

Politica finanziaria e fiscale

Occorrono riforme profonde per una Svizzera forte

17 ottobre 2003

Numero 19/1

dossier politica

Le sfide della politica finanziaria della prossima legislatura

Nel corso dell'ultimo decennio, il tasso d'imposizione è aumentato più della crescita economica. Sia le spese dello Stato, sia le imposte e le tasse sono letteralmente esplose. Occorre adottare urgentemente delle misure per diminuire le imposte delle famiglie. La prossima legislatura dispone di una moltitudine di progetti che hanno buone probabilità di dare un nuovo orientamento alla politica. Non lasciamoci sfuggire queste opportunità.

Il tema della politica finanziaria e fiscale è al centro dell'attualità. Il radicale deterioramento del bilancio della Confederazione è divenuto preoccupante. L'economiesuisse si china su questo tema e intende contribuire in maniera costruttiva a risolvere questo problema. Il suo Concetto delle spese costituisce il punto di partenza delle soluzioni suggerite in materia di politica finanziaria. Dopo la pubblicazione di questo documento, l'economiesuisse segue attentamente l'evoluzione di tutti i settori di spesa. L'anno prossimo, il dibattito politico sarà influenzato da diversi progetti in materia di politica finanziaria e fiscale.

La campagna d'informazione per una politica finanziaria sostenibile condotta da l'economiesuisse tende a sensibilizzare l'opinione pubblica su questo tema e a rafforzare la presa di coscienza sulle questioni di politica finanziaria.

Politica finanziaria e fiscale della legislatura 2003-2007

Diverse votazioni popolari su temi legati alla politica finanziaria e fiscale avranno luogo nei prossimi anni.

Programma di sgravi 2003

A causa del radicale deterioramento della situazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale ha lanciato il programma di sgravi 2003 del bilancio della Confederazione. Esso prevede misure di risparmio in ragione di 3,3 miliardi di franchi entro il 2006. L'85% di queste misure concerne le spese, il resto deve essere realizzato attraverso un aumento delle entrate. A partire dall'anno prossimo, il bilancio verrebbe risanato di 1 miliardo di franchi e nel 2005 di 2,2 mia fr. Tutti i settori vengono toccati, ma il loro rispettivo contributo varia.

Questi sforzi vanno nella giusta direzione, anche se non giungono a capo del disavanzo. Nel messaggio trasmesso al Parlamento a fine luglio, il Consiglio federale ritiene che il disavanzo raggiungerà i 3,2 mia fr. nel 2004. Si impongono dunque altre misure per risanare il bilancio. Oltre ad una sostanziale estensione del programma, si rivelano necessarie riforme strutturali a tutti i livelli dello Stato. Il Concetto delle spese di l'economiesuisse costituisce una base di discussione in questo senso. Esso propone potenziali risparmi supplementari.

Pacchetto di misure fiscali 2001

Tenuto conto della domanda di referendum contro il pacchetto fiscale, il 16 maggio 2004 sarà organizzata una votazione su questo tema. Di conseguenza, l'entrata in vigore degli sgravi fiscali urgenti sarà ritardata di un anno – probabilmente a gennaio 2005 – a condizione che i cittadini approvino questo progetto.

Il pacchetto fiscale comprende tre capitoli. La modifica dell'imposizione della famiglia elimina le disparità di trattamento a scapito delle coppie sposate. La discriminazione di cui sono vittime le coppie sposate, dove entrambi i coniugi lavorano, rispetto alle coppie concubine, viene soppressa in gran parte grazie al modello dello splitting parziale. Inoltre, il Parlamento ha aumentato le deduzioni per figlio, una riforma che favorirà essenzialmente le famiglie del ceto medio.

Nel settore delle tasse di bollo, il progetto elimina gli svantaggi fiscali della piazza finanziaria svizzera rispetto alla concorrenza estera. L'aumento del limite d'esonero per le tasse di bollo in caso di aumento del capitale di una società anonima a un milione di franchi (prima: 250'000 franchi) andrà essenzialmente a vantaggio delle PMI.

Il terzo capitolo concerne l'imposizione della proprietà dell'alloggio. La soppressione dell'imposizione del valore locativo comporta un cambiamento del sistema. A partire dal 2008 gli interessi del debito e le spese di manutenzione potranno essere dedotti solo in determinati casi.

Il pacchetto fiscale invia un segnale positivo per la piazza economica svizzera e dà i necessari impulsi per dinamizzare una congiuntura cupa. La riduzione delle entrate che ne deriva è sopportabile.

Aumento dell'IVA a favore dell'AVS/AI

L'evoluzione demografica porrà le future generazioni davanti a grandi sfide. Nel 1948, un pensionato era finanziato da 9,5 persone attive, contro 4 nel 2000 e 2,3 nel 2040.

Al fine di compensare questi squilibri occorre rivedere il sistema, altrimenti i problemi di finanziamento diventeranno inevitabili.

La pressione esercitata dai pensionati comincerà a farsi sentire nel 2010 e durerà fino al 2030, quando gli ultimi rappresentanti della generazione del baby-boom percepi-

ranno la loro pensione. I bisogni di liquidità dei tre pilastri aumenteranno considerevolmente. Gli esperti si attendono perfino che le casse pensione registrino un cash-flow negativo a partire dal 2025, in altre parole che i versamenti a titolo delle pensioni superino i contributi.

L'indice misto è pure rimesso in discussione. Oggi le pensioni sono adattate in funzione del rincaro e dell'evoluzione dei salari. Ora si tratta di adattarle unicamente al rincaro. L'aumento dell'età legale di pensionamento viene pure messo in discussione. Così, il numero delle persone che pagano contributi aumenterebbe e il numero dei beneficiari diminuirebbe.

Un aumento dell'IVA a favore della previdenza vecchiaia è pure prevedibile. Tale aumento si rivelerebbe tuttavia problematico, poiché comporterebbe un nuovo aumento della quota-parte fiscale (imposte e oneri sociali in percentuale del PIL). Nel dossier politica no. 16-1-2003 intitolato "Gli effetti secondari dolorosi di un aumento dell'IVA", economieuisse ha mostrato che l'aumento dell'IVA sarebbe problematico, in particolare perché le entrate supplementari raggiungerebbero soltanto in parte gli effetti sperati a causa dei vari effetti compensatori.

I dibattiti parlamentari sulla 4ª revisione dell'AI si sono accelerati dopo la primavera 2003. Le Camere hanno deciso di aumentare l'IVA dello 0,8% a favore dell'AI.

Assicurazione maternità

Nel 1999, il popolo ha respinto un progetto di assicurazione maternità. Nel 2001 è stato lanciato un nuovo tentativo mediante un'iniziativa parlamentare. Il progetto prevede il versamento di un'indennità dell'80% del reddito percepito prima della perdita di guadagno durante 14 settimane. I diritti delle madri sarebbero coperti da indennità per perdita di guadagno.

Il Parlamento ha eliminato le divergenze che sussistono in questo progetto nel corso della sessione autunnale 2003 e ha adottato il progetto. L'UDC vorrebbe lanciare il referendum contro questo progetto.

Iniziativa "Utili della Banca nazionale per l'AVS"

Il comitato "Sicurezza AVS" ha lanciato l'iniziativa popolare "Utili della Banca nazionale per l'AVS" al fine di rivedere la distribuzione degli utili della Banca nazionale. Finora, i due terzi degli utili della Banca nazionale sono versati ai Cantoni. Il resto torna agli azionisti e alla Confederazione. Il progetto propone di versare gli utili netti della Banca nazionale al fondo di compensazione dell'AVS e di mantenere una partecipazione agli utili in ragione di un miliardo di franchi per i Cantoni.

La ripartizione del provento della vendita delle riserve d'oro eccedentarie non è ancora stata regolata.

Riforma della perequazione finanziaria (NPC)

La nuova perequazione finanziaria persegue diversi obiettivi. Da una parte, essa tende a rafforzare il federalismo e, dall'altra, vuole ottimizzare il sistema di compensazione e l'esecuzione dei compiti dello Stato. Questa riforma deve facilitare e promuovere nuove forme di collaborazione intercantonale.

economieuisse sostiene il progetto di nuova perequazione finanziaria. Esso permette il mantenimento dei vantaggi della concorrenza fiscale, ciò che incoraggia una gestione più disciplinata delle entrate fiscali. In altre parole, la NPC sopprime incitamenti ad un utilizzo sconsiderato delle sovvenzioni federali. Per contro, occorre porre un freno a questa perequazione al fine di evitare un ulteriore aumento della quota fiscale.

Nuovo regime finanziario (NRF)

Gli elementi fondamentali del NRF sono la garanzia delle principali fonti di reddito della Confederazione, l'aggiornamento della Costituzione federale nonché il miglioramento e la semplificazione del sistema fiscale. L'applicazione del NRF non ha alcuna incidenza sul bilancio. Il Consiglio federale ha presentato un progetto di portata ridotta. In questo modo, esso ha mancato l'occasione di eseguire una profonda riforma del sistema fiscale svizzero.

economieuisse ritiene che il progetto del Consiglio federale sia troppo timoroso, poiché non accresce la competitività in materia fiscale. La Federazione delle imprese svizzere ritiene inoltre che gli aumenti dell'IVA dovrebbero essere compensati dal lato delle imposte dirette. Occorre evitare una destinazione di imposte discutibile. In ogni caso bisogna evitare un nuovo aumento della quota-parte fiscale.

Crescita massiccia delle spese negli anni novanta

Le spese delle collettività pubbliche sono aumentate di 54 mia di fr. fra il 1990 e il 2001. Ciò corrisponde ad una crescita nominale media del 3,9% all'anno. Lo Stato spende ogni anno più di 150 miliardi di franchi.

Del 4,3% all'anno, la progressione delle spese della Confederazione è stata nettamente superiore alla media durante questo periodo. Per contro, l'evoluzione è stata un po' più moderata nel caso dei Cantoni e dei comuni: +3,4% per i primi e +3,1% per i secondi.

Non solo questa crescita delle spese è stata nettamente superiore al tasso d'inflazione, ma essa ha rappresentato quasi il doppio della crescita economica dello stesso periodo.

Tendenza preoccupante nell'evoluzione delle spese

In mancanza di riforme, la spesa pubblica accuserà sempre una forte crescita. La sua ampiezza attesa per il prossimo decennio è del 4%. Se questa evoluzione non si modifica, entro il 2010 andremo incontro ad oneri supplementari dell'ordine di 80 mia di fr. Lo Stato spenderebbe non più 150 bensì 230 miliardi di franchi ogni anno. Ma economie-suisse mostra nel suo Concetto delle spese che le riforme permetterebbero di riportare la crescita delle spese pubbliche ad un tasso annuo medio dell'1,8%. Con un rincaro stimato nell'1,8%, questo tasso di crescita equivarrebbe ad una stabilizzazione reale della spesa pubblica.

In un confronto internazionale con i paesi dell'OCSE, la Svizzera è ancora relativamente ben posizionata. Per contro, l'evoluzione della quota-parte dello Stato è meno favorevole. Tra il 1990 e il 2000, soltanto il Giappone ha superato la crescita della quota-parte svizzera dello Stato (+6,3%).¹

Evoluzione della quota-parte dello Stato e della quota-parte fiscale

Variazione 1990-2000 in %



Mentre la quota-parte dello Stato è aumentata di 4,5

¹ OCSE senza l'Islanda, il Lussemburgo, il Messico, la Nuova Zelanda, la Polonia, la Slovacchia, la Spagna, la Corea del Sud, la Turchia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria.

punti in Svizzera, le spese degli altri paesi dell'OCSE si sono stabilizzate se non addirittura diminuite. Il grafico a fianco mostra la crescita della quota-parte dello Stato e quella fiscale. In entrambi i campi la Svizzera è un pessimo allievo.

Quota-parte effettiva dello Stato ancora più elevata

In Svizzera, la quota-parte dello Stato, ufficialmente del 38,6% nel 2001, è abbellita. Così, ad esempio, nella maggior parte dei paesi europei nostri vicini le spese dedicate alle prestazioni obbligatorie delle assicurazioni malattie entrano nella quota-parte dello Stato. Non è il caso in Svizzera, dove l'assicurazione malattia è organizzata su una base privata. Soltanto i sussidi pubblici destinati a ridurre i premi delle casse malati sono integrati nella quota-parte dello Stato. E pertanto, in Svizzera i premi dell'assicurazione malattia di base non sono voci facoltative per le economie domestiche private. Se si includessero nella quota-parte dello Stato tutte le spese a carattere obbligatorio, ossia i premi dell'assicurazione malattia, gli assegni familiari e la previdenza professionale, si giungerebbe ad una quota-parte dello Stato del 50%.

Livello contestabile dei prelievi a carattere fiscale

Lo Stato ha parzialmente finanziato le proprie spese supplementari mediante aumenti delle imposte. Negli anni '90, la quota-parte fiscale è aumentata del 5,1%. Durante questo stesso periodo, la maggior parte dei paesi dell'OCSE sono riusciti a contenere gli aumenti, alcuni perfino a ridurre la loro quota-parte fiscale. Con una quota-parte fiscale di quasi il 36% nel 2000, la Svizzera si situa appena al disotto della media dell'OCSE del 37%. L'aggravamento dell'onere fiscale è dunque stato nel nostro paese nettamente superiore alla media del resto dell'OCSE.

Oltre all'aumento dell'onere fiscale, ci si è dovuti sobbarcare un aumento delle tasse causali (sovvenzioni, prelievi compensatori e tasse). Nel periodo dal 1990 al 1999, la quota delle entrate non fiscali è progredita, dal 16,9% al 19,3%. Ma non vi è stato un trasferimento delle entrate fiscali verso le entrate non fiscali (Vedi Jaeger, Prof. Dr. Franz et al.: Analyse der Einnahmen der öffentlichen Hand in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der nicht steuerlichen Einnahmen und Sozialversicherungen [Analisi delle entrate dei poteri pubblici in Svizzera, tenuto conto delle entrate non fiscali e delle assicurazioni sociali], San Gallo 2002).

La piazza economica svizzera sotto pressione

Con l'aumento delle imposte e degli altri prelievi, la Svizzera ha perso parecchio terreno nella concorrenza internazionale. Le imposte e le tasse sono un fattore determinante nell'assunzione di decisioni d'insediamento di aziende. Al fine di superare la sua debolezza di crescita, la Svizzera deve ritrovare la propria posizione persa di paese fiscalmente attrattivo. Occorre dunque respingere la creazione di nuove fonti di entrata. Una politica economica basata sulla crescita deve avere quale obiettivo strategico di riportare l'onere fiscale ad un livello interessante. Ma ciò non deve sfociare in un nuovo indebitamento. Le soluzioni sono da ricercare nel campo delle spese.

Le posizioni dei partiti

Il campo borghese e quello della sinistra divergono naturalmente molto in materia di politica finanziaria e fiscale. I partiti borghesi approvano il pacchetto fiscale e chiedono una diminuzione della quota-parte fiscale. Diverso è il discorso per il PS che, nella sua piattaforma elettorale, chiede l'introduzione di un'imposta sulle successioni e le donazioni a livello federale, un'imposta sugli utili di partecipazione e un'imposta sugli utili da capitale.

Le posizioni sono pure divergenti sulle questioni dell'armonizzazione fiscale. Mentre i partiti borghesi preconizzano la concorrenza fiscale tra i Cantoni, il PS non apprezza per nulla questa concorrenza a carattere federalista.

A livello delle spese, i partiti borghesi chiedono il rispetto del freno all'indebitamento. Con il programma di sgravi si è sulla buona strada. La sinistra per contro protesta contro il pacchetto di misure ampiamente sostenuto dal campo borghese con il pretesto che esso andrebbe troppo lontano e che lo Stato non potrebbe più svolgere i propri compiti.

Crescita esplosiva dell'indebitamento dello Stato nel corso dell'ultimo decennio

Nonostante la creazione di nuove fonti di entrate fiscali, l'enorme crescita delle spese di questi ultimi decenni ha causato un disavanzo molto elevato nelle casse pubbliche. L'affanno della crescita economica ha ulteriormente aggravato la situazione. L'indebitamento dei poteri pubblici (Confederazione, Cantoni e comuni) è più che raddoppiato in questi ultimi dodici anni. Negli anni novanta, gli oneri degli interessi sono aumentati ogni anno di circa il 5%.

I poteri pubblici beneficiano fortunatamente di tassi d'interesse storicamente bassi. Ma ci si aspetta che questo livello si normalizzi lentamente. Le conseguenze sarebbe-

ro gravi. Nel 1999, il servizio del debito ha raggiunto i 6,1 mia di fr. per la Confederazione, i Cantoni e i comuni. Con la progressione dei tassi d'interesse, questa voce di spese aumenterà. L'indebitamento dello Stato non traduce nient'altro che l'accumulo dei nostri disavanzi del passato che dobbiamo ancora pagare oggi. Entrano in considerazione per l'ammortamento di questi debiti al massimo le entrate straordinarie derivanti dalla vendita della sostanza dello Stato, come ad esempio quella delle riserve d'oro eccedentarie della Banca nazionale.

Commento

Il dibattito politico attuale sul pacchetto fiscale e le deliberazioni in corso sul programma di sgravi mostrano chiaramente l'attualità del tema delle imposte e delle finanze. Bisognerà inoltre adottare misure urgenti per risanare le finanze federali, altrimenti il bilancio dello Stato sarà totalmente incontrollato.

Nei prossimi anni, i cittadini saranno invitati alle urne a più riprese per pronunciarsi sui temi finanziari e fiscali. Il deterioramento massiccio negli anni novanta della situazione finanziaria dei comuni, dei Cantoni e della Confederazione invita a reagire.

Negli anni novanta, le spese della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni sono aumentate di oltre il 40%. Nello stesso periodo, l'indebitamento della Confederazione è triplicato. La metà dei nostri redditi passa nelle casse dello Stato, i redditi disponibili sono così sempre più ridotti. Per questo dobbiamo procedere con riforme fondamentali, poiché soltanto una Svizzera finanziariamente sana sarà una Svizzera forte.