di sgravio già nota, le opzioni elencate restavano molto generali e concernevano essenzialmente le entrate. Il rapporto stesso le riteneva in parte "piuttosto critiche". Esse non costituiscono comunque delle soluzioni mirate e praticabili rispetto alla riforma dell'imposizione delle imprese.

Un'altra opzione appena tracciata nel rapporto intermedio riguarda finanziamento della riforma dell'imposizione delle imprese dal lato delle spese forzando la creazione dei margini di manovra budgetari richiesti. Il rapporto valuta che il periodo di messa in atto piuttosto lungo per la riforma permetterebbe alle amministrazioni pubbliche di prepararsi sufficientemente presto agli oneri supplementari e di attuare le necessarie misure correttive.³ L'attuale piano finanziario è già più chiaro: nella misura in cui la riforma dell'imposizione delle imprese ha la priorità assoluta, occorre preparare il budget per tempo. Nell'ottica dei margini d'azione da creare, il Consiglio federale ritiene indispensabile anche il PCon.⁴

Evoluzione della quota-parte delle spese e delle imposte (1990-2017)

Spese e imposte in % del PIL



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

Il finanziamento delle spese per i grandi progetti politici, perfino gli investimenti più importanti, segue una procedura ben stabilita. Le misure immediate applicabili all'imposizione delle coppie sposate e la compensazione annuale della progressione a freddo, entrati in vigore nel 2011 e i cui costi erano stati stimati a un miliardo, ne sono degli esempi recenti, come pure l'aumento dell'aiuto allo

³ Rapporto intermedio Organizzazione del progetto, p. 45.

⁴ Piano finanziario 2015-2017, p. 51.

sviluppo, che comporterà spese supplementari per 1,3 miliardi su un periodo di sei anni e sarà finanziato unicamente attraverso le spese. I nuovi aerei da combattimento saranno acquistati indipendentemente dalle nuove entrate e l'aumento di questi ultimi anni dei budget destinati alla formazione è stato finanziato stabilendo le priorità in maniera mirata. Questi esempi mostrano che è possibile finanziare i compiti e i progetti agendo sulle spese, a condizione di fissare anche delle priorità.

La terza riforma dell'imposizione delle imprese è un progetto di primaria priorità politica. Lo testimonia l'impegno della Confederazione e dei cantoni nell'ambito dell'organizzazione comune del progetto, superato unicamente dal progetto di Nuova perequazione finanziaria. Nessuno rischia di sovrastimare la portata della 3a riforma dell'imposizione delle imprese per le amministrazioni pubbliche del nostro paese. Essa non è solo il più complesso dei progetti politici in corso, bensì anche il più gravido di conseguenze in caso di insuccesso.

► Costituire tempestivamente delle eccedenze

In questa logica, non si può che applaudire il Consiglio federale quando scrive che occorre prevedere per tempo un certo margine di manovra finanziaria per questo progetto di riforma e che bisogna dunque mantenere le eccedenze budgetarie realizzabili nel 2017.⁵ Non è ancora certo in quale momento la riforma dell'imposizione delle imprese potrà essere messa in vigore, probabilmente dopo il 2018.

Grafico 7

► La politica ha sempre meno mezzi per influenzare la politica budgetaria a breve termine. Le spese federali sono sempre più vincolate. Sono le leggi e non la politica a decidere quali spese affrontare nel corso di un anno.

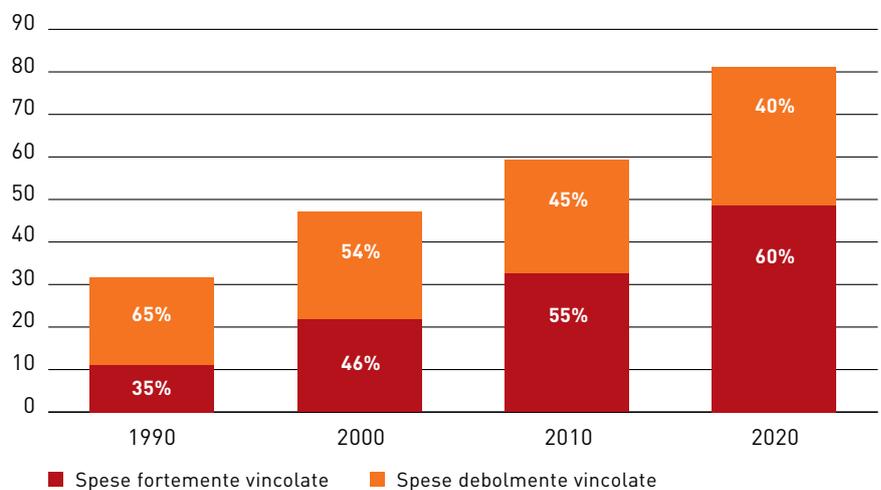
Nel 1990, il 35% delle uscite totali della Confederazione erano vincolate. Questa proporzione passerà entro il 2020 al 60%. In altre parole, quasi due terzi delle spese federali non potranno – almeno a breve termine – essere influenzate attraverso il budget.

Più le spese sono vincolate, più le risorse rischiano di essere ripartite a scapito delle voci di spesa non vincolate. Creando delle regole per le spese, la politica si priva di uno strumento prezioso di gestione politica. L'amministrazione del budget federale attraverso le leggi domina sulla sua gestione attiva da parte della politica.

► Senza priorità i rischi di politica finanziaria aumentano

Amministrazione piuttosto che gestione attiva delle spese federali

Spese vincolate e non vincolate in miliardi di franchi



Fonti: Avenir Suisse (2013), AFF (2013).

Visione globale di politica finanziaria e priorità dei progetti

Le realtà finanziarie concrete che sono state passate in rassegna sopra non ci confortano nella speranza che sarà sempre possibile trovare le risorse necessarie al momento opportuno. Ora, la lunga lista dei progetti politici pendenti sembra basarsi su questa speranza. Quest'ultima è senza dubbio dovuta in buona parte alle eccedenze elevate – di una portata sovente inaspettata – di questi ultimi anni. Le prospettive di politica finanziaria inducono tuttavia una maggiore pru-

⁵ Piano finanziario 2015-2017, p. 13.

denza e un esame più approfondito delle possibilità di realizzazione. Tutto ciò che è auspicabile non è forzatamente finanziabile immediatamente. Bisogna concedere maggiore importanza alla programmazione e all'adattamento dei compiti e dei progetti.

L'idea che si possano sempre trovare le risorse necessarie di cui si ha bisogno sarebbe una pessima consigliera per affrontare il futuro. Le difficoltà che si trova il mondo politico di fronte al programma di consolidamento attuale (PCon14) – piuttosto modesto – lascia supporre che esso sarebbe poco disposto a proporre programmi di risparmio più sostanziali e dolorosi. È possibile eliminare la prospettiva di simili programmi se si subordinassero i progetti previsti per i prossimi anni ad una visione globale implicante una scala di priorità e una ripartizione a tappe. Un approccio preliminare di politica finanziaria è inevitabile se si desiderano pianificare i margini di manovra necessari per condurre a buon fine i progetti prioritari. Se il mondo politico non dovesse riuscire ad intendersi sulle priorità e le misure da prendere, i rischi aumenterebbero considerevolmente in materia di politica finanziaria.

► Le future riforme dipendono dal successo della riforma dell'imposizione delle imprese

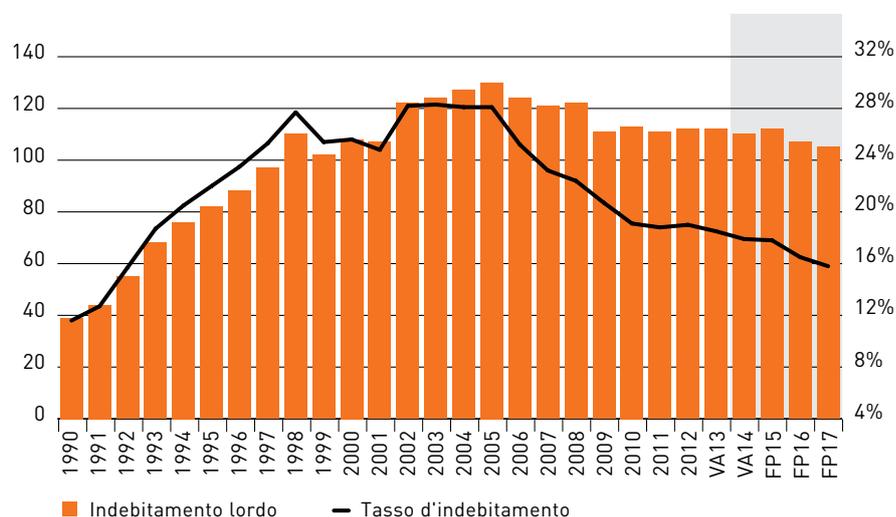
La minaccia di una riduzione del numero delle imprese, così essenziale per la Svizzera, e delle pesanti perdite fiscali che ne deriverebbero per la Confederazione e i cantoni, fa attualmente parte dei rischi principali. Tutti soffrirebbero per un indebolimento della piazza economica dovuto ad un'emorragia di impieghi e di entrate fiscali. Ne sarebbero colpite le riforme dell'imposizione e altri importanti progetti politici la cui adozione richiede entrate fiscali stabili e sufficienti.

Grafico 8

► Dopo il picco d'indebitamento raggiunto nel 2005, la Confederazione è riuscita a diminuire il suo debito di circa il 15%, ossia di 20 miliardi. Fino al 2017, il tasso d'indebitamento si sarà così ridotto di quasi la metà. Questa diminuzione alleggerisce notevolmente le finanze della Confederazione. La quota dei risparmi di spesa di interessi direttamente attribuibile alla riduzione del livello del debito è oggi di un miliardo di franchi. Si tratta di uno sgravio durevole, che sarà ancor più apprezzato il giorno in cui il livello dei tassi d'interesse aumenterà nuovamente. Il freno all'indebitamento ha contribuito parecchio all'evoluzione positiva dell'indebitamento della Confederazione.

Evoluzione del debito lordo della Confederazione (1990-2017)

Debito lordo in miliardi di franchi, tasso d'indebitamento in % del PIL



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013), piano finanziario 2015-2017.

Informazioni:

frank.marty@economiesuisse.ch
frederic.pittet@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch

Allegato

Panoramica sul preventivo 2014 e sul piano finanziario 2015-2017

Importi in milioni di franchi

	P2013	P2014	PF2015	PF2016	PF2017	Ø-Aumento in %
Entrate ordinarie	64'479	66'245	67'989	70'555	72'885	3,1
Entrate fiscali	60'474	62'270	63'961	66'483	68'767	3,3
Imposta sul valore aggiunto	22'630	22'960	23'580	24'220	24'880	2,4
Imposta federale diretta	18'993	20'113	21'207	22'598	23'995	6,0
Imposta preventiva	4'811	4'837	4'988	5'114	5'240	2,2
Tasse di circolazione	2'326	2'273	2'305	2'645	2'675	3,6
Tassa di bollo	2'200	2'300	2'225	2'350	2'500	3,2
Altre entrate	13'519	13'762	13'684	13'628	13'595	0,1
Uscite ordinarie	64'929	66'353	67'822	70'017	71'514	2,4
Previdenza sociale	21'568	21'767	22'264	22'787	23'503	2,2
Assicurazione vecchiaia	10'714	10'857	11'139	11'398	11'824	2,5
Assicurazione invalidità	5'022	5'016	4'997	5'120	5'243	1,1
Assicurazione malattia	2'271	2'286	2'377	2'501	2'593	3,4
Prestazioni complementari	1'441	1'446	1'508	1'555	1'599	2,6
Altre	2'120	2'162	2'243	2'213	2'244	1,1
Finanze e imposte	9'921	9'969	10'442	10'917	11'137	2,9
Trasporti	8'614	8'658	8'696	9'448	9'670	2,9
Formazione e ricerca	6'972	7'208	7'404	7'698	7'947	3,3
Difesa nazionale	4'808	4'915	5'049	5'113	5'182	1,9
Agricoltura e alimentazione	3'718	3'720	3'665	3'630	3'632	-0,6
Relazioni con l'estero - cooperazione internazionale	3'294	3'567	3'705	3'780	3'779	3,5
Altri gruppi di compiti	6'034	6'549	6'596	6'645	6'662	2,5
Saldo di finanziamento ordinario	-450	-109	167	538	1372	
Entrate straordinarie	-	-	139	145		
Uscite straordinarie	-	-	-			
Saldo di finanziamento	-450	-109	306	683	1372	
Esigenze del freno all'indebitamento						
Eccedenza strutturale/Deficit	66	223	235	538	1372	
Spese massime autorizzate	64'929	66'576	68'057	70'555	72'885	
Valori di riferimento macroeconomici						
Crescita reale del PIL, in %	1,5	2,1	2,0	1,7	1,7	1,9
Crescita nominale del PIL, in %	2,0	2,3	2,7	2,7	2,7	2,6
Rincarico	0,5	0,2	0,7	1,0	1,0	0,7