

Controllo delle spese: gestione della sostanza e dei debiti

Indebitamento ampiamente non sotto controllo

Cartellino giallo per il periodo 1999-2002

L'essenziale in breve

Le collettività pubbliche hanno speso nel 2002 l'1,5% in più rispetto all'anno precedente per la gestione della sostanza e dei debiti. Nel periodo di tre anni compreso tra il 1999 e il 2002, le spese dedicate alle finanze e alle imposte sono aumentate in media dello 0,4% all'anno. I principali fattori che hanno determinato l'evoluzione delle spese nel settore delle finanze e imposte, in particolare gli interessi passivi delle collettività pubbliche, sono l'indebitamento e il livello dei tassi d'interesse.

La posizione di economie svizzese

I programmi di risanamento e il freno alle spese sono ancora insufficienti per ridurre la progressione dell'indebitamento dello Stato. I rischi sono in particolare di origine esterna al bilancio: risanamento delle casse pensione statali e parastatali, prestiti al Fondo di finanziamento dei trasporti pubblici, alle regie, all'assicurazione disoccupazione e costi di esecuzione della NPC.

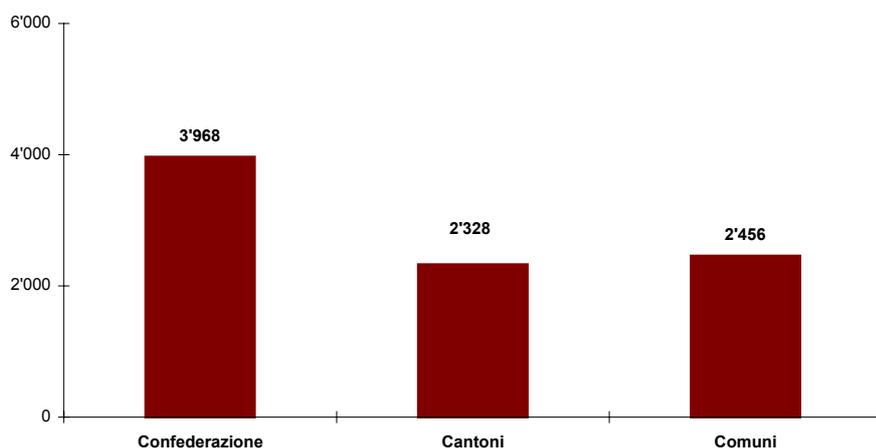
E' quindi indispensabile una disciplina rigorosa. Bisogna sistematicamente destinare le entrate straordinarie o il provento della vendita della sostanza statale alla riduzione del debito pubblico.

Questo numero di „dossier politica“ fa parte di un insieme dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato da economie svizzese nel 2002. Ci proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è quello di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano

un'evoluzione accettabile a lungo termine.

Le spese dedicate alla gestione della sostanza e dei debiti portano l'appellativo di „finanze e imposte“ nella sistemica dell'amministrazione federale delle finanze. Esse erano diminuite del 2,8% nel 2001 rispetto all'anno precedente, prima di aumentare di nuovo dell'1,5% nel

Ripartizione delle spese per livelli statali „Finanze e Imposte“ (2002, in mio Fr.)



Fonti: AFF, Finanze pubbliche

2002. Per contro, le spese totali consolidate delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali sono aumentate per questi due anni rispettivamente del 4,9% e del 5,0%. Nel 2002 la quota della voce "finanze e imposte" sulle spese totali si situava al 5,2% come nel 1990. Il Concetto delle spese ritiene raggiungibile un obiettivo di diminuzione delle spese del 2,5% all'anno in materia di finanze e imposte. A titolo di confronto, l'obiettivo mirato per l'insieme delle spese si situa all'1,8%.

Predomina il servizio del debito

Il gruppo di compiti "finanze e imposte" è costituito quasi esclusivamente dalle spese di gestione della sostanza e dei debiti. Nel 2002 esso ha assorbito 8,6 miliardi di franchi e concerne i tre livelli delle collettività pubbliche: la Confederazione ne ha assunti 4 miliardi di franchi, i Cantoni 2,2 miliardi e i Comuni 2,4 miliardi di franchi. Il sottocapitolo "Gestione della sostanza e dei debiti" è costituito quasi esclusivamente dalle spese dovute agli interessi (7,7 miliardi di franchi) sui debiti delle collettività pubbliche. La Confederazione ne assorbe circa la metà (3,8 miliardi di franchi). Inoltre, i costi d'emissione e i costi di gestione della sostanza sono attribuiti alla voce finanze e imposte. Tenendo conto degli interessi degli attivi (1,7 miliardi di franchi), si giunge ad un onere netto totale d'interesse delle collettività pubbliche di 6 miliardi di franchi. L'evoluzione degli oneri d'interesse dipende dal livello generale dei tassi e dal grado d'indebitamento delle collettività pubbliche. L'indebitamento totale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni ha raggiunto circa 235 miliardi di franchi nel 2002. Con 123 miliardi, quello della Confederazione era il più importante, quello dei Cantoni raggiungeva i 73 miliardi di franchi e quello dei Comuni i 38,5 miliardi.

Le spese figuranti al capitolo „finanze e imposte“ non sono dunque in gran parte altro che il riflesso del cumulo dei disavanzi del passato e delle misure di risanamento esterne al bilancio. I disavanzi del passato formano i debiti del presente sui quali bisogna pagare degli interessi. Un processo dinamico interviene così fra i disavanzi, le misure di risanamento, i debiti e gli interessi; sarà possibile controllarli solo procedendo a vere riforme. I debiti e gli interessi dei debiti possono essere influenzati unicamente a titolo preventivo e, indirettamente, mediante una certa disciplina in altri settori.

Entrano inoltre nel gruppo di compiti „finanze e imposte“, da un punto di vista statistico, le quote sulle entrate

(quote dei Cantoni sulle entrate della Confederazione o quote dei Comuni sulle imposte cantonali, ma anche le quote fiscali per l'AVS), nonché le spese assunte nell'ambito della perequazione finanziaria a livello dei Cantoni e dei Comuni. Tuttavia, non esiste ancora una perequazione finanziaria organizzata secondo regole uniformi tra la Confederazione e i Cantoni e tra i Cantoni stessi. Ciò cambierà comunque con la riforma della perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti (NPC). Per quanto concerne il consolidamento dei vari bilanci pubblici, tutti gli importi della perequazione finanziaria e delle quote sulle entrate trovano infine un equilibrio. Ciò non è tuttavia il caso per quanto concerne le quote destinate alle assicurazioni sociali. Allo scopo di mantenere la coerenza e la trasparenza dei gruppi di compiti definiti, le quote di entrate destinate alle assicurazioni sociali, in particolare le quote sulla percentuale di IVA destinata all'AVS (1,8 miliardi di franchi circa), che la statistica ufficiale pone nella categoria "finanze e imposte", non appaiono qui, bensì nel nostro documento dedicato alla previdenza sociale.

Oneri d'interesse in rialzo: il prezzo da pagare per la mancanza di disciplina finanziaria e di equilibrio finanziario delle casse pensione

Evoluzione attuale

L'enorme crescita delle spese nel settore „finanze e imposte“ – 7,1% all'anno tra il 1990 e il 2000 – si spiega con l'evoluzione incontrollata degli oneri d'interesse. Essa deriva dalla progressione massiccia dell'indebitamento delle collettività pubbliche, soprattutto a livello federale. Nel periodo compreso fra il 1990 e il 2000, i debiti delle collettività pubbliche sono passati da 98 miliardi di franchi a 207,5 miliardi. Per la sola Confederazione, essi sono vertiginosamente saliti da 38,5 a 105,3 miliardi di franchi. Questa progressione è il riflesso di un'evoluzione finanziaria non equilibrata in questo periodo. Da un parte, numerose manovre di risanamento, fonti d'indebitamento, sono state operate a favore di imprese vicine allo Stato o di casse pensioni. Dall'altra parte, l'aumento delle spese, nonostante il ricorso a nuove fonti d'entrata fiscali, è stato all'origine di disavanzi elevati in uno scenario di crescita economica debole. Una sensibile diminuzione del livello dei tassi d'interesse ha tuttavia provocato dal 1995 una certa stabilizzazione delle spese

Le spese figuranti al capitolo „finanze e imposte“ non sono dunque in gran parte altro che il riflesso del cumulo dei disavanzi del passato e delle misure di risanamento esterne al bilancio.

degli interessi delle collettività pubbliche. I disavanzi minori del 1998 e 1999 hanno inoltre affievolito la situazione tesa a livello di indebitamento. Il miglioramento provvisorio della congiuntura, nonché una migliore disciplina, in particolare grazie al Programma di stabilizzazione 1998 e all'obiettivo di bilancio 2001 hanno contribuito a questa evoluzione.

Tendenza

L'uscita dal tunnel dei disavanzi non sembra per nulla garantita. Gli effetti del freno all'indebitamento adottato dal popolo e dai Cantoni saranno un elemento determinante della futura evoluzione delle spese. Il tetto delle spese deve orientarsi su quello delle entrate per la durata di un ciclo congiunturale. Il freno all'indebitamento costringe alla disciplina di bilancio. Si spera così di prevenire gli squilibri strutturali e di contenere disavanzi e indebitamento. A livello di Cantoni e Comuni, strumenti quali il freno all'indebitamento, sono utiliz-

zati solo in maniera isolata. Nel periodo compreso tra il 2005 e il 2009, il Consiglio federale si attende solo una debole crescita dell'indebitamento legato al disavanzo grazie all'adozione del programma di risparmio 2004. Esiste tuttavia un rischio enorme di indebitamento che potrebbe raggiungere diversi miliardi di franchi, legato a voci che non entrano nell'ambito dei conti dello Stato, quali ad esempio:

- il risanamento delle casse pensioni statali e parastatali
- i prestiti
 - al fondo di finanziamento dei trasporti pubblici
 - alle regie
 - all'assicurazione disoccupazione
 - alla NPC.

Secondo il piano finanziario 2005-2009, le spese aumenteranno del 3,4% all'anno, ossia quasi come le entrate, il cui aumento è stimato al 4,7%. E' molto di più della crescita economica e del rincaro.

Questi dati tengono già conto del piano di risparmio 2004 che alleggerirà il bilancio della Confederazione di quasi 2 miliardi di franchi sino al 2008, grazie a soppressioni di spese. Dal lato delle entrate, il Consiglio federale ha deciso di intensificare i controlli per quanto concerne

l'IVA e l'imposta federale diretta. Si attendono entrate supplementari dell'ordine di circa 100 milioni di franchi. Il Parlamento ha concluso l'esame del programma di risparmio 2004 nel corso della sessione estiva 2005 ed ha votato alcuni tagli, nel complesso, minimi per la loro ampiezza, ma tuttavia importanti nel loro contesto (in particolare, proroga del rimborso dell'imposta sugli oli minerali). Il programma di risparmio ha lo scopo di raggiungere l'equilibrio di bilancio richiesto dal freno all'indebitamento entro il 2007/2008.

Secondo il piano finanziario della legislatura 2006-2008 (programma di risparmio 2004 compreso), le spese destinate al servizio del debito progrediranno probabilmente dell'1,3% all'anno in media tra il 2004 e il 2008. Il piano finanziario verte su un livello d'interessi del 3,5% per i tassi a lungo termine. Se i tassi d'interesse dovessero aumentare, l'onere che essi rappresentano nel bilancio dello Stato

aumenterebbe. Così un livello più elevato del tasso d'interesse graverebbe sensibilmente sulle finanze pubbliche. E' un rischio importante.

Stringendo la vite dei risparmi, i Cantoni e i Comuni hanno avviato la lotta contro disavanzi elevati.

Si può temere un aumento delle spese nel settore delle finanze e delle imposte, a causa del livello sempre elevato dei debiti, degli imprevisti quanto al livello dei tassi d'interesse e degli sforzi di risparmio non ancora garantiti nei vari gruppi di compiti, in particolare per quanto concerne la previdenza sociale. Inoltre, diverse azioni finanziarie che non entrano nella chiusura abituale dei conti (ad esempio risanamento delle casse pensioni statali o parastatali, prestiti nell'ambito dei fondi dei grandi progetti ferroviari) sono in grado di spingere al rialzo gli aumenti. E' inoltre inammissibile che i 6 miliardi di indebitamento dell'Al siano compensati mediante la sostanza dell'AVS, poiché questo artificio contabile abbellisce la statistica dell'indebitamento. Non è più sicuro che eventuali entrate

straordinarie – come ad esempio le riserve d'oro eccedentarie della Banca Nazionale – possano essere sistematicamente destinate alla riduzione del debito.

Esiste un rischio enorme d'indebitamento, che può essere valutato in miliardi, legato a voci che non entrano nell'ambito dei conti dello Stato.

E' inammissibile che i 6 miliardi d'indebitamento dell'Al siano compensati mediante la sostanza dell'AVS, poiché questo artificio contabile abbellisce la statistica dell'indebitamento.

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Per il periodo compreso fra il 1999 e il 2002, le spese delle collettività pubbliche dedicate alle finanze e imposte sono

diminuite dello 0,4%. L'evoluzione delle spese durante gli anni in rassegna si situa nettamente al disotto della crescita media del 7,1% all'anno nel corso del decennio 1990-2000. Questa evoluzione si spiega principalmente attraverso la diminuzione del livello dei tassi d'interesse.

Tra il 1990 e il 2001, i debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sono passati da 98 miliardi a 213 miliardi di franchi; nel 2004 essi hanno raggiunto circa 250 miliardi di franchi, ciò che equivale ad una moltiplicazione per 2,5. Oltre la metà di questo indebitamento era di competenza della Confederazione, quasi un terzo da imputare ai Cantoni e un sesto ai Comuni. Tra il 1990 e il 2002, la quota della Confederazione di questo indebitamento è aumentata di 13 punti percentuali. Il fatto che numerose operazioni di risanamento rivestano un carattere esterno al bilancio e che la maggior parte delle spese derivino da impegni legali (vale a dire in particolare il caso del settore in forte espansione della previdenza sociale), pone un problema alle finanze federali. Ciò riduce la flessibilità della politica finanziaria. La fissazione di priorità diventa pure più difficile.

Nel confronto internazionale, la Svizzera si distingue per la progressione massiccia del suo tasso d'indebitamento (debiti delle collettività pubbliche, ivi comprese le assicurazioni sociali, in % del PIL – vedi grafico pagina 5). Tra il 1990 e il 2003, quest'ultimo è passato dal 29,9 al 55,7%. Esso è quindi praticamente raddoppiato. Soltanto il Giappone, la Finlandia e la Francia registrano un aumento del loro tasso d'indebitamento superiore a quello della Svizzera. Numerosi paesi sono riusciti a ridurre il fardello del loro debito rispetto al PIL.

L'evoluzione attuale delle spese dedicate al servizio del debito su tre anni non va nel senso dell'obiettivo mirato. Il Concetto delle spese di economie svizzese propone riforme che dovrebbero permettere al gruppo finanze e imposte di contribuire al risanamento durevole dei bilanci pubblici.

Riduzione dei debiti e diminuzione della quota-parte fiscale: una questione di disciplina di bilancio

Il problema dell'indebitamento merita grande attenzione

Se si riuscisse a contenere l'aumento delle spese delle collettività pubbliche, sarebbe nel contempo possibile, secondo il Concetto delle spese, diminuire le imposte e ridurre l'indebitamento. Il freno all'indebitamento dovrebbe essere lo strumento appropriato per:

- impedire che la riduzione dei prelievi, che erano fortemente aumentati negli scorsi anni, non faccia apparire disavanzi strutturali e
- mettere in atto la necessaria disciplina istituzionale.

Come il Concetto delle spese intende giungere al contenimento dei debiti e degli interessi passivi dello Stato?

Le cinque misure principali:

- Utilizzazione delle riserve d'oro eccedentarie della Banca Nazionale che non sono più utilizzate per la politica monetaria a scopi di ammortamento dei debiti a livello cantonale. Si può supporre, per ammortizzare i debiti, di utilizzare la quota della Confederazione alle riserve d'oro eccedentarie per il risanamento dei debiti dell'AI, nella misura in cui si proceda nel contempo ad una dissociazione dell'AVS e dell'AI e dove venga risanata l'AI per quanto riguarda le uscite. Le distribuzioni di utili della BNS dovrebbero anche servire in primo luogo all'ammortamento del debito.
- Il freno all'indebitamento porta alla disciplina in materia di bilancio e previene così i disavanzi strutturali. Corrispondenti diminuzioni preventive d'imposta permettono l'applicazione di una certa disciplina in materia di spese istituzionali.
- Occorre evitare le soluzioni che necessitano di leggi speciali per finanziare spese straordinarie quali il risanamento delle regie o delle casse pensioni parastatali, quando esse comportano un aumento dell'indebitamento dello Stato. L'indebitamento dello Stato non deve progredire in maniera esagerata attraverso un aggiramento del freno all'indebitamento.
- La NPC deve indurre lo Stato a svolgere i suoi compiti in modo più efficace, assorbendo meno entrate. Si può dubitare che sia ancora necessario mettere in atto una politica regionale separata. Spetta agli interessati finanziare desideri particolari.
- Verificare se l'introduzione del referendum finanziario è opportuna a livello della Confederazione per i crediti importanti. Ciò è stato fatto a livello dei Cantoni.

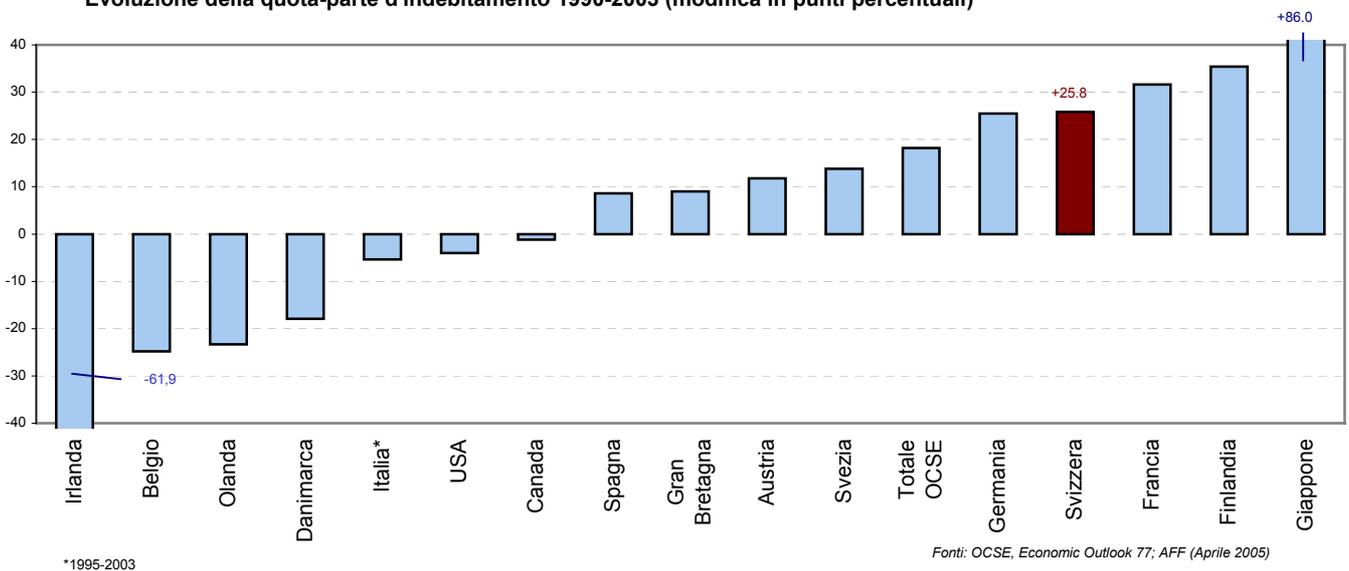
Bisogna cessare di istituire fonti supplementari di entrate. Occorre utilizzare sistematicamente le entrate straordinarie importanti o il prodotto della vendita della sostanza dello Stato – ad esempio le riserve d'oro eccedentarie della BNS – per ridurre il debito. Utilizzare la quota eccedentaria dell'oro destinata alla Confederazione per risolvere il problema dell'indebitamento dell'AI ha senso, sul piano della politica finanziaria, soltanto se la 5a revisione dell'AI apporti esplicitamente correzioni a livello delle prestazioni – allo scopo di equilibrare il conto d'esercizio – e che sia creato un fondo dell'AI indipendente dall'AVS e dal bilancio della Confederazione.

I Cantoni e i Comuni differiscono parecchio per la loro capacità economica a causa di fattori obiettivi di oneri (topografia, struttura sociale) e delle loro esigenze nei confronti dei poteri pubblici. Ne risultano disparità fiscali a

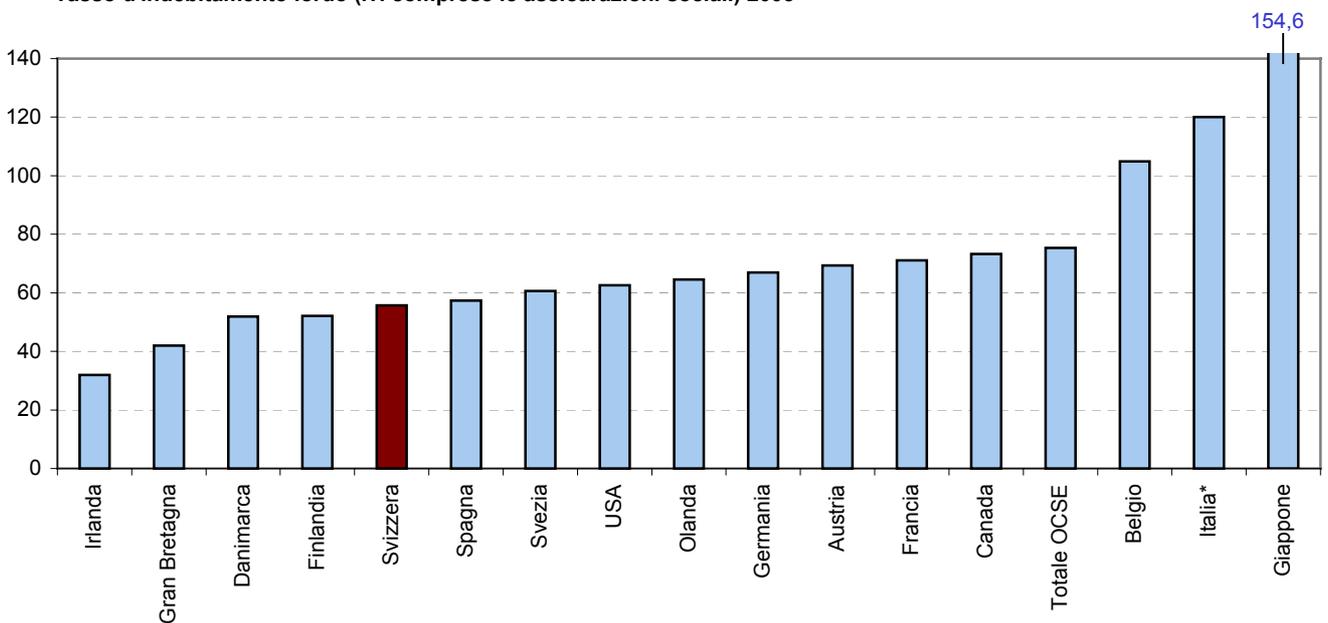
volte considerevoli. Per ragioni di equità fiscale e di solidarietà fra Cantoni e fra i Comuni, queste disparità non devono superare un certo limite. S'impone dunque l'introduzione di una perequazione finanziaria, sia tra la Confederazione e i Cantoni sia tra i Cantoni e i Comuni. Questa perequazione in senso stretto dovrebbe essere trasparente ed efficace, ma tuttavia moderata, con dotazioni sufficienti in fondi propri. Inoltre, occorrono misure per:

- ripartire i compiti
- rafforzare l'autonomia finanziaria dei Cantoni
- migliorare la collaborazione intercantonale e intercomunale.

Evoluzione della quota-parte d'indebitamento 1990-2003 (modifica in punti percentuali)



Tasso d'indebitamento lordo (ivi comprese le assicurazioni sociali) 2003



Così i Cantoni (ma anche i Comuni) devono poter svolgere regolarmente i loro compiti, senza che la loro autonomia fiscale sia ridotta o che si debba livellare la quota-parte fiscale verso l'alto. Questi elementi sono in particolare oggetto della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC).

Per ridurre le distorsioni nell'attribuzione delle risorse, semplificare i flussi finanziari delle collettività pubbliche e fissare delle priorità di politica finanziaria, bisogna rivedere i meccanismi di destinazione ed evitare di crearne di nuovi. Inoltre, le quote alle entrate di altre istituzioni o collettività pubbliche devono essere ridotte ad un mini-

mo. Per questo, a medio termine, l'imposta federale diretta dovrebbe essere trasformata in un'imposta di perequazione finanziaria (in quanto solo strumento a questo ef-

fetto a livello della Confederazione). Infine, occorre sostenere tutte le misure che possono contribuire a finanze sane, trasparenti e semplificate e rafforzare la partecipazione dei cittadini alle importanti decisioni di politica finanziaria. Si dovrebbe in particolare prevedere l'introduzione del referendum finanziario a livello federale.

Occorre introdurre una perequazione finanziaria, sia tra la Confederazione e i Cantoni, sia tra i Cantoni e i Comuni. Questa perequazione in senso stretto dovrebbe essere trasparente ed efficace, ma tuttavia moderata, con dotazioni sufficienti in fondi propri.

Commento

Bisogna attendersi debiti in netto aumento nonostante i programmi di risanamento. Certamente, con i programmi di risparmio 2003 e 2004 l'equilibrio di bilancio chiesto con il freno all'indebitamento dovrebbe essere raggiunto entro il 2007. I piani finanziari per contro si basano su ipotesi ottimistiche in materia di crescita economica e di livello dei tassi d'interesse:

- una crescita più debole farebbe diminuire le entrate fiscali
- un livello dei tassi d'interesse più elevato farebbe aumentare le spese per gli interessi passivi
- i due provocherebbero disavanzi di bilancio più elevati del previsto e farebbero crescere la montagna di debiti.

Per questo motivo è indispensabile una rigida disciplina in materia di bilancio. Secondo il Concetto delle spese, queste ultime non dovrebbero continuare a progredire in valore reale, cioè non dovrebbero aumentare in misura superiore al rincaro. La strategia di risanamento deve interessare esclusivamente le spese, poiché i disavanzi strutturali hanno le loro cause in una crescita eccessiva delle spese. Ciò detto, bisogna tener conto degli importanti oneri finanziari che colpiranno le assicurazioni sociali a causa dell'invecchiamento. E' indispensabile procedere a riforme strutturali per creare un margine di manovra di politica finanziaria. In generale, si tratta per lo Stato di poter compiere i propri compiti con maggior efficacia ed entrate minori.

Il freno alle spese deve essere applicato senza clausole d'eccezione. Il risanamento delle regie e delle casse pensioni parastatali non deve essere utilizzato per aggirare il freno all'indebitamento. Ciò concerne pure l'enorme buco della cassa dell'AI che è attualmente possibile colmare solo ricorrendo al fondo di compensazione dell'AVS. Il risanamento delle casse pensione della Confederazione, delle FFS, della Posta, di Swisscom, nonché di altre istituzioni della Confederazione, pesa 36 miliardi di franchi e si traduce in una progressione massiccia dell'indebitamento. Le

relative transazioni non figurano nel conto finanziario.

Alfine di incoraggiare il rispetto della disciplina di bilancio, il Concetto delle spese propone l'introduzione di un referendum finanziario federale obbligatorio per i crediti importanti. Le spese elevate devono essere approvate da coloro che dovranno finanziarle ulteriormente mediante le loro imposte. Bisognerebbe tuttavia trovare una soluzione per il settore delle spese di trasferimento imposte dalla legge. Il referendum finanziario ha mostrato la sua efficacia a livello cantonale e comunale. Bisognerebbe vedere se lo strumento del referendum finanziario può essere ritenuto opportuno sul piano federale e se esso possa essere introdotto senza peggiorare il processo istituzionale.

Nel contempo, gli organi di politica finanziaria (Commissione delle finanze del Parlamento, Controllo delle finanze) devono essere rafforzati, in particolare nella fase di pianificazione di affari importanti. Tutte le altre possibilità di riduzione dei debiti, come le entrate straordinarie o i proventi della vendita della sostanza statale, devono essere rigorosamente sfruttati. Occorre inoltre stabilire condizioni per l'utilizzazione da parte della Confederazione delle riserve d'oro eccedentarie della Banca Nazionale. Inoltre, bisognerà alleviare l'AVS dall'onere dell'AI, ma soltanto quando una correzione sufficiente sarà stata intrapresa dal lato delle spese dell'AI e quando le due assicurazioni saranno dissociate dal bilancio della Confederazione. Infine, i futuri utili della BNS dovranno essere utilizzati in primo luogo per la riduzione dei debiti. L'iniziativa "Utili della Banca Nazionale per l'AVS", depositata il 9 ottobre 2002, deve quindi essere respinta, in particolare per impedire che la BNS non sia sottoposta ad una forte pressione politica.

