

Una politica finanziaria sostenibile per la crescita e il benessere

economiesuisse ha presentato il 4 luglio 2008 un concetto per una "politica finanziaria sostenibile". Questo progetto è stato elaborato in relazione con la procedura di consultazione sulla regola che completa il freno all'indebitamento. In effetti, a livello federale il freno all'indebitamento si è rivelato efficace, ma presenta ancora delle lacune, ragione per cui il Consiglio federale propone di istituire una regola complementare che coprirebbe pure le spese straordinarie previste per il 2012.

La posizione di economiesuisse

L'economia saluta questa proposta, suggerendo un passo supplementare, ossia l'estensione del freno all'indebitamento alle assicurazioni sociali. Il progetto di revisione del Consiglio federale permette di utilizzare uno strumento che possa limitare il rischio di un nuovo indebitamento per le finanze pubbliche e di garantire la sostenibilità a lungo termine delle assicurazioni sociali. La regola del finanziamento durevole proposta da economiesuisse estenderebbe il freno all'indebitamento e porrebbe le basi per una politica finanziaria sostenibile, indispensabile per la crescita economica e il benessere del paese.

21 luglio 2008

Numero 13

dossier politica

Estendere la portata del freno all'indebitamento in modo da colmare tutte le lacune

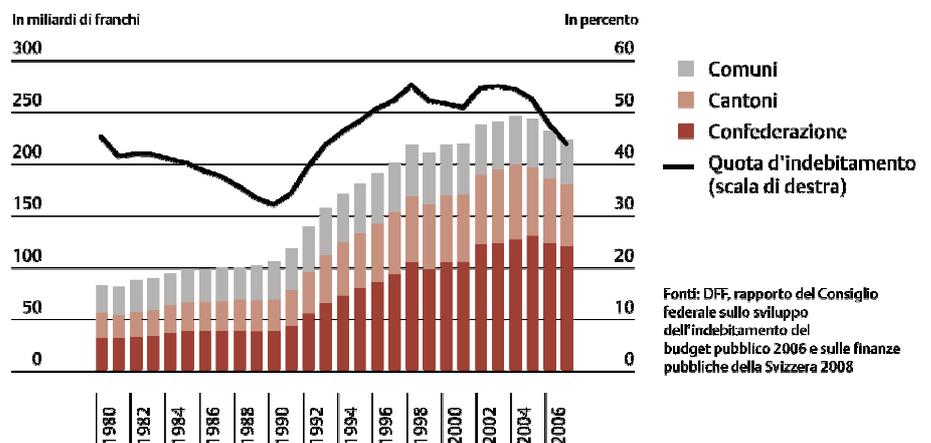
La politica finanziaria svizzera ha registrato un leggero miglioramento in questi ultimi anni. L'equilibrio delle finanze pubbliche non è tuttavia ancora garantito in maniera durevole, poiché gli oneri ereditati dal passato sussistono ancora e compaiono nuove sfide. Da una parte, le conseguenze negative dell'aumento incontrollato delle spese e dell'indebitamento che ha contrassegnato gli anni novanta restano visibili: le finanze elvetiche non hanno ritrovato la loro tradizionale solidità, né rispetto ad altre epoche, né nel confronto internazionale; dall'altra parte, si profila all'orizzonte un'importante sfida, ossia garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine delle assicurazioni sociali. Il rapporto della Confederazione sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche (rapporto sullo sviluppo sostenibile delle finanze pubbliche), pubblicato nel maggio 2008, ha quantificato le conseguenze prevedibili degli oneri supplementari che saranno indotti dall'evoluzione demografica. Per il momento non è stata trovata nessuna soluzione che permetterebbe di fronteggiare questa sfida importante in maniera affidabile sul piano finanziario ed accettabile sul piano sociale. Ma prima verranno discusse misure e riforme a carattere vincolante, più sarà facile affrontare i problemi.

Le conseguenze dell'indebitamento degli anni '90

Per molto tempo equilibrate e caratterizzate da un indebitamento moderato, le finanze pubbliche svizzere hanno perso la loro tradizionale solidità nel corso degli anni '90. Il tasso d'indebitamento cumulato della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni è passato dal 30% nel 1990 a oltre il 55% del PIL. Esso si situa oggi nuovamente al di sotto del 50%. Se si considera isolatamente il debito federale, questa evoluzione al rialzo è ancora più evidente. Nello spazio di quindici anni il debito è passato da 38 miliardi a oltre 130 miliardi di franchi. Attualmente esso è di circa 124 miliardi di franchi, mentre il debito totale dell'insieme delle collettività pubbliche raggiunge circa i 240 miliardi di franchi. Nel confronto internazionale, la Svizzera ha ceduto parecchio terreno in materia d'indebitamento, ma anche di quota-parte della Stato e di quota-parte fiscale. Dal 1990 la Svizzera è infatti, dopo il Portogallo, il paese del OCSE che ha registrato il maggior aumento della quota-parte dello Stato e della quota-parte fiscale.

Negli anni '90 l'indebitamento totale dei tre livelli di collettività pubbliche è passato da quasi 100 miliardi a circa 240 miliardi di franchi. Nel 2003 il tasso d'indebitamento ha raggiunto un picco del 55%. In seguito, l'indebitamento è leggermente diminuito, ma minaccia di aggravarsi nuovamente nel 2008 a causa delle uscite straordinarie e delle richieste degli ambienti politici, in particolare in materia d'infrastrutture. Queste cifre non tengono conto dei debiti delle assicurazioni sociali, in particolare di quelle dell'assicurazione invalidità.

Evoluzione dell'indebitamento Debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni

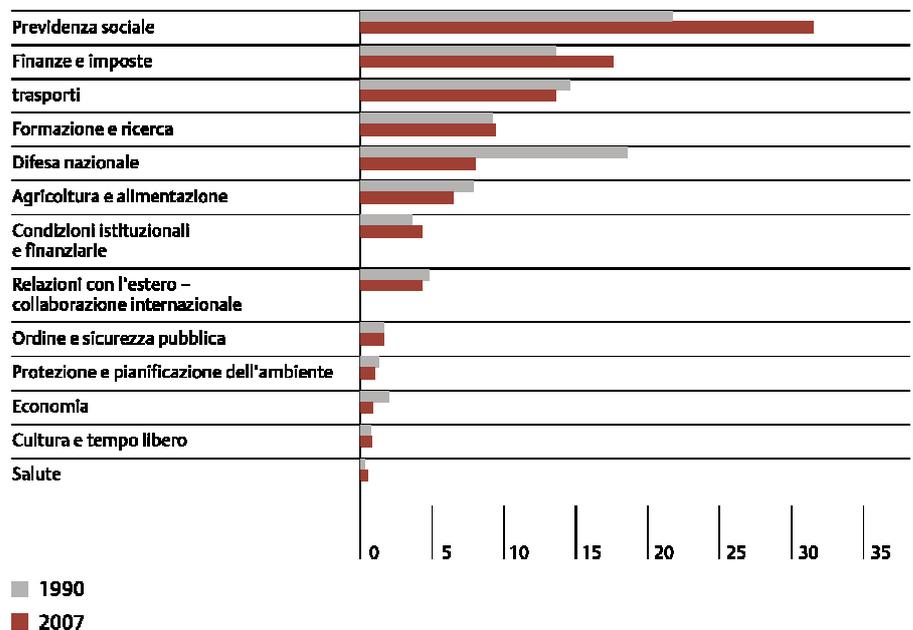


La crescita della spesa varia da un gruppo di compiti all'altro, ciò che modifica in profondità la struttura delle spese. I settori della previdenza sociale e della sanità hanno registrato

una crescita molto più forte degli altri gruppi di compiti, fenomeno che ha quale conseguenza una ripartizione non corretta delle risorse. Il budget federale ne risulta particolarmente penalizzato, poiché la Confederazione ha l'obbligo di prendere a carico una parte del finanziamento delle spese sociali e della sanità, i cui costi continuano ad aumentare. Dal 1990 la quota delle spese sociali è progredita di 10 punti. I costi supplementari della previdenza vecchiaia e del finanziamento delle cure legati all'evoluzione demografica rafforzeranno ulteriormente questo processo e gli squilibri strutturali relativi ai compiti e alle spese. Questa evoluzione non equilibrata è preoccupante e non costituisce una buona base per la futura crescita economica. Viene rimesso in discussione lo svolgimento di compiti pubblici importanti. Una politica finanziaria durevole, favorevole alla crescita e al benessere, deve dunque necessariamente affrontare questa problematica ignorata dal freno all'indebitamento.

Le spese sociali sono passate da un po' più del 20% delle uscite della Confederazione nel 1990 al 31,4% nel 2007. Il forte aumento delle spese nel settore finanze e imposte, che raggiunge il 18%, si spiega con l'importanza degli interessi passivi legato al notevole aumento dell'indebitamento.

Ripartizione delle spese federali, 1990-2007
In percento



Fonte: DFF «Die Volkswirtschaft» 4/2008

I progetti del Consiglio federale

Per contrastare l'evoluzione negativa della politica finanziaria negli anni '90, la Confederazione ha adottato una prima serie di misure di correzione. Oltre ai due programmi di risparmio 2003 e 2004, va menzionato in modo particolare il freno all'indebitamento.

Quest'ultimo è attualmente lo strumento principale di gestione del budget federale. Esso prevede che le spese non devono superare le entrate disponibili nell'ambito di un ciclo congiunturale. Il suo obiettivo è quello di garantire l'equilibrio del budget e di evitare la creazione di nuovi debiti. Questo strumento non permette tuttavia, nella sua forma attuale, di stabilizzare il livello dell'indebitamento. In effetti, nonostante questo dispositivo, l'indebitamento può aumentare in due modi:

- a causa di uscite straordinarie (misure di risanamento ad esempio);
- a causa di spese eccessive delle assicurazioni sociali.

Il fatto che le uscite straordinarie possano comportare un aumento durevole dell'indebitamento ha spinto il Consiglio federale a proporre una regola complementare. Il progetto prevede che le uscite straordinarie dovranno così essere finanziate integralmente attraverso il budget a medio termine, un sistema per impedire di finanziare le spese straordinarie con i debiti, aggirando così il freno all'indebitamento. La regola complementare

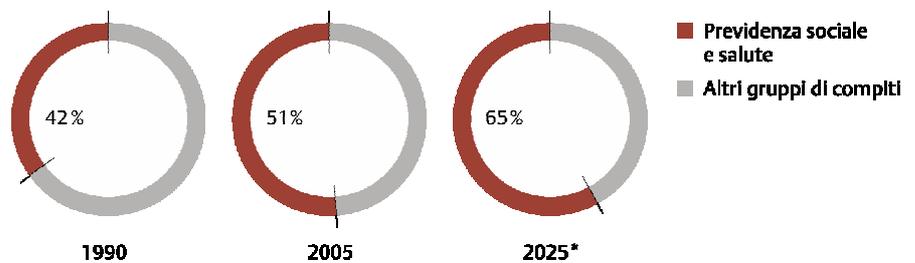
proposta sembrerebbe adeguata ed efficace, anche se alcuni precisi adattamenti nel settore dell'ammortamento potrebbero migliorarne l'efficacia.

La seconda fonte d'indebitamento non ancora colmata – le spese eccessive delle assicurazioni sociali (AVS, AI, AD, IPG) – costituisce probabilmente la sfida più importante per le finanze pubbliche svizzere. A partire dal 1990 i costi dello Stato sociale si sono aggravati sempre di più. Le spese del settore sociale e di quello sanitario sono più che raddoppiate tra il 1990 e il 2006, mentre il PIL è aumentato di circa il 45%. Nessun altro paese paragonabile al nostro ha registrato un tale aumento delle spese sociali negli ultimi anni.

La forte progressione delle spese sociali e sanitarie ha considerevolmente modificato la struttura del budget. Nel 2005 i poteri pubblici hanno dedicato a questi settori più del 50% delle spese totali, contro il 42% nel 1990. La tendenza non sembra mutare. Se non sarà intrapreso nulla per correggere questa evoluzione, le spese relative alla previdenza sociale e alla sanità assorbiranno circa i due terzi dei budget pubblici entro il 2025.

Le spese dedicate alla previdenza sociale e alla sanità assorbono una quota sempre più importante dei budget pubblici. Esse sono passate dal 42% dal 1990 a oltre il 50% di oggi. Tenuto conto dei costi supplementari legati all'evoluzione demografica, non è esclusa un'ulteriore progressione fino ai due terzi circa.

Evoluzione della quota-parte consolidata delle spese dello Stato, 1990-2025
Assicurazioni sociali comprese



Fonti: DFF; Finanze pubbliche della Svizzera; UFA5, Statistiche di assicurazioni sociali 2006; economlesuisse, Concetto delle spese 2002
*Stime proprie, secondo la tendenza 1990-2005

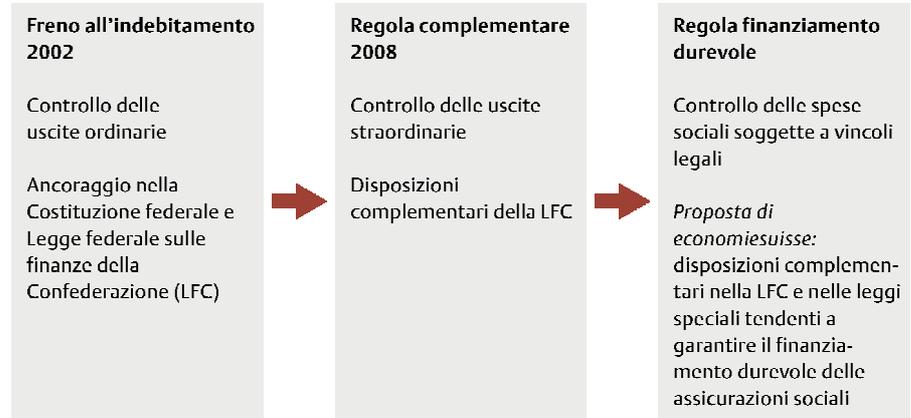
L'equilibrio a lungo termine, un criterio importante

L'obiettivo dell'equilibrio a lungo termine è un criterio importante. Soltanto una politica finanziaria sostenibile ed equilibrata è credibile e in grado di garantire il finanziamento delle prestazioni statali a lungo termine. Accanto ad un regime fiscale attrattivo e ad altre condizioni-quadro, essa è un fattore importante che favorisce la crescita economica e il benessere generale – ivi compreso quello delle future generazioni. Se la Confederazione ha preso un certo numero di misure, la politica finanziaria svizzera non sembra comunque sufficientemente equilibrata per il futuro, in particolare se si tiene conto del settore sociale. Tutte le assicurazioni sociali, tranne l'AVS sono deficitarie. E la più importante di esse l'AVS, sarà probabilmente alle prese con un'eccedenza delle spese a partire dal 2015, tendenza che andrà aumentando. Il livello del fondo, che copre attualmente oltre il 100% delle spese annuali, potrebbe passare sotto la soglia del 50% nello spazio di sette anni soltanto. Ciò che farebbe sensibilmente aumentare il tasso d'indebitamento. Si pone dunque la questione a sapere chi dovrà infine pagare per i debiti delle assicurazioni sociali e quali saranno le misure che permetteranno di evitare un nuovo indebitamento.

Una soluzione consisterebbe nell'introdurre una nuova regola fiscale per le assicurazioni sociali. Il concetto elaborato in questo documento propone una "regola di finanziamento durevole" tendente ad intervenire ad uno stadio precoce per impedire qualsiasi evoluzione finanziaria negativa. È decisivo elaborare delle misure prima che gli squilibri strutturali raggiungano proporzioni critiche, riducendo la lacuna esistente tra il momento in cui il problema viene identificato e quello in cui entrano in vigore le soluzioni. La regola di finanziamento durevole proposta completa, a livello della Legge sulle finanze della Confederazione, il freno all'indebitamento e la sua regola complementare e risolve parallelamente la discussione sulla messa in vigore concreta nelle leggi speciali. La regola sostiene la visione a lungo termine che il Consiglio federale vorrebbe applicare in materia di politica finanziaria e contribuisce a garantire la sostenibilità a lungo termine delle assicurazioni sociali.

Il freno all'indebitamento si è rivelato uno strumento efficace. La regola complementare proposta nell'ambito della consultazione del 2008 con lo scopo di controllare le spese straordinarie è giusta ma insufficiente. Essa non permette di riportare la politica finanziaria ad un certo equilibrio a lungo termine. Per questo motivo è necessario adottare una misura supplementare e introdurre la regola del finanziamento durevole per le assicurazioni sociali (AVS, AI, AD, IPG).

Estensione del freno all'indebitamento



La regola del finanziamento durevole e i suoi effetti

La regola del finanziamento durevole proposta ha l'obiettivo di evitare l'aumento incontrollato dell'indebitamento. Parallelamente, essa tende a garantire il finanziamento dei budget pubblici e delle assicurazioni sociali a lungo termine. La regola si basa su alcuni elementi della politica finanziaria del Consiglio federale che essa completa al fine di sopprimere le lacune del dispositivo (vedere schema sopra).

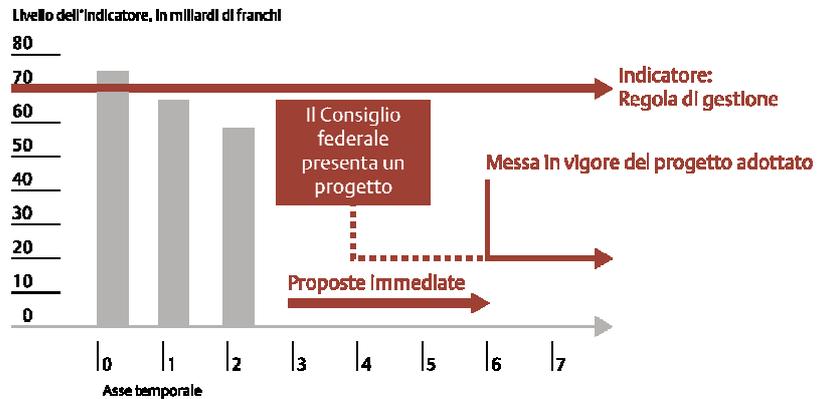
Per essere efficace una regola di finanziamento durevole deve comportare i seguenti elementi:

- una regola *fondamentale* o un obiettivo: l'equilibrio finanziario sull'insieme di un ciclo congiunturale, ad esempio,
- una *regola di gestione* che definisca esigenze minime, ad esempio una soglia limite per il fondo di compensazione di un'assicurazione sociale;
- una *sanzione*, ossia delle misure da adottare al termine di un periodo transitorio quando la regola di gestione impone un intervento.

La regola del finanziamento durevole si basa su alcuni principi incontestati che sono già ora ancorati nella Costituzione e nelle varie leggi d'applicazione: la *regola fondamentale* – il mantenimento dell'equilibrio finanziario – è iscritta sia nella Costituzione, sia nelle relative leggi speciali. Le *regole di gestione* sono dal canto loro già concepite nelle leggi individuali, ma è ancora possibile completarle e concretizzarle. Per il momento esistono soltanto delle *sanzioni* efficaci. Queste ultime sono indispensabili affinché la regola del finanziamento durevole possa svolgere pienamente i suoi effetti. Nell'ambito dell'elaborazione di leggi speciali, occorre prevedere delle sanzioni adeguate ad ogni situazione in un dibattito democratico.

La regola del finanziamento durevole costringerebbe gli ambienti politici a decidere oggi le misure da prendere domani in caso di squilibrio finanziario. Essa ha il vantaggio di provocare un intervento rapido, ciò che permette di evitare un aggravamento del problema, o peggio una crisi. Inoltre, essa è flessibile, poiché permette di sostituire misure immediate – basate sulle entrate disponibili – con altre misure.

L'impatto della regola del finanziamento durevole (schema ideale)



La regola del finanziamento durevole costringe gli ambienti politici a definire oggi delle misure immediate e delle regole al fine di contenere i futuri squilibri finanziari. Nella concezione delle misure immediate bisogna tener conto delle risorse disponibili. È un modo per trasporre lo spirito del freno all'indebitamento nelle varie assicurazioni sociali e di mettere sotto pressione gli ambienti politici. Il vantaggio di questa procedura risiede nel fatto che le misure vengono applicate unicamente quando la situazione finanziaria lo richiede. Costringere gli ambienti politici a confrontarsi immediatamente ai problemi e a definire misure vincolanti per rimediare agli squilibri finanziari evita l'aggravarsi dei problemi, o peggio delle situazioni di crisi. Inoltre, la libertà di manovra rimane intatta, poiché le misure immediate possono essere sostituite con altre misure adeguate alle condizioni quadro economiche e sociali del momento.

La regola del finanziamento durevole non cambierebbe nulla alla posizione preponderante delle spese sociali nel budget federale. Ma costringendo il Consiglio federale e il Parlamento a vegliare all'evoluzione equilibrata delle entrate e delle uscite delle varie assicurazioni sociali, essa eserciterebbe pure, indirettamente, un effetto stabilizzatore sul budget. Frenando una crescita eccessiva delle spese, che provoca l'aumento dell'indebitamento, si allevierebbero pure le finanze federali. La regola del finanziamento durevole attacca dunque alla radice il fenomeno di perdita che colpisce il budget, vale a dire la perdita di alcuni compiti sotto il peso delle spese sociali. Questa regola è una necessità nell'interesse di finanze federali equilibrate a lungo termine. E il freno all'indebitamento non potrebbe assolvere pienamente il proprio ruolo se non tenesse conto anche delle assicurazioni sociali.

La regola del finanziamento durevole comporta numerosi vantaggi:

I vantaggi della regola fiscale possono essere riassunti come segue:

- La regola del finanziamento durevole obbliga il Consiglio federale e il Parlamento a *prevenire*. Le misure definite in anticipo garantiscono l'equilibrio finanziario.
- Le *assicurazioni sociali sono predisposte per resistere alle crisi*. Il Consiglio federale e il Parlamento agiscono prima che i disavanzi e un indebitamento massiccio rendano necessarie delle misure di risparmio.
- Quando la regola è introdotta è *inutile discutere in merito alle previsioni e al loro grado di affidabilità*. Le misure sono applicate unicamente se un'assicurazione sociale registra un'evoluzione finanziaria negativa che rende inevitabile un intervento.
- Il *marginale di manovra politico e finanziario aumenta*. Se si agisce in fretta, il ventaglio delle soluzioni possibili è più ampio e le misure possono essere messe in vigore più rapidamente.
- La regola del finanziamento durevole rafforza la *fiducia nelle assicurazioni sociali*. L'equilibrio finanziario delle assicurazioni sociali rimane garantito. Gli assicurati possono meglio valutare e pianificare la loro previdenza vecchiaia.

In virtù del processo in due tappe, soltanto il principio e l'obbligo per il legislatore di agire sono ancorati nella Legge sulle finanze della Confederazione. In seguito, si tratterà di elaborare le regole di gestione e le sanzioni per ogni assicurazione sociale nell'ambito della revisione delle diverse leggi speciali – senza vincoli circa il risultato.

Ancoraggio della regola del finanziamento durevole nella Legge sulle finanze della Confederazione Processo in due tappe

Proposta di economiesuisse: nuovo	<p>Sezione 3: Regola del finanziamento durevole per le assicurazioni sociali</p> <p>Art. 19</p> <p>Cpv. 1: L'Assemblea federale e il Consiglio federale equilibrano durevolmente le uscite e le entrate delle assicurazioni sociali federali.</p> <p>Cpv. 2: Se le soglie finanziarie definite nelle LAVS, la LAI, la LIPG e la LADI sono raggiunte, il Consiglio federale deve, entro il termine di un anno, presentare una revisione che ristabilisca l'equilibrio finanziario. Conformemente alle disposizioni delle leggi speciali, egli deve inoltre adottare le misure immediate da applicare fino all'entrata in vigore della revisione. Le misure immediate devono garantire che le spese dell'assicurazione sociale non superino i mezzi finanziari a sua disposizione.</p> <p>Disposizione transitoria: il Consiglio federale incarica l'Assemblea federale di adottare delle regole che garantiscano l'equilibrio finanziario dell'AVS, dell'AI, dell'AD e delle IPG a lungo termine entro il 31 dicembre 2011. Queste regole definiscono</p> <ol style="list-style-type: none"> le soglie finanziarie che obbligano il Consiglio federale, entro il termine di un anno, a presentare una revisione che ristabilisca e garantisca l'equilibrio finanziario e le misure che il Consiglio federale deve adottare immediatamente, secondo l'art. 19, cpv. 2 LFC, in attesa dell'entrata in vigore della revisione.
--------------------------------------	--

Informazioni:
martin.kaiser@economiesuisse.ch