



8 / 2017

Finanze federali: più margine di manovra

16.11.2017

L'essenziale in breve

Il preventivo della Confederazione per il 2018 si prospetta piuttosto lineare, con entrate e uscite pressoché equivalenti che si avvicinano ai 71 miliardi di franchi. Non si prevede nulla di eccezionale, né sul fronte delle entrate né su quello delle uscite, si può perciò parlare di un budget banale ed equilibrato. Ciò che tuttavia risulta insolito è il modo in cui si è giunti a questo risultato. Per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento, il Consiglio federale ha dovuto ridurre di 1 miliardo di franchi le spese inizialmente previste. Tali correzioni si sono rese necessarie a causa di alcuni aumenti definiti dal Parlamento nell'ambito di vari progetti di legge. Si tratta di correzioni che toccano diversi settori e di fatto costituiscono la caratteristica principale del preventivo.

Il rifiuto in settembre della riforma concernente la previdenza per la vecchiaia 2020 ha cambiato la situazione di partenza. Infatti, non entrando in vigore un nuovo regime contributivo per il finanziamento dell'AVS, la Confederazione si trova a disporre di risorse supplementari pari a 442 milioni di franchi. Pertanto, il risultato finanziario leggermente negativo previsto per il 2018 diventa positivo. L'utilizzo o meno dei mezzi disponibili a seguito del rifiuto del progetto sulla previdenza vecchiaia 2020, in altre parole il margine di manovra rimanente e la sua forma costituiranno le principali questioni dell'imminente dibattito parlamentare.

Posizione di economieuisse

- In linea generale, il budget federale 2018 dev'essere applicato essenzialmente nella forma definita dal Consiglio federale.
- Le risorse ancora disponibili a seguito del rifiuto della riforma sulle pensioni devono restare libere e servire integralmente all'ammortamento del debito. Questo consentirebbe non solo di sgravare il bilancio federale in modo duraturo, ma rappresenterebbe un segnale forte contro la crescita problematica delle spese vincolate.
- Il restante margine di manovra di circa 100 milioni di franchi può essere investito in misure mirate che abbiano un effetto economico ottimale, in primo luogo nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione (FRI).

Panoramica delle finanze federali

→ **Con le correzioni delle spese in ragione di un miliardo di franchi, il budget 2018 è conforme al freno all'indebitamento. Anche dopo il rifiuto della riforma delle pensioni, queste correzioni sono necessarie. Esse offrono alla politica budgetaria il necessario margine di manovra per i futuri progetti. Grazie a degli impulsi economici positivi, le eccedenze dovrebbero raggiungere quasi un miliardo di franchi entro il 2021, a condizione che gli sgravi iscritti nel budget dal Consiglio federale siano accettati dal Parlamento e proseguiti fino a questa data. Una progressione adeguata delle spese aiuta a realizzare importanti progetti.**

Preventivo 2018 e piano finanziario 2019-2021

Nel mese di agosto 2017, il Consiglio federale ha pubblicato per la seconda volta in un unico documento il preventivo (2018) con piano integrato dei compiti e delle finanze (2019-2021), in conformità al Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG), introdotto dal 1° gennaio 2017.

Inizialmente per il 2018 era previsto un deficit ordinario di 13 milioni. L'anno prossimo, come gli anni precedenti, l'economia svizzera non riuscirà a trarre pienamente profitto dal suo potenziale, come ritiene il Consiglio federale. Notiamo che il freno all'indebitamento autorizzerebbe un deficit che può raggiungere i 144 milioni di franchi.

Il rifiuto del progetto della previdenza vecchiaia 2020 lo scorso mese di settembre ha cambiato la situazione. A seguito dello status quo in materia di AVS, il nuovo regime di finanziamento previsto dalla riforma non sarà applicato. Esso avrebbe gravato il budget federale di spese supplementari in ragione di 442 milioni di franchi. Siccome queste ultime non saranno più utilizzate, la Confederazione ha del denaro a disposizione. Se si considerano i due annunci del Consiglio federale relativi al budget, della fine di settembre, l'eccedenza ordinaria è attualmente di 103 milioni di franchi.

I due principali adattamenti rispetto al preventivo 2018 adottato in agosto dal Consiglio federale sono la riduzione delle spese a favore dell'AVS, a seguito del rifiuto della riforma sulle pensioni, e l'aumento del versamento a favore del Fondo d'infrastruttura ferroviaria (FIF) deciso in seguito dal Consiglio federale. Il Consiglio degli Stati e il Nazionale devono ancora approvare il versamento a favore del FIF. Soltanto la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati si è finora pronunciata.

Anche se non si tiene conto dei cambiamenti conseguenti alla votazione sulla previdenza vecchiaia 2020, il preventivo 2018 non è abituale. Di fatto, per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento, il Consiglio federale ha dovuto contenere l'aumento delle spese in diversi settori. Le misure raggiungono un totale di 1 miliardo di franchi e dovranno proseguire anche nel 2019 e 2020.

Queste misure concernono essenzialmente le spese non vincolate del budget federale. Quasi il 60% delle spese federali sono ormai vincolate, in altre parole già destinate sulla base di leggi e altri impegni. Soltanto il 40% delle spese possono essere influenzate dal Consiglio federale e dal Parlamento a breve termine, vale a dire nel processo budgetario. Il Consiglio federale propone diverse misure, ossia l'adattamento al rincaro per le spese debolmente vincolate, dei tagli nel settore dell'amministrazione e dei tagli mirati nei settori (non vincolati) che sono fortemente aumentati in passato. Delle correzioni nel processo budgetario per 1 miliardo di franchi sono considerevoli, ma indispensabili per rispettare il freno all'indebitamento. Tecnicamente, la maggioranza di esse sono fondate.

Il budget è seguito dal piano finanziario per gli anni 2019-2021, che denota un risultato quasi equilibrato (2019), o addirittura positivo (2020 e 2021). Per il 2021, l'eccedenza prevista si situa a quasi 1 miliardo di franchi.

Per le indicazioni dettagliate relative al budget 2018 e agli anni del piano finanziario 2019-21, l'economiesuisse si basa sul messaggio relativo al budget 2018 accompagnato da un piano integrato dei compiti e delle finanze 2019-2021 del 23 agosto 2017. Le cifre sono state fissate prima della votazione sulla Previdenza vecchiaia 2020 e non sono state adattate dopo la votazione e nemmeno dopo gli annunci e le decisioni successive a questa data.

Grafico 1

Indicatori chiave delle finanze federali dal 2018 al 2021

► Entrate e uscite in milioni di franchi

P: Preventivo	Conto	P	P	Δ in%	PF	PF	PF	Δ in%
PF: Piano finanziario	2016	2017	2018	17-18	2019	2020	2021	17-21
Conto di finanziamento								
Entrate ordinarie	67 013	68 418	71 987	5,2	73 194	75 020	77 672	3,2
Uscite ordinarie	66 261	68 668	71 999	4,9	73 037	74 527	76 718	2,8
Saldo di finanziamento	752	-250	-13		156	493	954	
Entrate straordinarie	478							
Saldo strutturale	1 489	92	131		-63	493	954	
Indicatori macroeconomici (in %)								
Crescita nominale del PIL	0,7	1,8	2,3		2,6	2,5	2,7	2,5
Crescita reale del PIL	1,3	1,4	1,9		2,0	1,7	1,7	1,8
Rincarare	-0,4	0,3	0,2		0,6	0,8	1,0	0,6

Fonte: Rapporto sul preventivo 2018 e piano integrato dei compiti e delle finanze 2019-2021 del 23 agosto 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

→ Nel 2018 e negli anni successivi, le spese aumenteranno del 2,8%. Tale incremento è imputabile in larga parte ai trasporti e alla difesa nazionale. Le spese per la previdenza sociale, invece, a seguito del rifiuto della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020», registrano un aumento inferiore rispetto a quanto previsto dal preventivo 2018. Tuttavia, lo sviluppo demografico, le forti dinamiche di costo del sistema sanitario e i fenomeni migratori determinano comunque una crescita sostanziale.

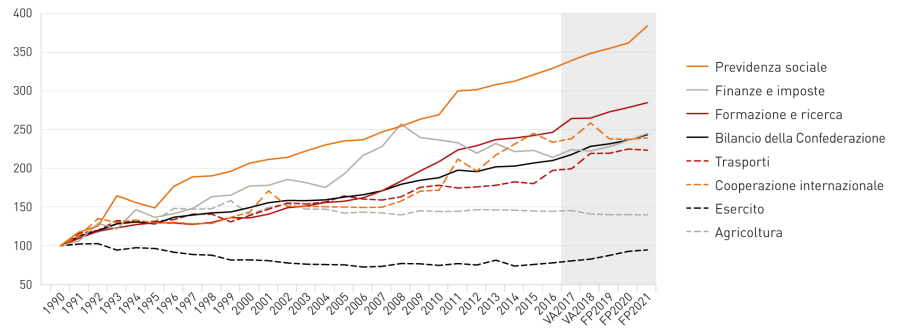
Nel 2018 l'aumento delle spese sarà del 2,8% (esclusi gli effetti straordinari neutrali in termini di bilancio), ciò che significa una crescita superiore a quella del PIL e delle entrate. In termini percentuali e anche nominali, la crescita sarà – di gran lunga – maggiore per il settore dei trasporti (900 milioni di franchi, ossia +9,8%). Questo aumento è dovuto alla creazione del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) che, insieme al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, creato un anno prima, determina un incremento sostanziale delle spese (e in parte anche delle entrate corrispondenti a seguito degli aumenti d'imposta). Le spese a favore dei trasporti aumenteranno ancora di più (+ 13%) se il Parlamento dovesse accettare, durante la sessione invernale, la proposta del Consiglio federale di destinare al FIF una parte delle risorse inizialmente destinate all'AVS. Un altro settore che concorre a tale incremento, in particolare se si osserva l'arco dei 4 anni trattati nel piano finanziario, è quello della difesa nazionale (+4,1% annuo). L'aumento delle spese per la previdenza sociale del 2,7% (2018) o 3,1% (2017-2021) indicato nel preventivo è troppo elevato, poiché comprende risorse aggiuntive per l'AVS, che verranno meno a seguito del rifiuto della riforma della Previdenza 2020. Mentre calano di quasi un miliardo le spese federali per l'assicurazione invalidità AI (soppressione del finanziamento aggiuntivo mediante l'IVA), quelle per l'assicurazione malattia

(riduzione individuale dei premi) e le prestazioni complementari proseguono nel trend degli ultimi anni registrando un aumento sproporzionato, di oltre il 3%. Come per gli anni precedenti, queste cifre sono superiori.

Grafico 2

Aumento delle spese dal 1990 al 2021

► Evoluzione indicizzata (1990=100)

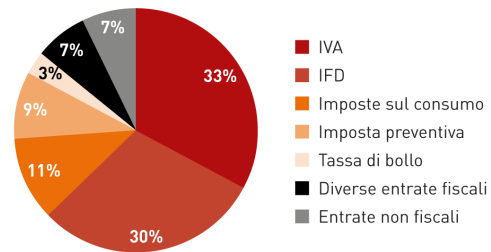


Fonte: Rapporti finanziari, AFF
www.economiesuisse.ch

Grafico 3a

Entrate 2018

► Quota sul totale del budget, in %

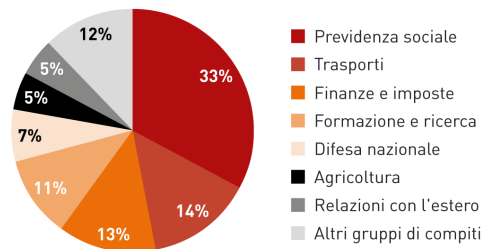


Fonte: Rapporto sul budget 2018 e piano integrato dei compiti e delle finanze 2019-2021 del 23 agosto 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

Grafico 3b

Uscite 2018

► Quota sul totale del budget, in %



Fonte: Rapporto sul budget 2018 e piano integrato dei compiti e delle finanze 2019-2021 del 23 agosto 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

→ Il preventivo 2018 vede aumentare notevolmente gli investimenti, dopo la creazione del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) e del fondo alimentato dal supplemento di rete. La critica secondo cui il freno all'indebitamento impedirebbe l'attività di investimento non è pertinente, come dimostra chiaramente l'andamento di questi ultimi anni.

Investimenti nonostante l'ammortamento del debito

Una delle critiche regolarmente formulate nei confronti del freno all'indebitamento sarebbe che ostacoli sistematicamente gli investimenti e sarebbe responsabile della debole attività di investimento da parte della Confederazione.

Tuttavia, l'andamento degli investimenti nel preventivo 2018 e per gli anni successivi dimostra il contrario. Rispetto al 2017 gli investimenti sono aumentati di quasi il 20%. La crescita più importante riguarda gli investimenti destinati al settore dei trasporti e dell'energia (FOSTRA e fondo per il supplemento di rete). Il materiale per l'esercito, la cooperazione economica, la formazione e la ricerca, nonché delle opere civili e militari vedranno così le loro risorse aumentare. A livello della Confederazione, la quota degli investimenti è passata dal 13% a oltre il 15%. Nei prossimi anni resterà stabile a questo livello.

L'andamento degli investimenti negli ultimi anni dimostra che la Confederazione ha investito in maniera importante e regolare. Il freno all'indebitamento non ostacola gli investimenti. Nei casi in cui si presentano picchi di investimento saranno trovate delle soluzioni nell'ambito del freno all'indebitamento. È il caso principalmente dei trasporti, con i tre fondi FTP, FIF e FOSTRA. I versamenti della Confederazione a favore di questi fondi sono sottoposti al freno all'indebitamento. Le spese sfuggono talvolta a questo dispositivo, ciò che autorizza puntualmente delle spese elevate, senza escludere gli altri settori di spesa ordinari della Confederazione.

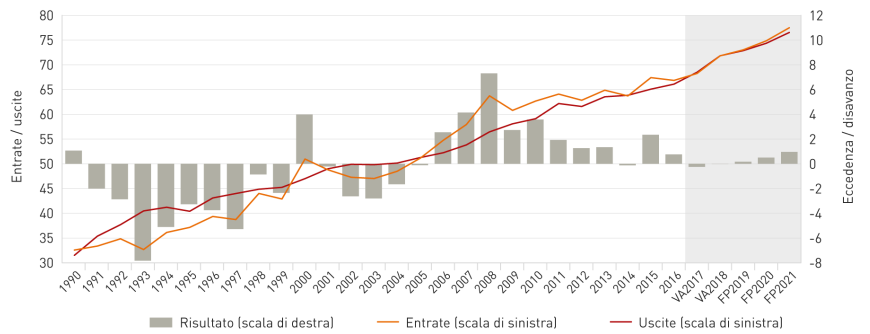
Il Consiglio federale ha esaminato la questione degli investimenti nell'ambito del rapporto «Franco forte e tassi d'interesse bassi: possibilità offerte alla Svizzera» (in risposta al postulato Graber 15.3017). È stata ad esempio valutata l'ipotesi di sfruttare gli attuali tassi d'interesse vantaggiosi per contrarre nuovi debiti nell'ottica di investimenti promettenti. Il rapporto giunge alla conclusione che gli investimenti economicamente necessari e redditizi possono essere realizzati

senza finanziamento speciale. Le entrate correnti bastano. Un'attività di investimento continuativa e gestita nell'ambito del budget regolare non solo assicura la sostenibilità del finanziamento ma garantisce anche un controllo a lungo termine dei costi legati agli investimenti. Pertanto, stando alle conclusioni del Consiglio federale, non c'è bisogno di mettere in campo soluzioni speciali.

Grafico 4

Budget della Confederazione dal 1990 al 2021

▶ Entrate, uscite e risultato di finanziamento, in miliardi di franchi



Rapporti finanziari, AFF
www.economiesuisse.ch

→ In passato il Parlamento ha ampliato ripetutamente dei progetti federali (Previdenza vecchiaia 2020, difesa nazionale o FOISTRA). Dato che le uscite superavano le entrate, il Consiglio federale aveva dovuto apportare delle modifiche. Si sono rese necessarie misure per il valore di un miliardo di franchi, per rendere il preventivo 2018 conforme alle esigenze del freno all'indebitamento. Né il Consiglio federale, né il Parlamento possono definire un budget che violi i limiti dettati dal freno all'indebitamento.

Misure per il preventivo 2018

Misure di sgravio

Le misure di risparmio decise dal Consiglio federale sono al centro del budget. Esse sono la conseguenza degli oneri supplementari disposti dal Parlamento in diversi progetti. Tali misure sgravano il bilancio federale degli anni dal 2018 al 2020 in ragione di circa 1 miliardo di franchi.

Adattamenti al rincaro

La misura con l'impatto più importante consiste nell'adeguamento delle spese all'evoluzione debole o negativa del rincaro registrato negli ultimi anni. Tale correzione coinvolge vari settori e corrisponde a circa il 3% delle spese.

Questo concerne innanzitutto i settori dotati di piani finanziari pluriennali. Le spese vengono calcolate su un'ipotesi per quanto concerne l'evoluzione del rincaro e seguono poi questa strada. È il caso dell'agricoltura, della cooperazione internazionale, della formazione e della ricerca, nonché della difesa nazionale. In tali settori le spese sono in gran parte debolmente vincolate. Al contrario, per i settori di compiti in cui le spese sono per lo più fortemente vincolate, queste ultime vengono continuamente adeguate al rincaro (cfr. riquadro).

Tagli nel settore proprio

La seconda misura adottata dal Consiglio federale prevede la riduzione delle spese nel settore proprio, ossia nell'amministrazione federale. Tali riduzioni corrispondono a 150 milioni di franchi, ossia una correzione del 3%. In questo modo il settore proprio contribuisce al consolidamento in proporzione analoga al settore dei trasferimenti. Le misure coinvolgono le spese per il materiale e il funzionamento dell'amministrazione federale nonché gli investimenti, mentre le spese del personale sono piuttosto preservate.

Riduzioni mirate in vari gruppi di compiti

La terza misura prevede riduzioni mirate in quei settori che negli ultimi anni hanno visto crescere la spesa in misura superiore alla media. Si tratta in particolare dei settori della cooperazione internazionale, dei trasporti (apporti ai fondi di finanziamento dei trasporti) e della difesa nazionale. Il Consiglio federale prevede inoltre di spendere un po' di meno per le costruzioni della Confederazione e il settore delle scuole politecniche federali. Altri tagli minori concernono inoltre l'assicurazione della qualità del latte, Skyguide o il risanamento dei siti contaminati). Supponendo che il Parlamento sostenga l'aumento del versamento a favore del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria proposto dal Consiglio federale per il 2018 (+295 milioni), i tagli sarebbero attuati soltanto a partire dal 2019 nel settore dei

trasporti.

L'insieme di queste misure comporta una riduzione effettiva, vale a dire nominale, delle spese rispetto all'esercizio precedente. Da un lato, l'agricoltura riceve il 3% di fondi in meno (-109 milioni di franchi), a seguito delle correzioni del rincaro. D'altro lato, le spese per la cooperazione internazionale dovrebbero diminuire dell'1,8% (ossia 66 milioni di franchi). Gli altri settori di spesa riceveranno gli stessi mezzi (formazione e ricerca) o maggiori fondi rispetto all'anno precedente (previdenza sociale, trasporti, difesa nazionale).

→ Il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di compensare un rincaro solo quando questo effettivamente si verifica. Negli ultimi anni diversi settori hanno beneficiato di previsioni di rincaro troppo elevate. È stata elargita una compensazione del rincaro anche se di fatto non si era verificato alcun rincaro. L'aumento reale imprevisto di certi settori dovrà essere in parte corretto nel 2018.

Rincaro: in passato previsioni troppo elevate

Una mozione trasmessa dal Parlamento (mozione Dittli 16.3705) invita il Consiglio federale a compensare il rincaro solo quando questo effettivamente si verifica. Finora nell'ambito di decisioni finanziarie pluriennali, come i limiti di spesa o i crediti di impegno, sono state applicate le previsioni di rincaro indipendentemente dal rincaro effettivo.

Negli ultimi anni l'andamento del rincaro è stato debole o addirittura negativo. Tuttavia, i piani di spesa elaborati per alcuni settori si sono basati su previsioni di rincaro comunque positive. Il rincaro così sopravvalutato ha comportato un aumento delle spese non realmente pianificate nei settori interessati. Anche per il 2018, gli importi preventivati prevedono un rincaro elevato dello 0,8%. Tuttavia, le previsioni attuali tendono piuttosto verso un rincaro di solo lo 0,2%.

Le ipotesi della Confederazione in merito al rincaro si basano per lo più sull'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC). Per gli anni dal 2009 al 2018, il rincaro IPC effettivo cumulato dovrebbe raggiungere un -1,3%. Nello stesso arco di tempo la pianificazione delle finanze ha considerato un rincaro del 14%. L'eccessivo rincaro è già stato corretto più volte in passato. Dopo la correzione del rincaro del 3% nel 2018, l'aumento reale delle spese si stabilirà nonostante tutto ancora al 2%, mentre non era previsto e che esso è da attribuire a previsioni troppo elevate.

A differenza di numerose spese, le entrate reagiscono immediatamente al rincaro. L'evoluzione delle entrate segue il PIL nominale, che a sua volta, riflette la crescita economica reale nonché il rincaro. Se il rincaro è ridotto, le entrate (in particolare quelle derivanti dall'IVA, molto importanti in termini di volumi) restano deboli. Correggere ulteriormente le spese e rivederle al ribasso alla luce del rincaro effettivo è corretto e permette di evitare un aumento non voluto delle spese e di prendere in considerazione una diminuzione delle entrate legata al rincaro.

Grafico 5

Misure di risparmio previste nel preventivo 2018 rispetto al piano finanziario 2018-2020

► In milioni di franchi

Correzione del rincaro	520
- Cooperazione internazionale	
- Formazione e ricerca	
- Agricoltura	
- Difesa nazionale	
Tagli nel settore proprio	150
Tagli mirati	290
- Cooperazione internazionale	
- Difesa nazionale	
- Trasporti	
- Costruzioni	
- Diversi tagli e rinunce	
Totale	960

Fonte: Rapporto sul budget 2018 e piano integrato dei compiti e delle finanze 2019-2021 del 23 agosto 2017, AFF
www.economiesuisse.ch

Il rifiuto della riforma dell'AVS cambia la situazione

→ La riforma della previdenza per la vecchiaia avrebbe comportato per la Confederazione spese supplementari per centinaia di milioni. Il Consiglio federale ne ha tenuto conto nel budget, ma dopo che la riforma è stata respinta non dovrà più considerarle. A questo punto si liberano risorse per 442 milioni. Nell'ottica di promuovere progetti futuri, è necessario che questo denaro non venga speso e che nel 2018 vada a contribuire alla riduzione del debito.

La votazione popolare del 24 settembre 2017 che ha respinto la riforma della previdenza per la vecchiaia ha un impatto anche sulle finanze federali. Sia il preventivo che il piano finanziario per gli anni successivi contengono spese supplementari destinate all'AVS, che sarebbero entrate in vigore in caso di approvazione della riforma. In seguito al rifiuto della riforma, il preventivo viene alleggerito di circa 442 milioni di franchi.

La riforma della previdenza per la vecchiaia avrebbe inciso sul bilancio federale in particolare sotto due aspetti. Innanzitutto, la Confederazione avrebbe rinunciato alla sua quota sul percento demografico IVA (17%), che in futuro sarebbe quindi totalmente confluito nelle casse dell'AVS. Di conseguenza, la Confederazione avrebbe dovuto sostituire queste risorse perse con altre derivanti dal bilancio generale, sottraendole così ad altri compiti. A seguito del rifiuto della riforma, la Confederazione continuerà a disporre della sua quota del 17% sul percento demografico, che continua a destinare all'AVS e che le permette di coprire una parte dell'importo dovuto.

In secondo luogo, l'aumento delle rendite voluto dalla riforma avrebbe comportato sul medio-lungo periodo un aumento sostanziale delle spese, non solo per l'AVS ma anche per la Confederazione. A breve termine, l'aumento di un anno dell'età di pensionamento delle donne avrebbe certo favorito uno sgravio del bilancio federale. Tuttavia, a causa della contemporanea espansione dell'AVS, le spese supplementari avrebbero superato i risparmi a partire dal 2026. Sapendo che la generazione dei baby-boomer inizia ad andare in pensione in quel momento, le uscite dell'AVS aumenteranno notevolmente. E siccome il contributo della Confederazione è fissato in percentuale delle spese dell'AVS, la Confederazione avrebbe dovuto co-finanziare integralmente le spese supplementari.

In termini numerici, il rifiuto della riforma della previdenza per la vecchiaia avrà i due effetti seguenti sul budget federale:

1. La Confederazione mantiene la sua quota del 17% sulle entrate del percento demografico IVA e continuerà a finanziare così una parte del suo contributo all'AVS → non sarà necessario attingere a risorse supplementari nel budget (500 milioni in meno di spesa).
2. Poiché l'età di pensionamento delle donne non è stata portata a 65 anni, le spese dell'AVS non diminuiranno → la riduzione temporanea del contributo della Confederazione all'AVS cade (da 50 a 80 milioni di spese supplementari).

Vengono adottati inoltre adeguamenti di minore entità riguardo alle prestazioni complementari. Il previsto aumento dell'IVA sarebbe andato integralmente a favore dell'AVS; la rinuncia a questo aumento è ininfluente per il budget. Nel complesso, ne risulta una diminuzione delle spese di 442 milioni di franchi per la Confederazione (0,6% del totale delle spese). Il risultato finanziario o l'eccedenza strutturale aumenta di tale importo.

A questo punto il Parlamento deve decidere come utilizzare tale eccedenza. Il Consiglio federale suggerisce di versare al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria una parte dei mezzi che non saranno più destinati all'AVS e di utilizzare il resto per ammortizzare il debito. Questo dovrebbe contribuire a creare il margine di manovra finanziario necessario per le riforme future (PF17, imposizione dei coniugi, acquisto di aerei da combattimento). La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha proposto di destinare questi mezzi all'AVS, come prevedeva la riforma della previdenza vecchiaia, poiché in futuro questa assicurazione sociale avrà bisogno di un finanziamento aggiuntivo. Ciò richiederebbe tuttavia l'elaborazione di basi legali.

→ **Non sono solo i datori di lavoro, i salariati e i contribuenti (attraverso l'IVA) a partecipare al finanziamento dell'AVS, ma anche la Confederazione. Il contributo della Confederazione è direttamente legato alle spese dell'AVS. Se queste ultime aumentano, la Confederazione deve pagare di più. Tale regime contributivo provoca dei problemi di finanziamento per altri settori della Confederazione, poiché le uscite dell'AVS aumentano a un ritmo superiore alla media. Per favorire una distribuzione equa delle risorse, nella nuova stesura della riforma della previdenza per la vecchiaia è opportuno trovare una soluzione di finanziamento migliore per quanto concerne il finanziamento dell'AVS da parte della Confederazione.**

AVS: la Confederazione contribuisce al finanziamento

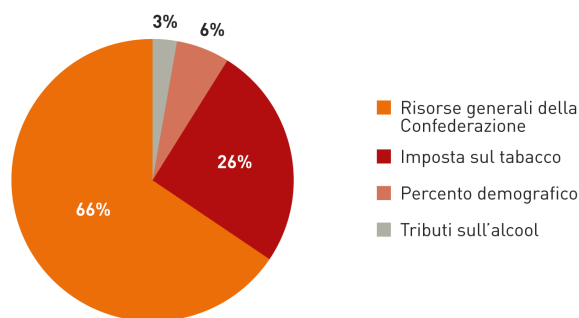
I contributi alla previdenza sociale e in particolare all'AVS rappresentano la maggior parte delle spese vincolate della Confederazione. Ai sensi della legge, la Confederazione finanzia ogni anno il 19,55% delle uscite dell'AVS, che corrisponde a un importo di 8,5 miliardi di franchi (2017). Se le spese dell'AVS aumentano, il contributo della Confederazione fa lo stesso. A seguito dell'evoluzione demografica, si prevede un forte aumento delle uscite dell'AVS, soprattutto nel prossimo decennio.

Per finanziare il suo contributo, la Confederazione ricorre per i due terzi al bilancio generale, in altre parole utilizza il gettito fiscale che non è vincolato a usi specifici e che può quindi essere destinato fondamentalmente a tutti i compiti. Un terzo invece viene coperto da finanziamenti speciali. Si tratta sia delle entrate provenienti dall'imposta sul tabacco e sulle bevande distillate, che della quota del 17% trattenuta dalla Confederazione sulle entrate del cosiddetto percento demografico IVA.

Il percento demografico è un punto percentuale IVA che, dal 1999, viene percepito a favore dell'AVS per attenuare le conseguenze dell'evoluzione demografica. Le entrate vengono utilizzate esclusivamente per finanziare l'AVS: l'83% va direttamente nelle casse dell'AVS, mentre il 17% va alla Confederazione, in virtù del fatto che il contributo federale, essendo proporzionale alle uscite dell'AVS, è a sua volta influenzato dall'evoluzione demografica. La Confederazione può usare le risorse provenienti dal percento demografico unicamente per la copertura del suo contributo all'AVS.

Composizione del contributo della Confederazione all'AVS

▶ 2016



Fonte: Conto 2016, AFF
www.economiesuisse.ch

La riforma della previdenza per la vecchiaia avrebbe modificato questo regime contributivo: la Confederazione, infatti, avrebbe perso la sua quota sul contributo demografico e avrebbe dovuto sostituire quelle entrate con altre risorse prese dal bilancio generale. Una soluzione di questo tipo avrebbe acuito ulteriormente il problema legato alle spese vincolate del bilancio federale, poiché in futuro i fondi liberamente disponibili sarebbero stati ancora meno. Questo avrebbe accentuato ancora di più i problemi di finanziamento di altri settori di spesa non privilegiati.

Una nuova stesura della riforma della previdenza per la vecchiaia rappresenta l'occasione per elaborare una soluzione migliore. I bilanci dovrebbero essere chiaramente separati, come nel caso dell'assicurazione invalidità. Il contributo federale non dovrebbe più basarsi sulle uscite dell'AVS (che non possono essere direttamente controllate dalla Confederazione) ma sul gettito derivante dall'IVA. Durante la procedura di consultazione sulla riforma della previdenza per la vecchiaia, il Consiglio federale aveva suggerito una revisione proprio in questo senso. Una soluzione del genere attenuerebbe il problema legato alle spese vincolate. L'effetto penalizzante che, per la predominanza di spese vincolate, colpisce altri compiti federali (formazione e ricerca, agricoltura, difesa, aiuto allo sviluppo) diminuirebbe e il bilancio ne risulterebbe stabilizzato.

Commento e posizione di economiesuisse

→ Durante le deliberazioni della sessione invernale sul budget, il Parlamento potrà contribuire alla realizzazione di progetti importanti per il futuro, evitando di destinare i fondi disponibili ad altri progetti. Una crescita moderata delle spese, limitata ai settori prioritari, sarà decisiva per la realizzazione di progetti come l'acquisto di nuovi aerei da combattimento o la riforma dell'imposizione dei coniugi.

Le discussioni relative al budget inducono una correzione delle spese, in ragione di un miliardo di franchi, suggerita dal Consiglio federale, e si focalizzano sull'inaspettata disponibilità di denaro dovuta al rifiuto della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020». Sono in campo diverse proposte su come usare tali risorse. Conformemente alle esigenze del freno all'indebitamento, le eccedenze devono essere destinate alla riduzione del debito. Il Consiglio federale intende versare una parte delle risorse al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria. La maggioranza della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati aderisce a questa proposta. La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale rifiuta invece la proposta e vorrebbe destinare l'intera eccedenza all'AVS.

economiesuisse si basa sulle decisioni iniziali del Consiglio federale in relazione al budget. Il fatto che le risorse siano disponibili a seguito del rifiuto della riforma della previdenza vecchiaia non cambia nulla alla situazione. Il margine di manovra dev'essere conservato e utilizzato per ammortizzare il debito, come prevede la legge.

In occasione delle deliberazioni sul budget, economiesuisse raccomanda di procedere come segue:

- Il budget 2018 deve essere applicato sotto la forma inizialmente decisa dal Consiglio federale.

I tagli proposti da quest'ultimo sono giustificati e necessari per soddisfare i requisiti del freno all'indebitamento durante il periodo di pianificazione. Anche se la situazione è cambiata, in seguito al rifiuto della riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020», la Confederazione necessita di margini di manovra finanziari che deve riuscire a creare ora, per poter concretizzare determinati progetti previsti nei prossimi anni. Tra questi vi è in primis il Progetto fiscale 17. Contrariamente agli altri progetti, quest'ultimo sarà tuttavia autofinanziato - la crescita delle entrate sull'imposizione delle imprese raggiungerà entro il 2021 i 2 miliardi di franchi, anno in cui dovrebbe entrare in vigore al più tardi il progetto fiscale. Questo importo corrisponde al doppio dei costi che il progetto provocherà a breve per la Confederazione. Altri due progetti, entrambi del valore di miliardi, sono l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e la riforma dell'imposizione dei coniugi. Un gran numero di piccoli progetti sono inoltre in sospenso. Se si indirizzano già da ora le spese in modo tale che, grazie a un'adeguata crescita, possano formarsi a un certo punto dei margini di manovra finanziari, la realizzazione di queste idee sarà considerevolmente semplificata. Fissare delle priorità oggi aiuta a realizzare le priorità di domani. In altre parole: il budget previsto dal Consiglio federale dev'essere adottato senza tagli. Le correzioni decise dal lato delle spese dovranno essere rinnovate negli anni del piano finanziario fino al 2021.

- Le risorse liberate a seguito del rifiuto della riforma della previdenza per la vecchiaia devono restare a disposizione ed essere integralmente utilizzate per ridurre il debito.

Dato che il Consiglio federale nell'elaborare il budget era partito dal presupposto che la riforma «Previdenza per la vecchiaia 2020» sarebbe stata approvata, resta ora da chiarire come verranno utilizzati i 442 milioni di franchi resi disponibili dal rifiuto della riforma. Il Consiglio federale vorrebbe destinarne una parte al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria. Altri auspicano invece di destinare queste risorse all'AVS. L'economiesuisse è contraria ad entrambe queste proposte. Si tratta non solo di limitare la crescita delle spese per creare un margine di manovra, come abbiamo già ribadito, ma anche di approfittare della nuova situazione che si è venuta a creare per proseguire con la riduzione del debito. Una riduzione del debito si traduce di fatto in una diminuzione delle spese attribuite agli interessi passivi per la Confederazione. Dopo l'introduzione del freno all'indebitamento, la riduzione del debito ha permesso di creare un margine di manovra sostanziale di 850 milioni di franchi. Queste risorse sono disponibili sul lungo periodo. Esse permettono di realizzare nuovi progetti e garantire flessibilità e sicurezza. La riduzione del debito risulta dunque vantaggiosa sotto diversi aspetti.

L'utilizzo di queste risorse per l'AVS sarebbe un segnale sbagliato. Il sistema di contribuzione previsto dalla riforma della previdenza per la vecchiaia avrebbe gravato fortemente sulla Confederazione, e in particolare avrebbe comportato nuove spese vincolate per centinaia di milioni. Tali risorse sarebbero venute a mancare in altri settori, come la formazione e la ricerca, l'agricoltura e la difesa. Ora sarà necessaria una nuova stesura della riforma, che offrirà l'occasione per elaborare una soluzione migliore. Questi sforzi sarebbero vanificati se questi 442 milioni di franchi fossero utilizzati per l'AVS, poiché si darebbe il segnale che una soluzione così problematica possa essere applicata nonostante tutto. Il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di ridurre le spese vincolate, che attualmente costituiscono quasi i due terzi delle spese federali, e di evitare di istituire di nuove (mozione 17.3259). Di conseguenza, le risorse che si sono liberate devono rimanere tali ed essere utilizzate nel 2018, conformemente alle norme, per la riduzione del debito.

- Il margine di manovra esistente di circa 100 milioni può essere investito in misure mirate che abbiano un impatto economico ottimale. La priorità dev'essere attribuita al settore FRI.

Normalmente, è opportuno conservare un certo margine di manovra: non è perché il denaro è disponibile che bisogna spenderlo. A condizione che il budget e le misure di risparmio siano messe in atto e che i 442 milioni di franchi supplementari rimangano disponibili come detto, ci sembra ragionevole utilizzare l'eccedenza che sussiste e prevedere degli aumenti di spesa, che tuttavia devono essere mirati.

L'economiesuisse concede la priorità al settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione (FRI), che rappresenta un pilastro fondamentale per il successo economico. Quale paese senza risorse naturali, la Svizzera ha saputo dotarsi di un sistema educativo e di una ricerca ai vertici. I politecnici federali sono in testa alle graduatorie e detengono un ruolo faro e pionieristico sia in Svizzera che all'estero.

La qualità della formazione e della ricerca svizzera è eccellente e l'innovazione rappresenta una delle chiavi del progresso. La formazione di specialisti, una ricerca

performante e la diffusione del sapere sono essenziali per garantire anche in futuro il successo economico e dunque il benessere del nostro paese. Considerate le sfide poste alla ricerca e alla piazza industriale svizzera, aumentare in maniera mirata ed efficace i mezzi a disposizione della formazione e della ricerca è sensato da un punto di vista economico. L'economista svizzero suggerisce di appianare il livello di crescita delle spese per la formazione, e di mettere a disposizione di questo settore ulteriori 86 milioni nel 2018, prelevandoli dalla riserva presente di circa 100 milioni di franchi. La maggior parte delle risorse devono essere destinate al settore delle scuole politecniche federali, poi alle università cantonali, alle scuole universitarie professionali e alla CTI.

→ **Non è necessario modificare il freno all'indebitamento: è quanto ha concluso un gruppo di esperti incaricati dal Consiglio federale che in estate ha analizzato l'ipotesi di un ulteriore sviluppo del freno all'indebitamento. Si dovrebbe istituire un freno all'indebitamento anche per l'AVS. Finché questo non verrà creato, la Confederazione deve continuare ad utilizzare le eccedenze per la riduzione del debito (e non ad esempio destinarle all'AVS).**

Gruppo di esperti sul freno all'indebitamento: le eccedenze della Confederazione all'AVS solo a determinate condizioni

Un gruppo di esperti, incaricati di esaminare l'ipotesi di apportare adeguamenti al freno all'indebitamento, si è confrontato con la questione dell'utilizzo delle eccedenze (ad es. per l'AVS). Siccome negli ultimi anni sono risultate sempre eccedenze impreviste, in diversi avanzano la proposta di utilizzarle per scopi diversi dalla riduzione del debito.

Il gruppo di esperti ritiene che al momento non ci sia motivo di cambiare le cose, né per quanto riguarda il freno all'indebitamento né sull'utilizzo delle eccedenze. Pertanto, il Dipartimento federale delle finanze quest'anno ha introdotto nuovi meccanismi per cui in futuro dovrebbero venire a crearsi meno eccedenze inaspettate. Questo perché le spese possono essere messe a preventivo in modo più flessibile e sono stati apportati dei miglioramenti metodici per le stime delle entrate, in grado di ridurre gli errori di valutazione. Se nei prossimi anni venissero a crearsi comunque avanzi «**persistenti e considerevoli**», secondo il gruppo di esperti sarebbe sintomo di un'imposizione fiscale troppo elevata. A quel punto sarebbe preferibile abbassare le imposte piuttosto che incrementare la spesa.

Se tuttavia gli ambienti politici decidessero di utilizzare le eccedenze per scopi diversi dalla riduzione del debito, il gruppo di esperti è del parere che soltanto l'AVS dovrebbe allora entrare in considerazione. Secondo loro questa ipotesi sarebbe giustificata solo ed esclusivamente se anche l'AVS disponesse di un freno all'indebitamento, poiché solo in quel caso le eccedenze contribuirebbero a impedire o a frenare il rischio di indebitamento dell'AVS dovuto all'evoluzione demografica. Senza un freno all'indebitamento, il problema strutturale dell'AVS verrebbe solo mascherato dall'uso di risorse supplementari, ma il problema dell'indebitamento si aggraverebbe ulteriormente per la mancanza di contromisure. In tal caso, secondo l'opinione del gruppo di esperti, l'utilizzo delle eccedenze a favore dell'AVS andrebbe a indebolire il freno all'indebitamento.
