

PMI: l'accesso al credito e al capitale

Dal punto di vista macroeconomico

28 novembre 2003

Numero 22/2

dossier politica

Il preventivo 2004 della Confederazione

Il preventivo della Confederazione è assai cupo. Per il 2004 esso denota un disavanzo di 3,5 miliardi di franchi. Certo le spese aumentano solo moderatamente. Ma a medio termine le prospettive sono preoccupanti. Al capitolo delle entrate si sono dovute correggere le stime troppo ottimiste del preventivo 2003. Importanti fonti di entrate si sono rivelate molto incostanti, poiché esse dipendono ampiamente dall'evoluzione dei mercati finanziari e dall'andamento del mercato degli affari delle aziende. I debiti e gli oneri degli interessi aumentano. L'evoluzione delle spese sociali, largamente superiore alla media, è preoccupante. Il freno all'indebitamento obbliga ad agire. Il programma di risparmio 2003 è un primo passo in questo senso. Ma l'operazione di risanamento sarà ancora insufficiente. Saranno indispensabili riforme strutturali che agiscano sulle spese.

L'anno prossimo il preventivo della Confederazione presenterà verosimilmente un disavanzo considerevole di 3,5 mia fr. (vedi tabella seguente). Nel preventivo 2003 la situazione sembrava ancora sopportabile con un disavanzo di 246 mio.fr. ma, secondo le stime del Dipartimento federale delle finanze (DFF), quest'ultimo potrebbe raggiungere i 3 mia fr. Nel 2004 le spese aumentano dello 0,6% rispetto al preventivo 2003. Considerata la presunta crescita economica nominale dell'1,8% e un rincaro supposto dello 0,7%, questo modesto aumento non deve farci illudere. La previdenza sociale, il gruppo di compiti più oneroso del preventivo, va alla deriva. Inoltre, secondo il nuovo piano finanziario, bisogna attendersi entro il 2006 una nuova progressione di queste spese. Questo fatto, aggiunto alla forte diminuzione delle entrate del 5,7%, dovuta in parte alla congiuntura, in parte all'evoluzione strutturale, contribuisce largamente all'entità del disavanzo del conto finanziario.

Il conto dei risultati presenta un'eccedenza delle uscite di 6,7 mia fr. Questa differenza rispetto al conto finanziario si spiega in misura superiore all'80% con gli ammortamenti straordinari dei debiti per le casse pensione della Confederazione, delle FFS e della Posta. Inoltre alcuni fattori contabili svolgono un ruolo, in particolare per il rimborso di prestiti che costituiscono certo delle entrate, ma non un rendimento.

Cifre chiave: temperatura in rialzo

A lungo termine, la quota-parte della Confederazione è nettamente aumentata (vedi tabella p.2). Secondo il preventivo 2004, essa diminuisce temporaneamente leggermente, poiché le ipotesi ammesse come base di calcoli fanno in modo che le spese progrediscano meno fortemente dell'economia. Tuttavia, se non sarà intrapreso nulla per correggere questa evoluzione, bisogna attendersi

entro la fine della prossima legislatura una nuova progressione della quota-parte dello Stato. Rispetto al consuntivo 2002 la quota-parte della Confederazione aumenta leggermente per raggiungere il 10,4%. Soltanto la «diminuzione» dei rendimenti fiscali dovuti alla morosità congiunturale e all'evoluzione dei mercati finanziari impedisce di raggiungere la quota-parte d'imposta dell'11,3% prevista nel preventivo 2003.

Secondo il piano finanziario essa dovrebbe risalire entro il 2006. La temperatura è in rialzo nel settore dell'indebitamento. Nel 2004 i debiti della Confederazione avvicineranno i 130 mia fr., principalmente a causa del disavanzo del conto finanziario nonché degli anticipi e dei prestiti (che non saranno probabilmente mai rimborsati) versati al fondo per i grandi progetti ferroviari. Ne risulta un tasso d'indebitamento della Confederazione rapportato al PIL di circa il 30%. E' 2,5 volte la cifra dell'inizio degli anni novanta (12,1%). L'onere degli interessi, di 3,8 mia fr., pesa gravemente. Esso costa 10,5 mio.fr. al giorno. La quota delle imposte dirette sulle entrate totali è rimasta praticamente stabile.

Preventivo 2004 - Panoramica

	in milioni di franchi		
Conto finanziario	P 2004	P 2003	C 2002
Uscite	51'410	51'102	50'722
Entrate ⁽¹⁾	47'944	50'856	47'405
Risultato	-3'466	-246	-3'317
Conto dei risultati			
Eccedenza di uscite	-6'694	-3'185	-7'199

P = Preventivo

C = Consuntivo

¹⁾ Senza il provento della vendita delle azioni della Swisscom

Spese sociali, quo vadis ?

Bisogna riconoscere che le spese globali aumentano solo moderatamente, dello 0,6%. Ma ciò non impedisce ad alcune voci di bilancio di aumentare vertiginosamente; è in particolare il caso della *previdenza sociale* che si iscrive in rialzo del 4,4% rispetto al preventivo 2003 per raggiungere i 13,9 mia fr. (vedi tabella / grafico allegato 1). Con il 27% è proprio questa voce che assorbe la maggior parte delle risorse della Confederazione. Le spese supplementari sono direttamente legate alle spese delle assicurazioni sociali, in aumento. L'assicurazione invalidità è responsabile di oltre la metà dell'aumento. Il contributo della Confederazione all'AI aumenta dell'8,2% per raggiungere i 4,3 mia fr. Questa evoluzione si spiega in particolare con l'allungamento della speranza di vita dei disabili, con l'aumento dei nuovi casi d'invalidità e con la diminuzione dei reinserimenti. Le prestazioni complementari all'AVS/AI aumentano in una proporzione superiore alla media (+11,1% a 621 mio.fr.), come pure le spese dell'assicurazione disoccupazione (+97,6% a 334 mio.fr.). In questo settore l'aumento è spiegato dalla crescita del numero dei disoccupati nonché dai contributi supplementari della Confederazione conseguenti alla 3ª revisione della legge sull'assicurazione disoccupazione.

E' l'AVS che, nel settore sociale, costa di più alla Confederazione: 5,2 mia fr. Per il prossimo anno il contributo della Confederazione all'AVS registra un calo dello 0,9% poiché non vi saranno adattamenti all'evoluzione dei salari e dei prezzi negli anni pari. Inoltre il Programma di risparmio 2003 chiede la soppressione del contributo speciale destinato a finanziare l'anticipo delle rendite. I contributi destinati a ridurre i premi dell'assicurazione malattia per un totale di 1,9 mia fr. (+3,5%) e l'aiuto ai rifugiati (1 mia, +1,8%) costituiscono altrettante voci di spesa importanti.

Le spese che figurano sotto la rubrica « Previdenza sociale » rendono conto solo in parte degli importi destinati dalla Confederazione allo Stato sociale. Esse non comprendono le prestazioni di trasferimento alle assicurazioni sociali provenienti dalle entrate prestabilite. In questo modo la percentuale di IVA destinata all'AVS (1,9 mia fr.), in quanto quota di terzi alle entrate della Confederazione, è attribuita al settore « Finanze e imposte ».

Principali cifre della Confederazione

	C 1990	C 2002	P 2004
Quota-parte dello Stato (Spese totali in % del PIL)	10.0	12.2	12.0
Quota-parte fiscale (Entrate fiscali in % del PIL)	9.2	10.3	10.4
Tasso d'eccedenza / di disavanzo (Saldo del conto finanziario in % del PIL)	0.3	-0.8	-0.8
Debiti (mio.fr.)	38'509	122'366	128'200
Tasso d'indebitamento (Debiti in % del PIL)	12.1	29.3	29,8
Interessi passivi (mio.fr.)	1'832	3'764	3'822
Oneri d'interessi (Interessi passivi in % delle entrate)	5.6	7.9	8.0
Quota delle imposte dirette (in % delle entrate totali)	32.9	29.4	29.8

P = Preventivo

C = Consuntivo

Peso più importante per la formazione e la ricerca

Il bilancio fissa delle priorità nel gruppo di compiti « *Formazione e ricerca di base* » nonché in quello delle « *Relazioni con l'estero* ». Questi due settori aumentano di rispettivamente il 3% e il 2,7%. Il preventivo prevede per la « *Formazione e la ricerca* » un volume di spese di 4 mia di franchi in totale, che comprende in particolare maggiori risorse per la ricerca di base (+4,5% o un miliardo di franchi). La formazione (+2,1%) è dotata di 2,8 mia fr., di cui 2,3 mia fr. per gli istituti universitari (alte scuole federali, 1,4 mia, alte scuole cantonali 629 mio.fr., scuole universitarie professionali 240 mio.fr.). La formazione professionale vede pure aumentare le proprie risorse (+3,8%) per raggiungere i 547 mio.fr. Le *relazioni con l'estero* assorbono 2,5 mia fr. Le spese più importanti di questo gruppo sono quelle dell'aiuto allo sviluppo che totalizzano 1,4 mia fr. Esse sono all'origine di due terzi delle spese supplementari. Le relazioni politiche che costano alla Confederazione un totale di 847 mio.fr. ne rappresentano un terzo.

La voce « *Finanze e imposte* » è caratterizzata da una diminuzione marcata del 4,6%. Questo calo non deriva da sforzi di risparmio, bensì è in un certo modo automatico. Siccome le entrate dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva alle quali i Cantoni partecipano sono nettamente inferiori al preventivo 2004, le quote dei Cantoni alle imposte federali menzionate alla voce « *Finanze e imposte* » diminuiscono pure. Le quote sull'imposta federale diretta diminuiscono di 450 mio. per fissarsi a 3,5 mia fr., quelle sull'imposta preventiva da 119 mio. a 267 mio. Si costata per contro un'evoluzione inversa per quanto concerne gli interessi del debito. Essi assorbono 3,8 mia fr., ossia il 4,4% in più rispetto al preventivo 2003. Tenuto conto della crescita del debito, ciò non ha nulla di sorprendente.

Interessi del debito e spese del personale in rialzo

La classificazione delle spese della Confederazione in gruppi per natura informa sul tipo di spese effettuate (vedi allegato 2). Le spese totali si suddividono in spese correnti (consumo) e spese d'investimento.

Le *spese correnti* rappresentano quasi nove decimi del preventivo 2004. Rispetto al preventivo 2003, esse aumentano dello 0,6%. Le spese correnti sono essenzialmente sussidi che ne costituiscono il 52,4%. Esse si fissano a 27 mia fr., in crescita del 2,5%. L'aumento delle sovvenzioni si spiega essenzialmente a causa dei trasferimenti più elevati alle assicurazioni sociali. Contribuiscono inoltre alla crescita delle spese correnti gli interessi passivi (in seguito all'aumento dei debiti della Confederazione) e le spese del personale. Queste ultime registrano un aumento del 2,6% nel preventivo 2004 e raggiungono i 4,6 mia fr. Questa progressione si spiega con la miglior retribuzione

del personale e con le prestazioni versate alle casse pensione, in particolare a causa delle pensioni anticipate. Gli aumenti del personale previsti dal Dipartimento di giustizia e polizia nell'ambito della lotta contro il crimine organizzato hanno pure un certo peso.

Gli investimenti rappresentano un buon decimo del preventivo della Confederazione. Essi aumentano dello 0,8%. Questa evoluzione è dovuta ai prestiti più elevati alle FFS e al finanziamento degli investimenti del traffico combinato. Gli investimenti della Confederazione nel senso economico del termine sono più elevati delle spese d'investimento iscritte a preventivo. E' per questo motivo che ad esempio le spese per la formazione e la ricerca figurano sotto le spese correnti. Ma secondo criteri economici esse rivestono un carattere d'investimento.

Entrate: ritorno alla realtà

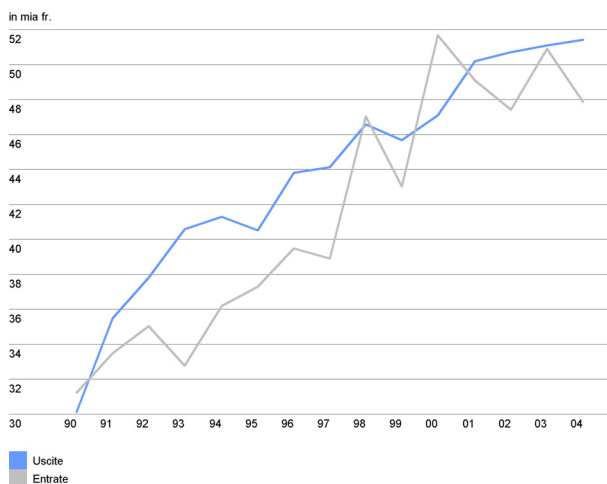
Al capitolo delle entrate la Confederazione deve mostrarsi più realista. Il preventivo prevede per il 2004 una diminuzione del 5,7% rispetto al preventivo 2003 generalmente riconosciuto come ottimista. Ma rispetto al consuntivo 2002 si costata una leggera crescita, di modo che bisogna piuttosto parlare di una stima delle entrate realista che di una diminuzione (vedi allegato 3). Questa correzione si spiega soprattutto con la correzione al ribasso del 6,2% delle *entrate fiscali*, che costituiscono il 93% delle entrate totali. Al capitolo delle entrate fiscali, sono nuovamente l'imposta federale diretta e l'imposta preventiva che, con proventi diminuiti di rispettivamente 11,5 e 30,5% rispetto al preventivo 2003, fissano chiari limiti al preventivo della Confederazione. Tuttavia, l'imposta federale diretta dovrebbe fruttare il 2% in più e l'imposta preventiva il 3,3% in più rispetto alle cifre del consuntivo 2002. La stima è inoltre prudente per quanto concerne le tasse di bollo il cui rendimento diminuisce del 9,1% rispetto al preventivo 2003, ma progredisce comunque del 6,4% rispetto al consuntivo 2002.

Per quanto riguarda l'imposta federale diretta le previsioni sono illusorie a causa del forte calo degli utili delle persone giuridiche. Quanto alla grande fluttuazione dei redditi dell'imposta preventiva, essa si spiega con le variazioni considerevoli della base di calcolo di questa imposta. Il versamento dei dividendi e il livello dei tassi d'interesse sono difficilmente prevedibili. Il provento della tassa di bollo è strettamente legato all'andamento degli affari borsistici. Il preventivo 2004 è basato su un'evoluzione borsistica rallentata. I tre tipi di prelievi evocati qui sopra hanno un punto in comune: essi dipendono fortemente dall'evoluzione dei mercati finanziari. L'aumento costato per un certo periodo ha lasciato il posto ad una contrazione. L'IVA che, con il 36,9%, è assolutamente la principale fonte d'entrate della Confederazione, reca i segni delle

tracce lasciate dall'indebolimento congiunturale. Rispetto ai preventivi 2004 e 2003, le entrate stagnano, ma nei confronti del consuntivo 2002, esse progrediscono del 5%.

Le altre entrate non fiscali figurano a preventivo per 3,4 mia fr. o il 7,1% delle entrate totali. Le patenti e concessioni denotano pure una tendenza al rialzo. Sono raggruppate sotto questa voce la distribuzione degli utili della Banca nazionale svizzera e la quota della Confederazione all'utile netto della Regia federale degli alcol. Nel 2004 la Confederazione riceverà per la prima volta una parte dei redditi delle riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale. La netta progressione delle entrate degli investimenti si spiega principalmente con il rimborso dei prestiti concessi nel 2002 nell'ambito della crisi del latte. La diminuzione di 1,55 mia fr. rispetto al consuntivo 2002 si spiega essenzialmente a causa del rimborso dell'ultima quota del prestito da parte dell'assicurazione disoccupazione nel 2002 e con il rimborso lo stesso anno da parte di Swisscom alla Confederazione di un importo legato alla riduzione nominale delle azioni Swisscom, ciò che aveva fruttato alla Confederazione entrate inattese.

Finanze federali: evoluzione secondo il preventivo



Fonte: AFF, Preventivo della Confederazione

Preventivo e programma di risparmio 2003

L'evoluzione sfavorevole delle spese fino al 2007 e stime di entrate più realistiche obbligano la Confederazione ad adottare sostanziali misure di risparmio. Se la crescita delle spese non viene frenata, il disavanzo potrebbe crescere da 5 a 6 mia entro il 2006. Il preventivo 2004 lascia sussistere un disavanzo strutturale dell'ordine di 3 mia fr. Per questo l'introduzione del freno all'indebitamento non può avvenire sulla base di un bilancio federale equilibrato. Infatti, il freno all'indebitamento esigerebbe che questa lacuna sia già colmata nel preventivo 2004.

Il Consiglio federale ha optato per una progressiva riduzione dei disavanzi sino al preventivo 2007 al fine di non aggravare ulteriormente la congiuntura già morosa. Esso ha elaborato un importante pacchetto di risanamento, il Programma di risparmio di bilancio 2003, di un volume di quasi 3,3 mia fr. Con questo programma la crescita annua media delle spese può essere riportata al tasso dell'1,1%, vale a dire praticamente al livello dell'atteso rincaro. Questo calcolo mette tuttavia fra parentesi le spese speciali dell'Al, finanziate da un aumento dell'IVA dello 0,8%. Così, nell'insieme, il programma di risparmio non si traduce in un vero taglio, bensì unicamente in un rallentamento della crescita sfrenata delle spese. Ciò appare molto chiaramente nella previdenza sociale, settore nel quale la crescita annua delle spese passa tra il 2002 e il 2006 dal 5% al 4% circa; la crescita reale rimane dunque sostanziale.

Il programma di risparmio 2003 viene trattato nel corso della sessione invernale 2003 delle Camere federali unitamente al preventivo dell'anno prossimo. Tenuto conto della possibilità di referendum, il programma di risparmio 2003 non potrà entrare definitivamente in vigore prima del 2005. Ma nell'ambito delle sue competenze finanziarie, il Parlamento può anticipare l'applicazione di numerose misure che potrebbero entrare in vigore già nel 2004.

Il volume di risparmi previsto dal programma di risparmio 2003 non basta per raggiungere l'equilibrio di bilancio. Rimane ancora un importo di almeno 2,5 mia di franchi da risanare. Un programma di accordo al programma di risparmio 2003 dovrebbe alleggerire il bilancio di questo importo a partire dal 2007. Il Consiglio federale si propone di presentare nel corso del primo trimestre 2004, nel rapporto sul piano finanziario della legislatura 2003-2007, un esposto dettagliato delle misure che esso prevede per colmare questa lacuna. Il Concetto delle spese di economie svizzere contiene proposte concrete sulla maniera di gestire le spese. Anche a livello parlamentare sono pendenti degli interventi: l'interpellanza Schweiger / Löpfle su una strategia globale di risanamento del preventivo della Confederazione e delle assicurazioni sociali, l'interpellanza Merz / Zuppiger concernente una riduzione maggiore delle spese, la mozione Favre / Schweiger sulle

riforme strutturali dal punto di vista della politica finanziaria e infine il postulato Imfeld / Bürgi sull'esame delle riforme a lungo termine. La loro applicazione permetterebbe di stabilizzare le spese al livello del rincaro. La Federazione delle imprese svizzere è tuttavia del parere che occorre rinunciare agli aumenti d'imposta, perfino a quelli dell'IVA. Da una parte, l'aumento dell'IVA attenuerebbe il consumo, dall'altra nella situazione economica difficile in cui stiamo vivendo attualmente, numerose imprese non potrebbero ripercuotere questo aumento d'imposta che incomberebbe loro. Bisognerebbe aspettarsi ripercussioni negative sulla propensione a investire.

Commento

La speranza di poter entrare nell'era del freno all'indebitamento con un bilancio della Confederazione strutturalmente equilibrato è stata annientata dalle stime più realiste delle entrate. La Confederazione vive al di sopra dei propri mezzi. Il Programma di risparmio 2003 può apportare un rimedio a questa situazione. Ciò non toglie che sussiste un'importante lacuna da colmare. In ogni caso bisogna che il Parlamento si allinei alla volontà di risparmio del Consiglio federale. Ma quest'ultima è comunque ancora insufficiente, come lo indica l'evoluzione del settore più costoso, quello della previdenza sociale, largamente risparmiato. Nel preventivo 2004 la crescita delle spese non è sempre frenata, anche se si fa astrazione dalle risorse prestabilite della percentuale di IVA destinata all'AVS che figurano sotto la rubrica « Finanze e imposte ». Il grande impegno finanziario della Confederazione nell'importante settore per il futuro della formazione e della ricerca di base è comprensibile. Ma anche qui s'impone la misura ed è necessaria una destinazione efficace delle risorse. Queste misure devono permettere di rafforzare a lungo termine il potenziale di crescita della Svizzera.

Colmare le lacune che sussistono in materia di risanamento comporta ancora la disciplina di bilancio. E' a questo scopo che il Consiglio federale intende elaborare un programma di collegamento al programma di risparmio 2003. Il Concetto delle spese di economiesuisse mostra dove è possibile dedicarsi a riforme strutturali. Esso tende alla stabilizzazione reale delle spese, come chiedono espressamente le Camere federali. Inoltre, esso mostra che la solidarietà non passa necessariamente attraverso aumenti d'imposta. E' pure possibile raggiungere l'obiettivo mirato rinunciando a prestazioni statali divenute inutili o procedere con cautela a spese poco urgenti.

Allegato 1

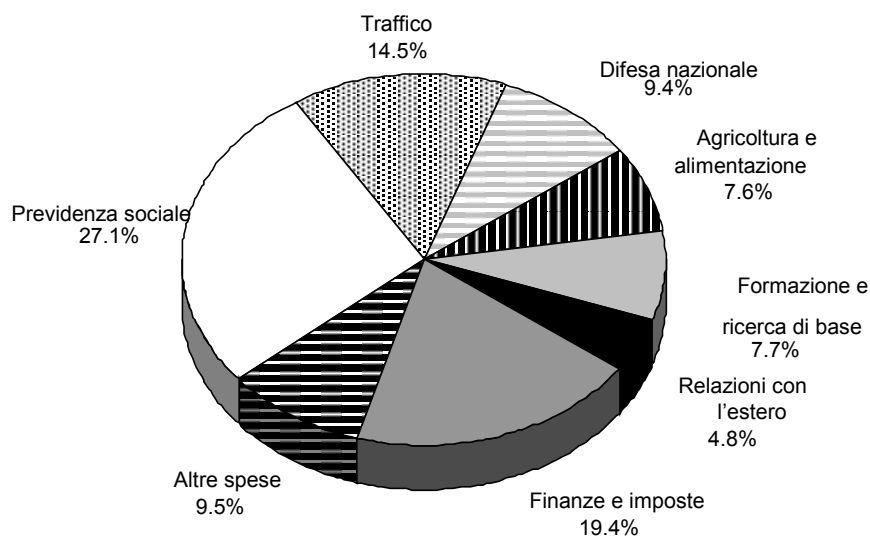
Spese per gruppi di compiti

In milioni di franchi

Gruppi di compiti	P 2004	P 2003	C 2002	P04/P03(%)	Quote in %
Previdenza sociale	13'938	13'346	12'797	4.4	27.1
Traffico	7'458	7'437	8'091	0.3	14.5
Difesa nazionale	4'828	4'760	4'788	1.4	9.4
Agricoltura e alimentazione	3'918	3'903	4'067	0.4	7.6
Formazione e ricerca di base	3'957	3'840	3'615	3.0	7.7
Relazioni con l'estero	2'484	2'418	2'385	2.7	4.8
Finanze e imposte	9'962	10'437	9'773	-4.6	19.4
Altre spese	4'865	4'961	5'206	-1.9	9.5
Totale	51'410	51'102	50'722	0.6	100.0

P = Preventivo
C = Consuntivo

Struttura delle spese per gruppi di compiti 2004



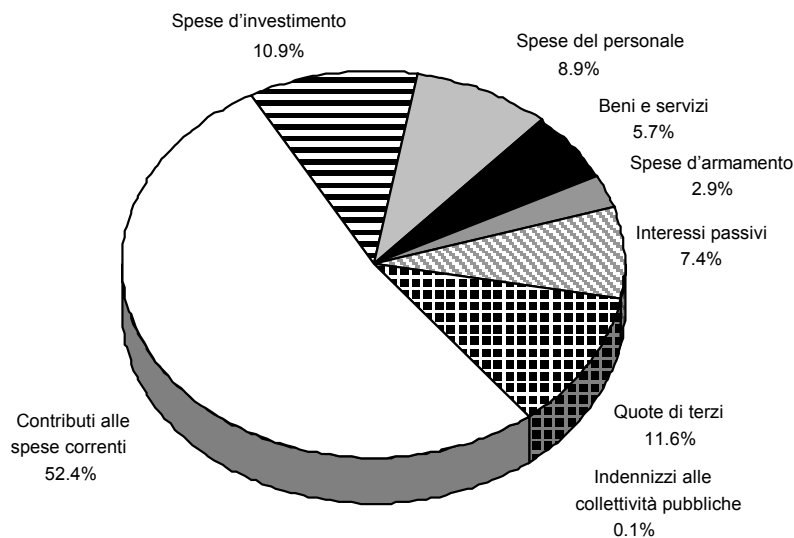
Allegato 2

Spese secondo I gruppi per natura

In milioni di franchi

Gruppi specifici	P 2004	P 2003	C 2002	P04/P03 (%)
Spese correnti	45'818	45'554	43'920	0.6
Spese del personale	4'580	4'465	4'307	2.6
Beni e servizi	2'952	3'069	2'963	-3.8
Spese d'armamento	1'506	1'475	1'590	2.1
Interessi passivi	3'823	3'662	3'764	4.4
Quote di terzi	5'939	6'533	5'804	-9.1
Indennità a collettività pubbliche	67	67	68	0.0
Contributi a spese correnti	26'953	26'283	25'424	2.5
Spese d'investimento	5'592	5'548	6'802	0.8
Beni d'investimento	576	518	564	11.2
Prestiti e partecipazioni	449	293	1'254	53.2
Contributi agli investimenti	4'566	4'737	4'984	-3.6
Totale	51'410	51'102	50'722	0.6

P = Preventivo
C = Consuntivo



Allegato 3

Entrate della Confederazione

In milioni di franchi

Entrate	P 2004	P 2003	C 2002	P04/P03 (%)
Entrate fiscali	44'519	47'438	42'842	-6.2
Imposte dirette	14'264	16'957	13'946	-15.9
Imposta federale diretta	11'550	13'050	11'318	-11.5
Imposta preventiva	2'714	3'907	2'628	-30.5
Imposte indirette	30'255	30'481	28'896	-0.7
Tasse di bollo	3'000	3'300	2'819	-9.1
Imposta sul valore aggiunto	17'700	17'700	16'857	0.0
Imposta sul tabacco	1'836	1'735	1'653	5.8
Tasse stradali	963	1'044	1'067	-7.8
Dazi doganali	1'075	1'025	1'049	4.9
Imposta sugli oli minerali	4'955	4'940	4'812	0.3
Altre entrate fiscali	726	737	639	-1.5
Altre entrate	3'425	3'418	4'563	0.2
Patenti e concessioni	1'229	1'027	715	19.7
Redditi dei beni	903	1'164	1'005	-22.4
Tasse	1'128	1'107	1'127	1.9
Entrate d'investimento	165	120	1'716	37.5
Totale (1)	47'944	50'856	47'405	-5.7

P = Preventivo

C = Consuntivo

1) Senza il provento della vendita delle azioni Swisscom

