

Controllo delle spese dello Stato

Finanze e imposte

22 agosto 2003

Numero 15/1

dossier politica

Nel 2000, le spese del settore finanze e imposte sono state praticamente identiche a quelle del 1999, mentre le spese totali consolidate dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali sono progredite dell'1,6%. La quota della voce finanze e imposte sul totale delle spese è passata nel periodo compreso fra il 1990 e il 2000 dal 5,2% al 5,8%. Il Concetto delle spese indica come raggiungibile entro il 2010 un obiettivo di -2,5% all'anno in materia di finanze e imposte. Rispetto alle spese totali (evoluzione 1,8%), ciò rappresenta non soltanto un'attenuazione delle spese, ma perfino una riduzione effettiva.

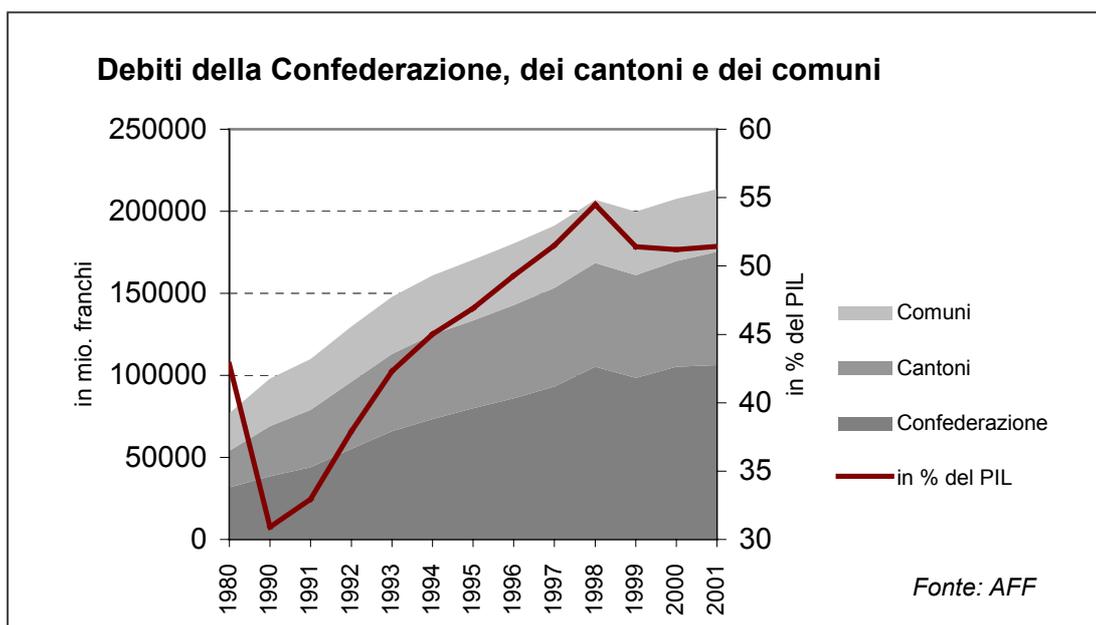
Voce principale, la gestione dei debiti

Il gruppo di compiti finanze e imposte è costituito quasi esclusivamente dalle spese di gestione della sostanza e dei debiti. Nel 2000, esso ha assorbito 8,7 miliardi di franchi, il cui onere è andato a carico delle tre collettività pubbliche. La Confederazione ne ha assunti 3,7 mia fr., i Cantoni 2,5 mia fr. e i comuni pure 2,5 mia fr. Il sotto-capitolo gestione della sostanza e dei debiti è costituito quasi esclusivamente dagli oneri degli interessi (7,9 mia fr.) dovuti per i debiti delle collettività pubbliche.

A queste spese si aggiungono le spese d'emissione e i costi degli immobili della sostanza finanziaria. Se si tiene conto del rendimento degli investimenti (2,1 mia fr.), l'onere netto degli interessi delle collettività pubbliche raggiunge i 5,8 mia.fr., essendo praticamente la metà assunta dalla Confederazione (2,8 mia. fr.).

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 i 208 miliardi di franchi nel 2000, di cui 105 mia fr. per la Confederazione, 64 mia fr. per i Cantoni e 38 mia fr. per i comuni.

Le spese figuranti al capitolo finanze e imposte non sono dunque per gran parte nient'altro che il riflesso del cumulo dei disavanzi del passato. Questi ultimi formano i debiti di oggi sui quali bisogna ora pagare degli interessi. Un processo dinamico interviene così fra disavanzi, debiti e interessi e sarà possibile controllarlo soltanto dando prova di disciplina negli altri settori.

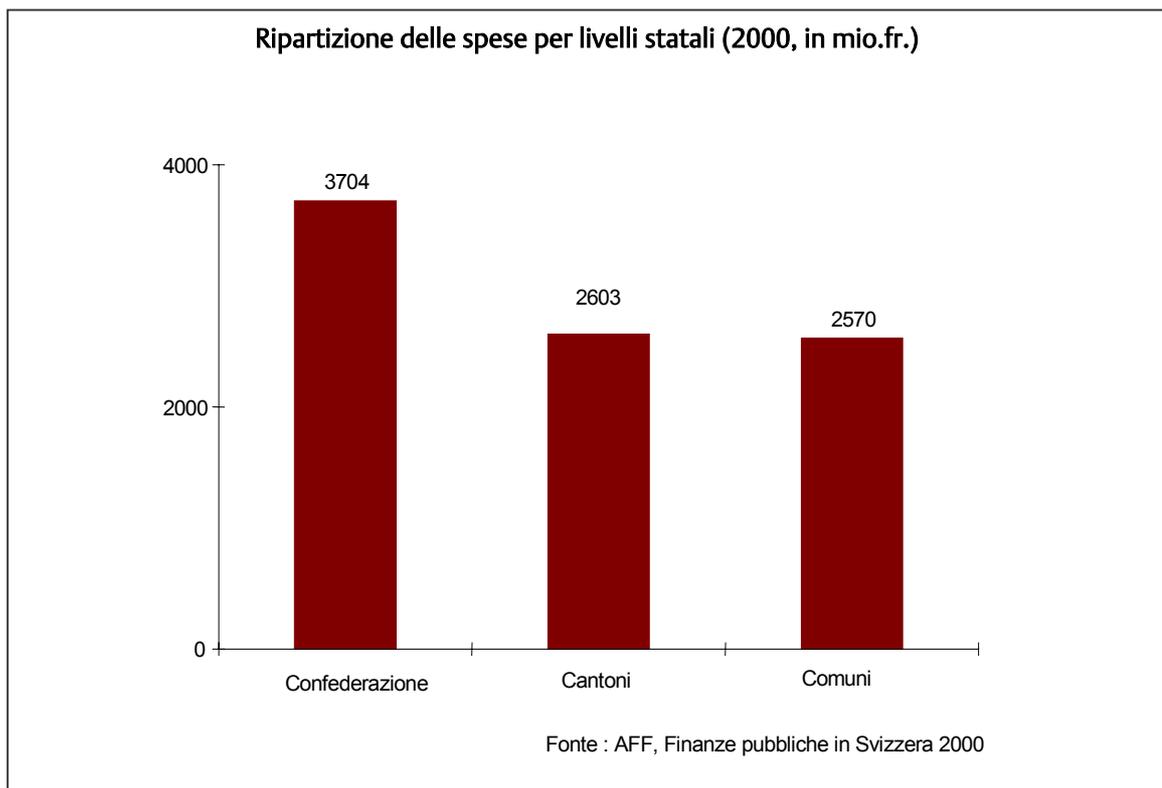


Entrano inoltre nel gruppo di compiti finanze e imposte, da un punto di vista statistico, le quote sulle entrate (quote dei Cantoni sulle entrate della Confederazione o quote dei comuni sulle imposte cantonali, ma anche quote fiscali per l'AVS), nonché le spese previste a titolo della perequazione finanziaria a livello dei Cantoni e dei comuni. Non esiste tuttavia ancora una perequazione finanziaria organizzata secondo regole uniformi tra la Confederazione e i Cantoni e tra i Cantoni stessi. Ciò potrebbe tuttavia ancora cambiare con la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti (NPC) attualmente in discussione in Parlamento. Per quanto concerne il consolidamento dei vari bilanci pubblici, tutti gli importi della perequazione finanziaria e delle quote sulle entrate trovano infine un certo equilibrio. Non è tuttavia il caso per quanto concerne le quote destinate alle assicurazioni sociali. Al fine di mantenere la coerenza e la trasparenza dei gruppi di compiti definiti, le quote di entrate destinate alle assicurazioni sociali, in particolare le quote sulle percentuali di IVA destinate all'AVS (1,1 mia. fr.), che la statistica ufficiale classifica nella categoria finanze e imposte qui non appaiono. Esse sono trattate al capitolo della previdenza sociale.

Evoluzione delle spese: riflesso di costosi risanamenti e di una mancanza di disciplina di bilancio

Evoluzione attuale

L'enorme crescita delle spese in questo settore, del 5,6% all'anno tra il 1990 e il 1999, si spiega con l'evoluzione incontrollata degli oneri d'interesse. Essa risulta dalla progressione massiccia dell'indebitamento delle collettività pubbliche, soprattutto a livello federale. Negli anni novanta, il loro indebitamento è raddoppiato, passando da 98 mia fr. a 200 mia fr., quello della Confederazione è addirittura salito da 40 circa a 100 miliardi di franchi circa. Questa progressione è il riflesso di un'evoluzione finanziaria non equilibrata nel corso del decennio trascorso. Da una parte numerose procedure di risanamento, fonti d'indebitamento, sono state eseguite a favore di aziende vicine allo Stato o di casse pensioni. D'altra parte, l'impennata delle spese, nonostante il ricorso a nuove fonti di entrate fiscali, è stata all'origine di elevati disavanzi su uno sfondo di crescita economica debole. Una sensibile diminuzione del livello dei tassi d'interesse ha tuttavia provocato dal 1995 una certa stabilizzazione delle spese per interessi delle collettività pubbliche. I ridotti disavanzi del 1998 e del 1999 hanno inoltre attutito la situazione tesa a livello di indebitamento. Ciò si è reso possibile grazie al miglioramento provvisorio della congiuntura e alla disciplina in materia di spese, in particolare grazie al Programma di stabilizzazione 1998.



Tendenza

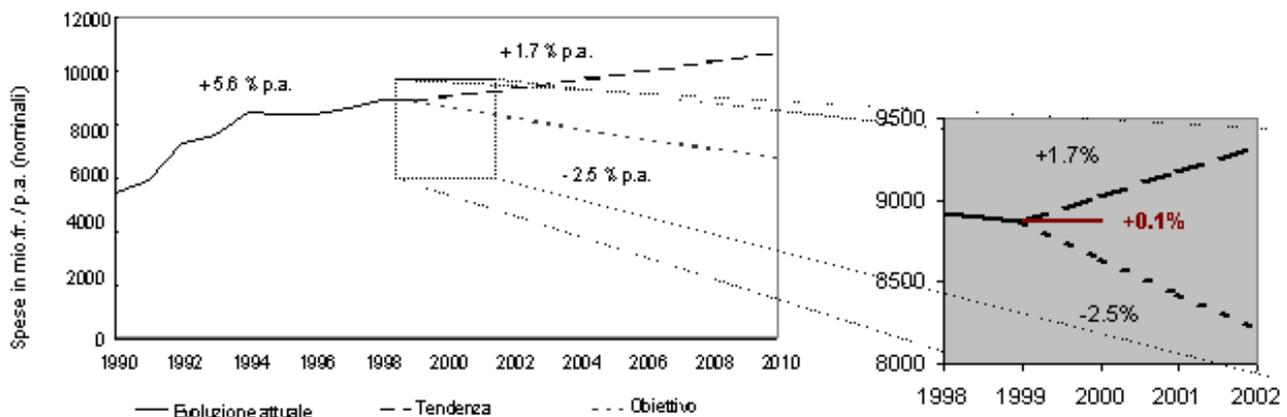
L'uscita dal periodo di disavanzi non appare per nulla garantita. Gli effetti del freno all'indebitamento adottato dal popolo e dai Cantoni saranno un elemento determinante dell'evoluzione futura delle spese. Il limite massimo di spesa deve orientarsi su quello delle entrate durante la durata di un ciclo congiunturale. Il freno all'indebitamento costringe così alla disciplina di bilancio. Si spera di prevenire gli squilibri strutturali e contenere disavanzi e indebitamento. A livello dei Cantoni e dei comuni, strumenti quali il freno all'indebitamento sono utilizzati solo in maniera isolata.

Secondo il bilancio 2003 e il piano finanziario della Confederazione 2004-2006, si temono disavanzi compresi fra i 4 e i 6 miliardi di franchi a causa dell'esplosione delle spese. Se non sarà adottata nessuna misura di correzione, si rischia di assistere a una spinta dell'indebitamento di 20 miliardi di franchi a causa dei disavanzi (vedi grafico p. 5). Ciò nonostante, gli interessi dei debiti per il periodo dal 2002 al 2006 progrediranno soltanto in misura moderata, dello 0,8% all'anno in media. Il piano finanziario prevede un livello d'interesse relativamente favorevole. Si ignora se questa fattura possa aumentare. Se i tassi d'interesse dovessero aumentare oltre la soglia delle cifre previste, l'onere d'interesse del bilancio dello Stato aumenterebbe ulteriormente.

Un livello dei tassi d'interesse più elevato minaccia le finanze pubbliche come una spada di Damocle. Il programma di riduzione del bilancio 2003 proposto dal Consiglio federale, che dovrebbe ridurre i disavanzi del periodo del piano finanziario da circa 1,7 a 2,8 mia fr., calmerà un po' la situazione a livello federale. Tuttavia, anche se il programma d'alleggerimento del Consiglio federale fosse integralmente realizzato, l'indebitamento dovrebbe in ogni caso progredire di 11 miliardi di franchi. L'evoluzione dipenderà molto dalla volontà politica d'applicare rigorosamente il freno all'indebitamento. Mediante misure tendenti a frenare le spese, i Cantoni e i comuni hanno intrapreso la lotta contro l'aumento dei disavanzi delle loro collettività.

Il livello sempre elevato dei debiti, gli imprevisi per quanto concerne il livello dei tassi d'interesse e gli sforzi di risparmio non ancora garantiti nei vari gruppi di compiti, in particolare nella previdenza sociale, fanno temere spese ancora più elevate nel settore delle finanze e delle imposte. Inoltre, diverse azioni finanziarie prevedibili al di fuori dell'ambito dei conti abituali (ad esempio risanamento delle casse pensione statali o parastatali, prestiti nell'ambito dei fondi dei grandi progetti ferroviari) possono far aumentare i debiti.

Evoluzione delle spese del settore finanze e imposte : cartellino giallo



Fonte : economieuisse, Concetto delle spese

Evoluzione attuale

Fonte : DFF

Non è affatto certo che eventuali entrate straordinarie, come ad esempio le riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale, possano essere sistematicamente destinate alla riduzione del debito, ciò che potrebbe provocare un rialzo della quota-parte dello Stato. Con le linee direttive e le misure postulate nel Concetto delle spese, dovrebbe essere possibile ridurre le spese della voce finanze e imposte del 2,5% all'anno in media.

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Nel 2000, con una progressione minima dello 0,1%, le spese delle collettività pubbliche dedicate al settore finanze e imposte sono praticamente rimaste al livello dell'anno precedente. Questa crescita è superiore all'obiettivo di - 2,5% all'anno definito nel Concetto delle spese, ma inferiore alla prevista tendenza dell'1,7%. Ciò merita un cartellino giallo. L'evoluzione delle spese nel 2000 è comunque inferiore alla loro crescita media del 5,6% all'anno nel periodo compreso tra il 1990 e il 1999.

La prudenza manifestata nell'evoluzione delle spese nel 2000 è legata al fatto che l'indebitamento dei Cantoni è progredito in misura relativamente moderata, del 2,4% rispetto all'anno precedente, mentre quello dei comuni è leggermente diminuito. A livello della Confederazione, nonostante un indebitamento più elevato e tassi d'interesse maggiori, è stato registrato un leggero calo delle spese per gli interessi passivi, ciò che si spiega in

parte con le emissioni di prestiti a bilancio meno importanti del previsto nel 1999. Del resto, la remunerazione degli averi della cassa pensione della Confederazione investiti presso la Confederazione è stata meno onerosa. Questo dato di fatto è legato alla strategia d'investimento della CFP. Per contro, i costi d'emissione della tesoreria federale sono considerevolmente aumentati.

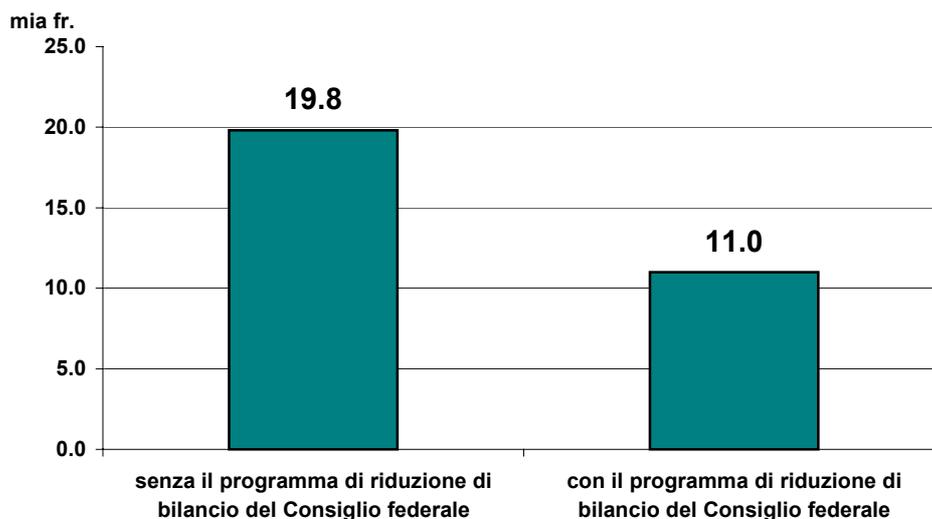
L'evoluzione attuale delle spese non va per nulla nella direzione dell'obiettivo prefissato. Le linee direttive raccomandate nel Concetto delle spese aprono la strada a riforme che dovrebbero permettere al gruppo finanze e imposte di contribuire al risanamento durevole dei bilanci pubblici.

Disciplina in materia di spese: condizione della riduzione dei debiti e della diminuzione della quota-parte fiscale

Il problema dell'indebitamento merita grande attenzione. Se si riuscirà a contenere tutte le spese delle collettività pubbliche, sarà possibile, secondo il Concetto delle spese, diminuire le imposte e ridurre l'indebitamento. Il freno all'indebitamento è lo strumento appropriato per impedire che il calo dei prelievi, che erano fortemente aumentati in questi ultimi anni, provochi disavanzi strutturali e per applicare la necessaria disciplina in materia di spese sul piano istituzionale. Bisogna quindi smettere di istituire fonti supplementari di entrate. Occorre utilizzare sistematica-

Aumento dell'indebitamento legato al disavanzo

Bilancio federale - periodo 2003-2006



Fonte: Comunicato stampa dell'AFF del 02.07.2003; calcoli propri

mente le entrate straordinarie importanti o il provento della vendita della sostanza dello Stato – ad esempio le riserve d'oro eccedentarie della BNS – per ridurre il debito.

Esistono disparità fiscali a volte considerevoli tra i diversi Cantoni e comuni a causa delle differenze di capacità economica e dei compiti attribuiti a queste diverse collettività. Per ragioni di equità fiscale e di solidarietà tra i Cantoni e i comuni, queste disparità non devono oltrepassare certi limiti. S'impongono dunque misure per ripartire i compiti, meglio definire le competenze e migliorare la collaborazione intercantonale e intercomunale; questa operazione passa dall'introduzione di una perequazione finanziaria in senso stretto, trasparente ed efficace, ma comunque moderata. Tutti i Cantoni e tutti i comuni devono essere dotati di sufficienti mezzi propri. Essi devono poter svolgere i loro compiti come si deve, senza che la loro autonomia fiscale sia compromessa o che si debba aumentare la quota-parte fiscale. Questi elementi sono oggetto della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC). Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno già approvato il principio della NPC.

Per ridurre le distorsioni nell'attribuzione delle risorse, semplificare i flussi finanziari delle collettività pubbliche e fissare delle priorità di politica finanziaria, occorre rivedere i meccanismi di destinazione ed evitare di crearne di nuovi. Inoltre, le quote sulle entrate di altre istituzioni o di collettività pubbliche devono essere ridotte al minimo indispensabile. E' per questo che, a medio termine, l'imposta federale diretta dovrebbe essere trasformata in un'imposta di perequazione finanziaria (in quanto unico strumento a questo scopo a livello della Confederazione). Infine, occorre sostenere tutte le misure che possono contribuire a finanze sane, trasparenti e semplificate e a rafforzare la partecipazione dei cittadini alle importanti decisioni di politica finanziaria. Sarebbe il caso di pensare in particolare al referendum finanziario a livello federale.

Commento

La voce principale del gruppo di spese finanze e imposte è quella della gestione della sostanza e dei debiti costituita da oltre il 90% dagli interessi sui debiti. Nel periodo compreso tra il 1990 e il 2000, le spese dedicate alla gestione della sostanza e dei debiti sono aumentate del 70%. Questa progressione massiccia si traduce nella deriva dell'indebitamento: in questo periodo, i debiti dei poteri pubblici sono passati da 98 a 208 mia fr., e ciò nonostante l'aumento dei prelievi applicati nell'insieme dell'economia, come indica l'aumento considerevole della quota-parte fiscale. Questa spiacevole situazione si spiega con il cattivo stato finanziario delle casse pensione statali o parastatali, con una disciplina di bilancio insufficiente, in particolare per quanto riguarda la Confederazione che ha visto il proprio livello d'indebitamento aumentare più fortemente e che è responsabile di oltre la metà dei debiti delle collettività pubbliche. Per quanto concerne il futuro, esso non è certo più roseo: secondo l'ultimo piano finanziario della Confederazione, l'esplosione delle spese potrebbe far lievitare nel 2006 i disavanzi cumulati a un totale di 20 mia fr. Inoltre, se vi si aggiungono le misure di risanamento previste dalle casse pensione pubbliche e dalle regie, che saranno esse pure fonte d'indebitamento, la progressione dell'indebitamento della Confederazione dovrebbe essere più grande di quella degli anni novanta. Bisogna essere irresponsabili per non vedere l'aspetto drammatico di questa evoluzione. Il programma di riduzione di bilancio 2003 potrebbe certo attenuare leggermente l'esplosione prevedibile ma quest'ultima potrebbe nel contempo raggiungere gli 11 miliardi di franchi entro il 2006. Se questo programma è una prima tappa auspicabile, esso comunque non basta.

Si possono sempre temere nuovi aumenti di spesa al capitolo finanze e imposte. Essi potrebbero derivare dal livello elevato dei debiti, dall'evoluzione incerta dei tassi d'interesse e dal fatto che i risultati dei risparmi da realizzare nei vari gruppi di compiti non sono garantiti. Il Concetto delle spese propone misure concrete per attuare possibili risparmi nel settore delle finanze e imposte. La destinazione delle riserve d'oro eccedentarie e degli utili distribuiti dalla Banca nazionale alla riduzione dei debiti della Confederazione e dei Cantoni potrebbe rappresentare un importante contributo ai risparmi. Le eventuali entrate straordinarie dei poteri pubblici dovrebbero essere destinate a questo scopo. Non si può più tollerare una

progressione dell'indebitamento. Bisogna fare il possibile per evitare soluzioni che passino attraverso leggi speciali destinate a finanziare spese straordinarie, poiché queste si tradurrebbero in un aumento dell'indebitamento statale.

Per riassorbire la montagna di debiti, con i suoi oneri di interessi passivi, occorrono misure d'alleggerimento decisive negli altri gruppi di compiti. Il Concetto delle spese formula proposte in questo senso. Infine, a livello federale, un mezzo istituzionale efficace per raggiungere in generale una maggior disciplina in materia di spese potrebbe consistere nell'introduzione di un referendum finanziario obbligatorio per i crediti importanti. Se il Parlamento non è in grado di applicare il freno all'indebitamento conformemente al mandato conferitogli dal popolo (orientamento delle spese in funzione delle entrate), bisognerebbe pensare seriamente all'introduzione di un referendum finanziario. Sarebbe questo l'unico mezzo per ridare al popolo il controllo delle spese alla deriva.