

Preventivo 2005

Finanze federali: non allentare lo sforzo

26 novembre 2003

Numero 22/4

dossier politica

Gli sforzi di risanamento devono continuare

Il preventivo 2005 prevede entrate in aumento del 5,8% rispetto all'anno scorso e uscite in progressione del 2,2%. Ne risulta tuttavia sempre un disavanzo di 1,8 miliardi di franchi che, paragonato al preventivo 2004 dove esso raggiungeva i 3,5 miliardi, è praticamente diminuito della metà. Il piano finanziario 2006-2008 è posto sotto il segno del nuovo programma di sgravio 2004. I parlamentari borghesi si sforzano, attraverso diversi interventi, di conferire una base sana e durevole alle finanze federali.

Il preventivo 2005 si basa sull'ipotesi ottimista di una crescita economica reale del 2,3%, di un'inflazione dell'ordine dell'1% e di una leggera progressione dei tassi d'interesse. Nel frattempo il Seco ha riportato le proprie previsioni di crescita al 2%. Il programma di sgravio 2003 è interamente messo in vigore nel preventivo 2005, di modo che quest'ultimo assolve le esigenze del freno all'indebitamento. Con entrate valutate a 50,7 miliardi di franchi, ossia 2,8 miliardi in più rispetto all'anno precedente e uscite per 52,5 miliardi di franchi (1,1 miliardi in più), il programmato disavanzo di 1,8 miliardi di franchi è inferiore di 1,7 miliardi a quello del preventivo precedente (vedi tabella seguente).

Peso crescente delle spese sociali

La crescita delle spese del 2,2% è superiore dell'1% al rincaro previsto per il 2005. Fra i principali gruppi di compiti, soltanto quelli delle finanze e delle imposte, della previdenza sociale, dei trasporti nonché della formazione e della ricerca di base aumentano ancora. La difesa nazionale, l'agricoltura e le relazioni con l'estero non aumentano più.

Il settore finanze e imposte è quello che presenta la più forte crescita percentuale rispetto al preventivo dell'anno precedente, il 5,6%, per raggiungere i 10,5

miliardi di franchi (vedi tabella allegato 1). I fattori responsabili di questo aumento evidente sono in primo luogo le quote più elevate dei terzi alle entrate della Confederazione in seguito alle stime di entrate corrette al rialzo e l'aumento delle spese dedicate al servizio del debito. Le spese del gruppo di compiti traffico aumentano per l'anno prossimo in una proporzione superiore alla media, del 4,4% a 7,8 miliardi di franchi. Due fattori sono a questo proposito determinanti: da una parte, le indennità per il mantenimento della sostanza delle FFS legate alla messa in vigore della prima tappa di Ferrovia 2000 aumentano considerevolmente. D'altra parte, le attribuzioni al Fondo per i grandi progetti ferroviari aumentano a causa del rialzo della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni al primo gennaio 2005. I costi della previdenza sociale aumenteranno pure in una proporzione superiore alla media, del 4,2% per raggiungere i 14,5 miliardi di franchi (vedi grafico p. 2). Le uscite saranno pure in crescita ai capitoli costosi dell'AVS e dell'AI, nonché per quanto concerne le misure di riduzione dei premi dell'assicurazione malattia. Esse saranno invece in calo soprattutto per quanto concerne la promozione alla costruzione di abitazioni e l'aiuto ai rifugiati nel paese.

Il gruppo di compiti formazione e ricerca di base denota evoluzioni diverse. In crescita dello 0,4% a 3,94 miliardi di franchi, esso assorbe solo poche entrate

Preventivo 2005 - Panoramica

In milioni di franchi

Conto finanziario	P 2005	P2004	C 2003	P2005/P2004
Uscite	52'545	51'410	49'962	2.2%
Entrate	50'736	47'944	47'161	5.8%
Risultato	-1'809	-3'466	-2801	-47.8%

P = Preventivo

C = Consuntivo

supplementari. Da una parte, le alte scuole cantonali e federali costano di più; dall'altra parte, le spese destinate alla ricerca di base registrano una diminuzione. Inoltre fattori particolari che hanno gonfiato le spese nel 2004 svolgono pure un ruolo (ad esempio prestito straordinario al CERN). Corrette da fattori particolari, le spese per la formazione e la ricerca di base aumentano del 2,4%.

Quelle che concernono le relazioni con l'estero diminuiscono dell'1,6%, a 2,45 miliardi di franchi. Questa evoluzione si spiega essenzialmente grazie ai maggiori sforzi di risparmio nel campo delle relazioni economiche e politiche. Per contro l'aiuto allo sviluppo aumenta leggermente. Infine spese minori figurano a preventivo ai capitoli della difesa nazionale (4,7 miliardi di franchi, -2,1%) e dell'agricoltura (3,8 miliardi di franchi, -3,3%), nel primo caso nella difesa nazionale militare e nella protezione civile e nel secondo caso per quanto concerne le misure di sostegno nei settori della produzione e dello smercio nonché per quanto concerne le misure sociali.

La posizione dei vari gruppi di compiti nel preventivo della Confederazione si è sensibilmente modificato dopo l'inizio degli anni novanta. Gli oneri della previdenza sociale sono enormemente aumentati (le uscite totali del settore sono passate dal 21,7 al 27,7%), come pure quelle delle finanze e imposte (che sono passate dal 13,7 al 20%); la difesa nazionale per contro è for-

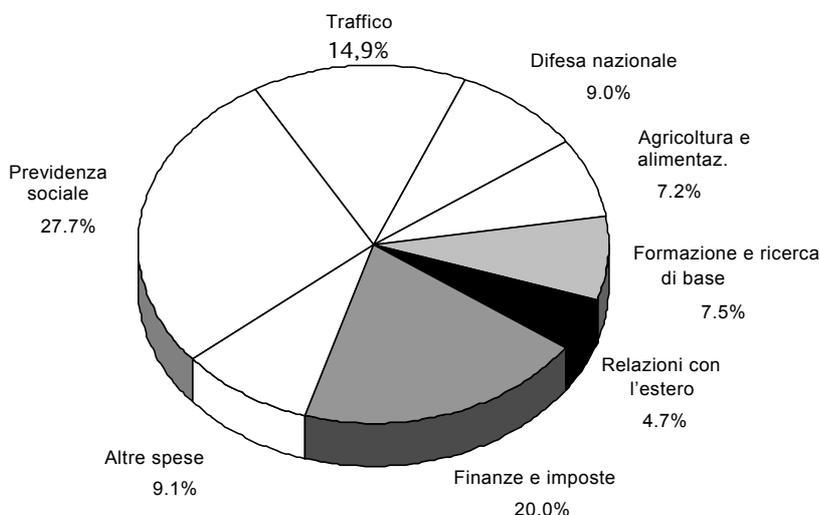
temente diminuita (dal 19,1 all'8,9%).

Entrate supplementari grazie ad ipotesi favorevoli e ad aumenti d'imposta

Per il 2005 le entrate totali della Confederazione sono valutate a 50,7 miliardi di franchi, ossia il 5,8% in più rispetto al preventivo 2004. Questo scenario è basato su una crescita economica valutata con ottimismo, ma nel frattempo rivista al ribasso. Le entrate fiscali (90% delle entrate totali) denotano un rialzo di 2,9 miliardi o del 6,3% per raggiungere i 47,3 miliardi di franchi. Su queste entrate supplementari attese, 800 milioni risultano da aumenti di imposte, il resto, ossia più di 2 miliardi, da uno sperato proseguimento della ripresa economica.

La progressione delle entrate si spiega soprattutto grazie ai proventi dell'imposta federale diretta, che aumentano del 7,2% a 12,4 miliardi di franchi (principalmente a causa del rendimento superiore concernente le persone fisiche) nonché in seguito all'aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dell'imposta sul tabacco. Le entrate aumentano pure ai capitoli dell'IVA (che progredisce del 2,3% a 18,1 miliardi di franchi), dell'imposta preventiva, delle tasse di bollo, della tassa sulle case da gioco e dell'imposta sugli oli minerali. Le tasse all'importazione frutteranno un po' meno. Le entrate

Struttura delle spese classificate per gruppi di compiti 2005



Vedi anche tabella all'allegato 1

non fiscali (redditi della sostanza, tasse, rendimenti di partecipazioni, introiti di patenti e altre concessioni) rimarranno pressoché invariate. Le patenti e concessioni renderanno di più (ad esempio versamento di utili della BNS, versamento di dividendi della Swisscom), mentre le tasse e i proventi della sostanza saranno inferiori.

Gli indicatori chiave sotto il segno di un sovraccarico di bilancio crescente

Il campo d'influenza della Confederazione, riferito alla quota-parte dello Stato, si è sensibilmente esteso sulla durata (vedi tabella allegato 1). La quota-parte d'imposta della Confederazione è pure sensibilmente aumentata. Nel 2005 essa sarà spinta al rialzo dall'aumento della TTPCP e dall'imposta sul tabacco. Il livello della temperatura sale pericolosamente nel campo dell'indebitamento. In seguito ai disavanzi del conto finanziario, del rifinanziamento delle regie federali, delle casse pensione della Confederazione, nonché della messa a disposizione di fondi per i grandi progetti ferroviari, l'indebitamento dovrebbe aumentare. Riferito al PIL, il tasso d'indebitamento aumenterà in modo massiccio e si avvicinerà al 30%. Gli oneri d'interesse risulteranno quindi maggiori. La Confederazione spende ogni giorno 10,7 milioni di franchi di interessi.

Porre un freno all'indebitamento

Di fronte a questa situazione, il Consiglio degli Stati e il Consiglio Nazionale hanno presentato un postulato identico. Quest'ultimo incarica il Consiglio federale di presentare in un rapporto, entro la sessione autunnale 2005, una relazione dettagliata e trasparente dell'indebitamento lordo consolidato dei poteri pubblici, in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Il rapporto deve indicare lo stato effettivo dell'indebitamento della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle assicurazioni sociali e valutare l'evoluzione probabile fino al 2025 nell'ipotesi di uno statu quo politico (situazione a fine 2004) e tenuto conto dell'evoluzione demografica a lungo termine. Dovranno in particolare essere presi in considerazione tutti i processi concernenti i debiti al di fuori dei conti finanziari ordinari (ad esempio lacune di finanziamento prevedibili nelle assicurazioni sociali e azioni di risanamento prevedibili e previste delle casse pensioni pubbliche, delle regie e delle assicurazioni sociali). Nel suo rapporto, il Consiglio federale deve fornire delle informazioni sulle cause e le conseguenze economiche dell'evoluzione dell'indebitamento nonché

sulle misure o strategie ipotizzabili per garantire una politica finanziaria sostenibile dello Stato federale.

Nelle loro motivazioni, gli autori del postulato mettono in guardia contro un'adozione solo parziale del programma di sgravio 2004, poiché altrimenti i nuovi debiti derivanti dai disavanzi fino al 2008 potrebbero superare i 12 miliardi di franchi. A ciò si aggiungono importanti processi che comportano debiti al di fuori del conto finanziario. Già oggi gli interessi passivi gravano fortemente le collettività pubbliche. Considerato che non si conosce veramente la situazione reale di indebitamento dello Stato e la pericolosa evoluzione dei debiti del paese, occorre che il Consiglio federale e i governi cantonali facciano il possibile per mettere in luce le cause e le conseguenze di questa situazione e che mettano sul tavolo, in modo schietto, tutti i debiti della Svizzera.

Piano finanziario ottimista

Certamente le disposizioni del freno alle spese concernono solo il preventivo. Si sa per esperienza che è altrettanto difficile apportarvi correzioni e che vi è poco tempo per farlo. Per questo motivo il Consiglio federale ha pure adattato il piano finanziario 2006-2008 per renderlo conforme al freno all'indebitamento. A questo scopo, esso ha assunto nel corso dell'estate 2004 una serie di decisioni di pianificazione che sfoceranno alla fine dell'anno in un messaggio relativo al programma di sgravio 2004. Il piano finanziario tiene così conto di questo programma di sgravio.

Le misure di risanamento del programma di sgravio 2003 e del programma di sgravio 2004 contribuiscono ad eliminare i disavanzi strutturali fino al 2007 (vedi tabella allegato 2). Le eccedenze indispensabili secondo il freno alle spese nel 2007 e 2008 saranno perfino superate di circa 120 - 200 milioni di franchi, con risultati di 618 e 715 milioni di franchi. Queste prospettive di bilancio favorevoli si basano su due condizioni: in primo luogo, il Parlamento deve approvare il programma di sgravio 2004 integralmente e, in secondo luogo, le previsioni congiunturali che servono da base al piano finanziario devono essere confermate. A questo proposito regna attualmente una grande incertezza: la crescita nominale del 3,3% all'anno presa come ipotesi per il periodo del piano finanziario (1,8% in valore reale) sembrerebbe troppo ottimista. Ci si attende l'1,5% di rincaro e un livello di interessi del 3,5% (tasso delle obbligazioni della Confederazione).

Nel quadriennio che si estende dal 2004 al 2008, le uscite totali della Confederazione aumenteranno di 4,7 miliardi di franchi in totale all'anno o del 2,2% in me-

dia. Questa progressione è inferiore alla crescita economica nominale stimata nel 3,3%, ciò che dà una quota-parte della Confederazione inferiore. Nello stesso periodo, le entrate della Confederazione dovrebbero aumentare di 8,9 miliardi di franchi in totale o del 4,4% in media. Questo apporto di entrate si basa da una parte su previsioni congiunturali favorevoli, dall'altra parte sull'aumento della TTPCP e dell'imposta sul tabacco. Quasi un miliardo di franchi di progressione delle entrate si spiega con aumenti delle imposte.

Nonostante il programma di sgravio 2004, il piano finanziario prevede tassi di crescita considerevoli per vari gruppi di compiti. Così le spese del settore finanze e imposte dovrebbero aumentare del 4,9% all'anno in media nel periodo 2004-2008, quelle della previdenza sociale del 3,1% e quelle della formazione e della ricerca di base del 3%. Al capitolo del traffico, l'aumento è dell'1,9% e per quanto concerne le relazioni con l'estero esso raggiunge l'1,3%. Figurano per contro delle diminuzioni per quanto riguarda l'agricoltura e l'alimentazione (-0,1%) nonché la difesa nazionale (-0,5%).

Tutta una serie di spese supplementari potenziali per la Confederazione sono attualmente previste sul piano politico: esse concernono in particolare le prestazioni complementari per le famiglie (600 milioni di franchi), il 7° programma di ricerca dell'UE (240 milioni di franchi) o misure di promozione dei media (100 milioni di franchi). Come indica il Consiglio federale nel suo rapporto sul piano finanziario 2006-2008, si ram-

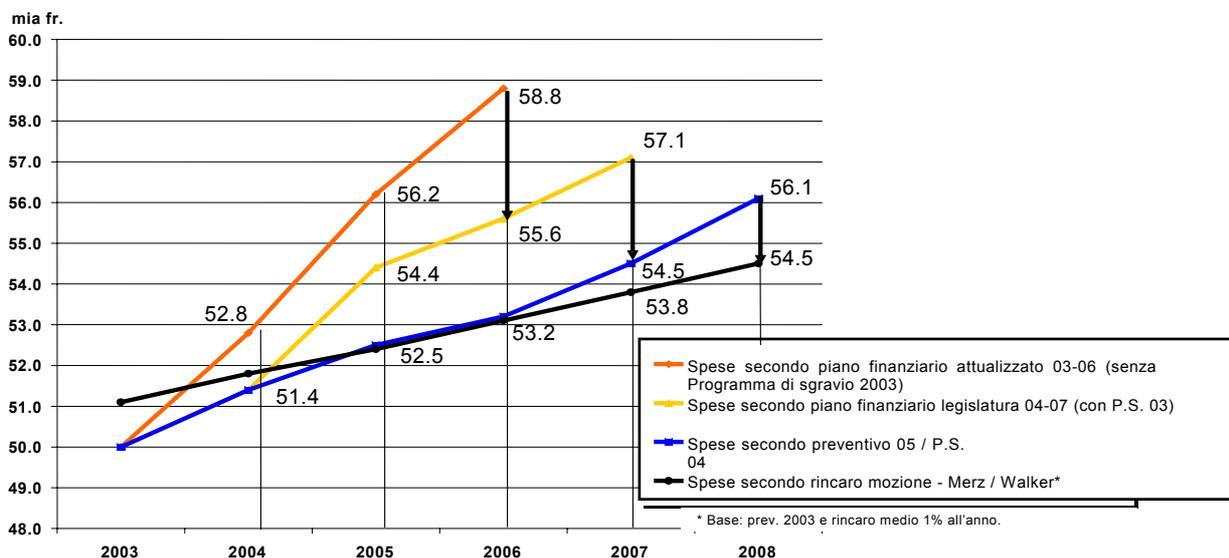
menta che anche con il programma di sgravio 2004 l'equilibrio strutturale del preventivo della Confederazione non è per nulla garantito. Questo obiettivo è raggiungibile soltanto a condizione di essere rigorosi nella fissazione di priorità e di rinunciare a determinati progetti impossibili da finanziare.

Programma di sgravio 2004: ampiezza minima

Il programma di sgravio 2004 deve tradursi per l'anno del piano 2006 in uno sgravio di 1,1 miliardi di franchi, per gli anni 2007 e 2008 in alleggerimenti di 1,9 miliardi di franchi ogni volta (vedi tabella allegato 2). Esso riporterà la crescita media delle spese dal 3% al 2,2% all'anno nel periodo dal 2004 al 2008. Non vi sarà più così una riduzione effettiva delle spese, bensì soltanto un freno alla loro crescita, che è sempre nettamente superiore al rincaro. Per questo motivo il programma di sgravio 2004 deve essere considerato come un minimo per la sua ampiezza. Con questo programma le spese aumentano leggermente, dal 4,3 al 4,4%.

Contrariamente al programma di sgravio 2003 che optava per un approccio globale e conteneva un centinaio di misure mirate, il programma di sgravio 2004 consiste essenzialmente in misure che concernono gli aspetti prioritari dei grandi gruppi di compiti. Il Consiglio federale si è sempre prefissato come obiettivo l'equilibrio delle misure di risparmio, come lo indica nel suo rapporto che accompagna il piano finanziario. I principali tagli nelle spese del programma di sgravio

Crescita delle spese della Confederazione



Fonti: PF attualizzato 2003-2006; PF della legislatura 2004-2007; comunicato DFF 19.8.2004

2004 concernono i settori seguenti (in milioni di franchi per il 2008) :

– Nuovo sistema di finanziamento dei grandi progetti ferroviari	275
– Alte scuole e ricerca	200
– Funzionamento dell'amministrazione (pianificazione della riduzione dei compiti)	192
– Riduzione del servizio del debito (grazie al Programma di sgravio 2004)	166
– Settore della difesa	165
– Riduzione dei costi della 5 ^a revisione dell'Al	143
– Asilo e rifugiati	103
– Cooperazione allo sviluppo/aiuto ai paesi dell'Est	102
– Misure di riduzione dei premi LAMal	101

chiede inoltre al Consiglio federale come esso intenda tener conto della mozione Merz/Walker che le è stata trasmessa (evoluzione delle spese corrispondente al rincaro). L'evoluzione delle spese, superiore al rincaro a partire dal 2007, è all'origine dell'interpellanza. Inoltre il Consiglio federale è pregato di presentare sui vari interventi di politica finanziaria proposte giuridiche per l'adozione di soluzioni alternative concrete dal lato delle spese (misure di sgravio o riforme strutturali). Si pensa ad un catalogo esaustivo di tutte le misure in grado di raggiungere lo scopo.

Le misure dal lato delle entrate comprendono la soppressione del rimborso della tassa sugli oli minerali (122 milioni di franchi) e controlli più intensi per quanto riguarda l'imposta federale diretta e l'IVA.

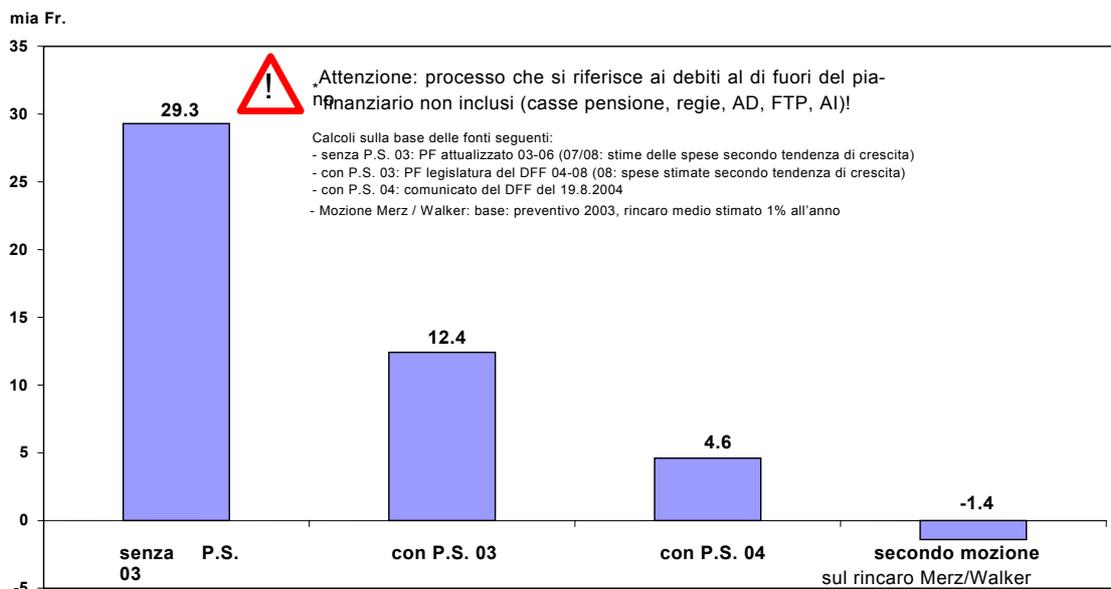
Interventi a favore di una disciplina ancora maggiore in materia di spese

Secondo il piano finanziario le spese supererebbero nel 2008 il preventivo 2004 di 6,5 miliardi di franchi. Una mozione Schweiger/Löpfe presentata al Consiglio degli Stati e al Consiglio Nazionale chiede al Consiglio federale di limitare le spese supplementari a 3 miliardi di franchi al massimo. Gli obiettivi del preventivo 2006 e del piano finanziario 2007-2009 dovrebbero essere fissati di conseguenza. Si tratta di mirare essenzialmente i supplementi di spese concernenti i settori dove esse aumentano troppo.

I fautori della mozione constatano che per gli anni del piano 2004-2006, le spese supplementari evolvono moderatamente, in ragione del rincaro, ciò che va nella direzione delle proposte fatte nelle due Camere nel 2002 nell'ambito delle mozioni Merz/Walker. Ma a partire dal 2007, le spese rischiano nuovamente di superare certi limiti. Se si vuole evitare di compromettere ancora una volta l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio che il Consiglio federale si è fissato, occorre in effetti concentrarsi sulle spese supplementari veramente necessarie in un'ottica di crescita.

Un'interpellanza identica (Schwaller/Steiner) presentata al Consiglio degli Stati e al Consiglio Nazionale

Confederazione: Scenario del nuovo indebitamento 2004-2008



Commento

Sono indispensabili riforme strutturali nei principali gruppi di compiti se si vuole riuscire a risanare durevolmente il bilancio della Confederazione. Si tratta di trovare di nuovo per il futuro un margine di manovra per i politici responsabili delle finanze e dell'economia. Per questo si attende dal Consiglio federale che esso presenti proposte concrete nel messaggio sul programma di sgravio 2004.

La Confederazione vive sempre al disopra dei propri mezzi. Se non viene fatto nulla per contrastare questa tendenza, i disavanzi dei bilanci continueranno a crescere nei prossimi anni in miliardi di franchi. Siccome l'accelerazione delle spese a partire dal 2007 lo dimostra, la spirale in questo settore continua ininterrottamente ad evolvere. Il programma di sgravio 2004 è un passo nella giusta direzione. Ma esso non va abbastanza lontano. Il bisogno di risanamento è ancora più grande. Da una parte le cifre del piano si basano su stime di entrate molto ottimiste. Dall'altra parte, spese supplementari considerevoli, non previste nel

piano, sono sempre possibili. Manca una riserva di politica finanziaria per gli imprevisti. Tale riserva è pure indispensabile per gli oneri supplementari prevedibili che risulteranno dall'invecchiamento della popolazione nel campo delle assicurazioni sociali. Già ora il piano finanziario prevede una progressione delle spese più che proporzionale al rincaro. Per questo riforme strutturali politicamente ben studiate e sopportabili in termini di politica finanziaria devono essere previste, oltre ai puri programmi di risanamento. Queste ultime devono essere mirate in particolare su quei settori di compiti costosi come il sociale.

Allegato n° 1**Spese classificate per gruppi di compiti**

Settore di compiti	P 2005	P 2004	C 2003	P05/P04(%)
Previdenza sociale	14'533	13'945	13'390	4.2
Trasporti	7'807	7'477	7'336	4.4
Difesa nazionale	4'706	4'808	4'788	-2.1
Agricoltura e alimentazione	3'791	3'919	4'067	-3.3
Formazione e ricerca di base	3'942	3'927	3'702	0.4
Relazioni con l'estero	2'448	2'487	2'381	-1.6
Finanze e imposte	10'518	9'962	9'622	5.6
Altre spese	4'800	4'885	4'676	-1.7
Totale	52'545	51'410	49'962	2.2

P = Preventivo

Gli indicatori chiave della Confederazione

	C 1990	C 2003	P 2005
Quota-parte dello Stato (Rapporto spese totali/PIL in %)	9.7	11.5	11.5
Quota-parte d'imposta (Rapporto entrate fiscali/PIL in %)	8.8	10.0	10.4
Eccedenza/disavanzo (Rapporto saldo del conto finanziario/PIL in %)	0.3	-0.6	-0.4
Debiti (in mio. fr.)	38'509	123'711	134'300
Tasso d'indebitamento (Rapporto debiti/PIL in %)	11.8	28.5	29.3
Interessi passivi (in mio. fr.)	1'832	3'293	3'912
Oneri d'interesse (Interessi passivi in % delle entrate totali)	5.6	7.0	7.7
Quota delle imposte dirette (in % delle entrate fiscali)	37.3	32.4	32.6

P = Preventivo

C = Consuntivo

Allegato n° 2**Piano finanziario 2006-2008 con Programma di sgravio 2004 (in milioni di franchi)**

	2006	2007	2008	Crescita media 2004-2008 (%)
Prima del P.S. 04				
Uscite	54'290	56'155	57'870	
rispetto all'anno precedente (%)	3.3	3.4	3.1	3.0
Entrate	52'387	54'931	56'635	
rispetto all'anno precedente (%)	3.3	4.9	3.1	4.3
Risultato	-1'903	-1'224	-1'235	
P.S. 04				
Uscite	1'029	1'620	1'728	
Entrate	75	222	222	
Totale	1'110	1'864	1'943	
Dopo il P.S. 04				
Uscite	53'261	54'535	56'142	
rispetto all'anno precedente (%)	1.4	2.4	3.0	2.2
Entrate	52'462	55'153	56'857	
rispetto all'anno precedente (%)	3.4	5.1	3.1	4.4
Risultato	799	618	715	