economiesuisse
DOSSIER POLITICA

16 / 2019

Budget federale 2020: basi solide, anche con l'attuazione del progetto AVS-riforma fiscale

18.11.2019

L'essenziale in breve

I conti della Confederazione sono sani. Anche se il progetto AVS-riforma fiscale inciderà sulle finanze a partire dall'anno prossimo, esso potrà essere attuato senza problemi. Entro il 2023 non si profilano particolari problemi finanziari. Le entrate sono così elevate che sarà anche possibile implementare due nuovi progetti nel settore delle imposte e delle tasse.

A più lunga scadenza, si profilano però delle sfide, in particolare in materia di imposta sull'utile e di imposta preventiva, dove è lecito attendersi diminuzioni in ragione di diversi miliardi di franchi. La prudenza è dunque d'obbligo.

Nelle imminenti discussioni in Parlamento, il budget dovrebbe dunque essere approvato, ma occorrerà rinunciare ad uscite supplementari. È necessario mantenere un margine di manovra di un miliardo di franchi, anche per gli anni successivi. Questo permetterà di prepararsi ad un possibile scenario di diminuzione delle entrate.

Posizione di economiesuisse

- economiesuisse sostiene il budget 2020 come proposto dal Consiglio federale. Occorre mantenere la massima flessibilità possibile per ridurre i rischi a lungo termine.
- Occorre evitare di creare nuove spese vincolate, come anche nuovi fondi e finanziamenti vincolati.
- I futuri dossier dovranno avere delle priorità secondo il loro contributo alla crescita e al benessere. La priorità spetta ai progetti concernenti la formazione e la ricerca (ad esempio programma quadro di ricerca dell'UE) o il mantenimento della competitività della Svizzera (ad esempio riforma dell'imposta preventiva).

Contatto o domande

Dott. Frank Marty
Membro della Direzione, Responsabile del Dipartimento Finanze e fiscalità
Lea Flügel
Responsabile senior die progetto Finanza e fiscalità

www.dossierpolitik.ch

Panoramica delle finanze federali

Nonostante l'attuazione del progetto AVS-riforma fiscale, il budget federale è equilibrato fino al 2023.

In occasione della sessione invernale, il Parlamento esaminerà il preventivo 2020 e il piano finanziario 2021-2023. Il piano finanziario di legislatura seguirà all'inizio del 2020, sulla base di dati attualizzati, con i dettagli della situazione finanziaria della Confederazione per gli anni 2021-2023.

Globalmente, la situazione finanziaria della Confederazione è sana. Il Consiglio federale prevede un budget equilibrato fino alla fine della legislatura, nonostante gli 1,8 miliardi di franchi per il progetto AVS-riforma fiscale nel 2020, nonché altre due riforme nel campo delle imposte e delle tasse a partire dal 2022 (soppressione della penalizzazione del matrimonio e dei dazi doganali sui prodotti industriali).

Il saldo di finanziamento previsto nel budget 2020 raggiunge i 590 milioni di franchi. Anche mettendo in atto il progetto AVS-riforma fiscale, la Confederazione spenderà meno di quanto permetterebbe il freno all'indebitamento e il cosiddetto "saldo strutturale" si stabilirà attorno ai 665 milioni di franchi. Se il budget sarà rispettato, questo importo servirà ad ammortizzare il debito. Tuttavia, una richiesta intervenuta nel frattempo chiede 154,4 milioni di franchi supplementari per la Società cooperativa nazionale per lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi (NAGRA). Di conseguenza, l'eccedenza prevista si riduce.

Nel 2020, l'eccedenza supererà il mezzo miliardo di franchi.

Indicatori chiave delle finanze federali

In milioni di franchi

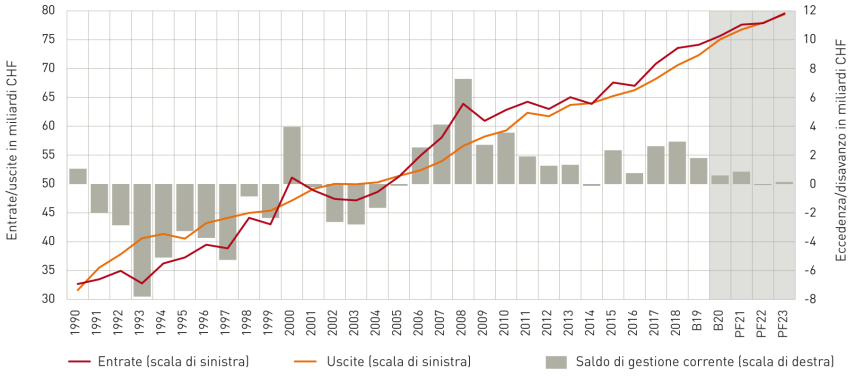
P: preventivo	Conto	P	P	Δ in %	PF	PF	PF	ø Δ in %
PF: piano finanziario	2018	2019	2020	19-20	2021	2022	2023	19-23
Conto di gestione corrente								
Entrate ordinarie	73 512	73 556	75 666	2,9	77 614	77 868	79 544	2,0
Uscite ordinarie	70 574	72 334	75 077	3,8	76 763	77 937	79 403	2,4
Entrate straordinarie	90							
Saldo di gestione corrente	**3 029**	**1 222**	**590**		**851**	**-69**	**142**	
Saldo strutturale	2 571	928	665		851	-69	142	
Indicatori macroeconomici (in %)								
Crescita nominale del PIL	3,2	2,7	2,3		2,7	2,7	2,7	2,7
Crescita reale del PIL	2,5	2,0	1,7		1,7	1,7	1,7	1,7
Rincaro (in %)	0,9	0,8	0,6		1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Secondo il piano finanziario, nel 2021 il budget rimarrà nelle cifre nere e l'eccedenza strutturale salirà a quasi 850 milioni di franchi. A partire da quest'anno, le cifre includono già i nuovi decreti finanziari pluriennali (provvisori) per la prossima legislatura.

→ Il piano finanziario a partire dal 2022 tiene conto della soppressione della penalizzazione del matrimonio e dei dazi doganali industriali.

Evoluzione delle finanze federali dal 1990 al 2023

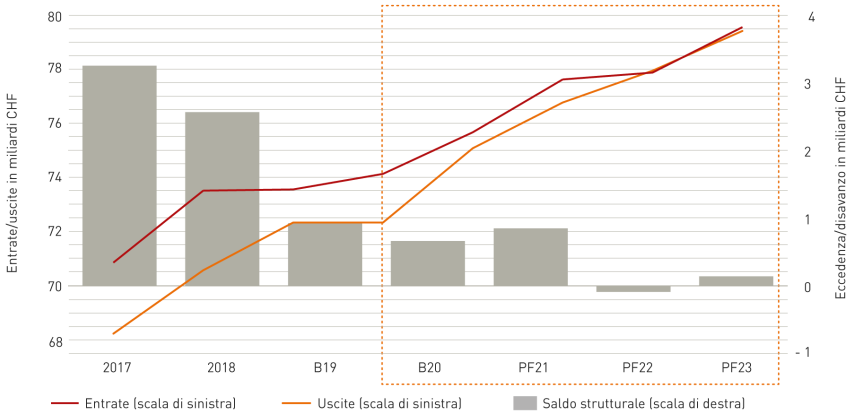


Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019 (2004: Introduzione del freno all'indebitamento)
www.economiesuisse.ch

Le riforme per eliminare la penalizzazione del matrimonio e i dazi doganali sui prodotti industriali sono integrati nei calcoli del piano finanziario a partire dal 2022. Esse comporteranno una perdita di entrate di 1,7 miliardi di franchi. Grazie alle eccedenze degli anni precedenti, il disavanzo che ne risulterà nel 2022 sarà però minimo. Nel 2023, il budget sarà nuovamente equilibrato.

→ Il margine di manovra finanziario degli ultimi anni sarà esaurito entro il 2023.

Saldo strutturale fino al 2023



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Progetto di riforma fiscale e di finanziamento dell'AVS (AVS-riforma fiscale)
L'attuazione del progetto AVS-riforma fiscale influenzerà il budget federale per diversi anni. Adottato il 19 maggio 2019 in votazione popolare, esso deve rafforzare la competitività della Svizzera e porre le basi di un aumento delle entrate fiscali. Dal momento che i regimi cantonali d'imposizione delle imprese non sono più accettati all'estero, si è dovuto procedere ad una riforma e sviluppare nuovi

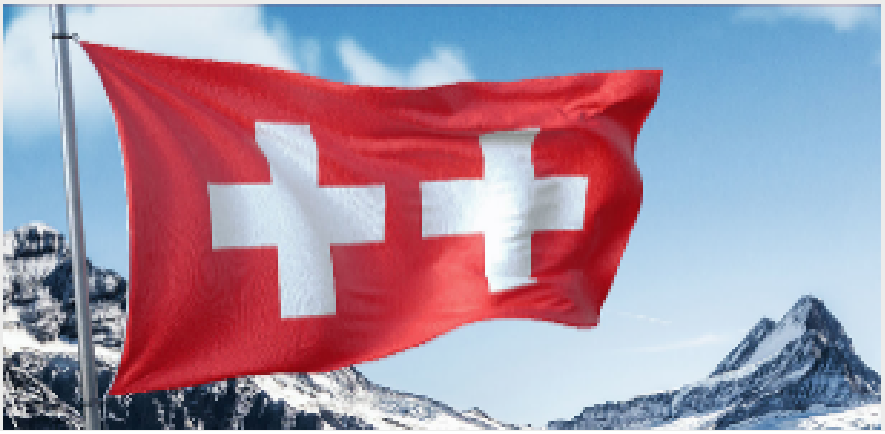
strumenti.

La Confederazione stessa non introdurrà misure fiscali proprie. Queste ultime sono di competenza dei Cantoni. Per rimanere fiscalmente attrattivi, essi potranno ricorrere agli strumenti fiscali internazionalmente riconosciuti come la patent box, le deduzioni supplementari per la ricerca e lo sviluppo, nonché la deduzione per l'autofinanziamento e/o per ridurre l'imposta sull'utile.

Il mantenimento della competitività fiscale dei Cantoni beneficia ampiamente alla Confederazione, che vi contribuisce dunque finanziariamente versando loro quasi un miliardo di franchi. In concreto, la quota dei Cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta passerà dal 17% al 21,2%. I Cantoni disporranno così di un maggiore margine di manovra e potranno utilizzare questi mezzi secondo le loro necessità.

Il progetto AVS-riforma fiscale prevede inoltre di aumentare i contributi federali a favore dell'AVS. Da una parte portando dal 19,55% al 20,2% la quota delle spese AVS che la Confederazione finanzia, dall'altro versando la totalità del percento demografico dell'IVA direttamente all'AVS, a partire dal 2020. Finora, la Confederazione – pure colpita dall'evoluzione demografica – attribuiva il 17% delle entrate del percento demografico al finanziamento dell'AVS. Le uscite supplementari per l'AVS ammonteranno complessivamente a 820 milioni di franchi all'anno.

A seguito della messa in atto del progetto AVS-riforma fiscale, la Confederazione prevede entrate supplementari per circa 400 milioni di franchi provenienti dall'imposta sull'utile (aumento dell'imposizione dei dividendi, restrizione del principio dell'apporto da capitale, deduzioni inferiori delle imprese alle imposte cantonali). Siccome i piani dei Cantoni non sono ancora interamente definiti e applicati, le entrate supplementari (aumentando progressivamente) saranno prese in considerazione solo a partire dal 2021.



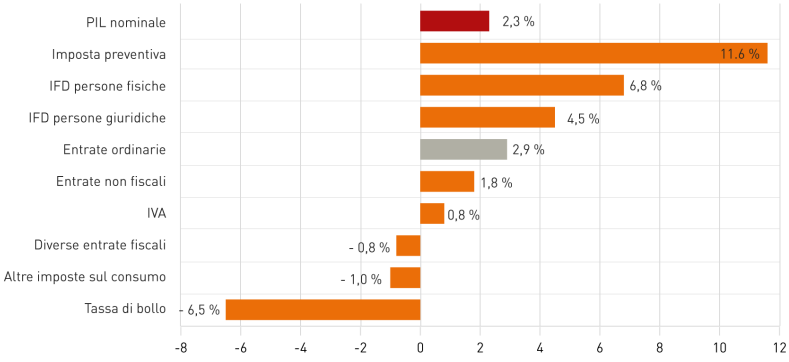
Aumento delle entrate grazie all'imposta federale diretta e all'imposta preventiva

In totale, le entrate della Confederazione raggiungono i 75,7 miliardi di franchi, in rialzo del 2,9% (2,1 miliardi di franchi) rispetto al budget 2019. Esse progrediscono dunque più rapidamente della crescita economica nominale (2,3%), che serve da riferimento.

Nel 2020, la crescita dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva continuerà ad influenzare fortemente le entrate complessive. Queste due fonti di entrata sono state particolarmente abbondanti in questi ultimi anni. Per il budget 2020, le previsioni sono dunque state riviste al rialzo.

→ L'imposta federale diretta e l'IVA sono le due principali fonti d'entrata della Confederazione, ma sono le entrate dell'imposta preventiva che presentano la maggiore progressione.

Evoluzione delle entrate nel 2020



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

- Nel 2020 la crescita dell'imposta preventiva supera nuovamente la soglia del 10%. Questa tendenza è dovuta alla situazione economica favorevole, ma senza dubbio anche alla congiunzione di diversi fattori transitori in questi ultimi anni (richieste di rimborso poco numerose a seguito dei tassi negativi, deflussi di fondi ed entrate provenienti dall'imposta residua dopo la riforma fiscale americana, adozione del progetto AVS-riforma fiscale).
- Nell'imposta federale diretta, la crescita dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è particolarmente dinamica (+3,8%), ciò che è dovuto ai redditi delle economie domestiche in rialzo con la buona congiuntura economica degli ultimi anni. Per quanto concerne l'imposta sull'utile delle persone giuridiche, la crescita delle entrate si riassesta nuovamente all'evoluzione nominale dell'economia dopo alcuni anni di abbondanza.
- La progressione piuttosto timida dell'IVA è dovuta all'adozione di un nuovo sistema informatico, ciò che ha provocato dei ritardi nell'invio di alcuni conteggi. Dopo correzione dei fattori speciali, la crescita corrisponde a quella del PIL (2,3%).

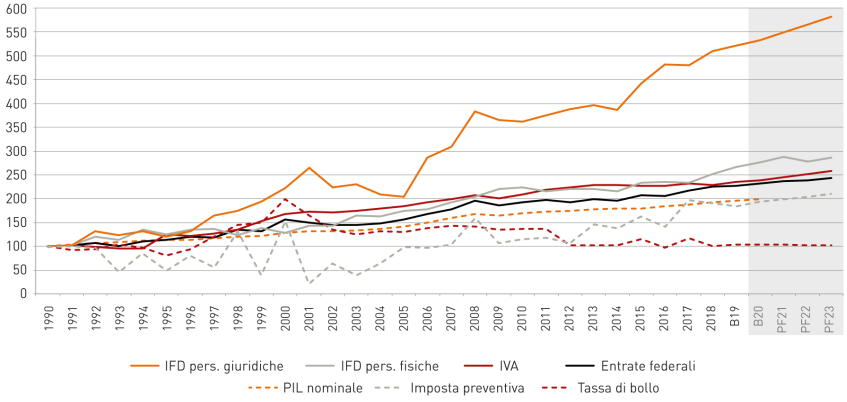
- Diversi prestiti concessi dalla Confederazione saranno rimborsati nel 2020 e l'aumento delle entrate non fiscali si attesta così all'1,8%.
- Siccome le entrate 2019 delle tasse di bollo non raggiungeranno, secondo le previsioni, l'importo previsto nel budget, le cifre per l'anno in questione sono notevolmente più basse.
- Nelle imposte sul consumo, le entrate sono regredite a causa della diminuzione delle imposte sul tabacco, sulle bevande alcoliche e sugli oli minerali.

Negli anni del piano finanziario, le entrate continueranno in un primo momento a progredire grazie allo sviluppo sostenuto dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva. La soppressione della penalizzazione fiscale delle coppie sposate e dei dazi doganali sui prodotti industriali si rifletterà sulle entrate a partire dal 2022. Insieme, queste due riforme graveranno sul budget in ragione di 1,7 miliardi di franchi. Tuttavia, dopo le recenti decisioni politiche, non è certo che la penalizzazione del matrimonio sia effettivamente oggetto di una riforma nei prossimi anni. Si tratta di una soluzione provvisoria, che costerebbe alla Confederazione almeno un miliardo di franchi.

→ Per abolire la discriminazione tra coppie sposate e coppie conviventi, il Consiglio federale ha proposto un sistema di "calcolo alternativo dell'imposta". Ciò comporterebbe una perdita di entrate pari a 1,2 miliardi di franchi.

Evoluzione delle entrate dal 1990 al 2023

▸ Evoluzione indicizzata (1990=100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Il freno all'indebitamento non limita gli investimenti

L'introduzione del freno all'indebitamento nel 2003 ha permesso, nonostante la crisi economica e finanziaria, di stabilizzare e perfino ridurre l'indebitamento federale. Dopo il livello record di oltre 130 miliardi di franchi nel 2005, il debito lordo della Confederazione sarà di circa 94 miliardi di franchi nel 2020. Il tasso d'indebitamento lordo è diminuito e raggiungerà il 13% del PIL nominale. Si tratta di un'evoluzione rallegrante resa possibile soprattutto dal freno all'indebitamento. Quest'ultimo impone di generare delle eccedenze quando la congiuntura è buona, che servono a garantire le prestazioni dello Stato quando la congiuntura è negativa. La forte crescita delle entrate ha così svolto un ruolo importante per la riduzione del debito. I redditi abbondanti derivanti soprattutto dall'imposta

preventiva hanno generato eccedenze inaspettate che hanno potuto essere destinate all'ammortamento dei debiti. La riduzione dell'indebitamento alleggerisce le finanze federali a lungo termine. Con meno debiti, la Confederazione spende meno per la voce degli interessi, indipendentemente dal livello dei tassi.

In questi ultimi anni, la decisione di destinare le eccedenze eccezionalmente elevate alla riduzione del debito è stata oggetto di critiche ricorrenti. Vari ambienti chiedono di rendere più snello questo meccanismo, poiché le sue regole troppo rigide ostacolerebbero gli investimenti. Questo argomento non è però valido per il nostro Paese, come mostra il conto degli investimenti.

La Confederazione investe costantemente somme considerevoli. Per i settori confrontati a picchi d'investimento, si possono trovare soluzioni nell'ambito del freno all'indebitamento. Ciò è stato il caso in materia di traffico con il fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP), il fondo d'infrastruttura ferroviaria (FIF) e il fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA). I versamenti della Confederazione a questi fondi sono sottoposti al freno all'indebitamento, mentre le spese vi sfuggono. Gli esborsi, però, sono effettuati esternamente, il che in alcuni casi consente di effettuare spese elevate senza limitare altre spese ordinarie.

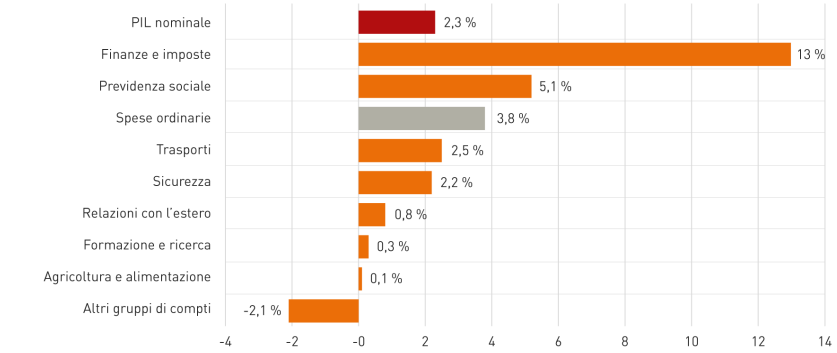
Nel 2020, quasi il 15% delle spese totali avverranno sotto forma di investimenti. Negli anni considerati dal piano finanziario, le spese d'investimento aumenteranno allo stesso ritmo delle spese totali (2,4%). Oltre la metà degli investimenti è destinata al settore dei trasporti (apporti più elevati al FIF e al FOSTRA). Importanti investimenti saranno inoltre realizzati nel settore climatico ed energetico (promozione delle energie rinnovabili, risanamento del pacchetto edifici). Infine, gli investimenti nei settori che promuovono la crescita, come la formazione e la ricerca, sono anch'essi costantemente aumentati in questi ultimi anni.

Il progetto AVS-riforma fiscale caratterizza il quadro delle spese

Le spese previste per il 2020 raggiungono i 75,1 miliardi di franchi. In crescita del 3,8% rispetto all'anno scorso, le uscite della Confederazione progrediscono più rapidamente dell'economia (PIL nominale 2,3%) e anche delle entrate totali (+2,9%). Il quadro delle spese è fortemente contraddistinto dall'adozione del progetto AVS-riforma fiscale. Le uscite supplementari concernono innanzitutto i settori Previdenza sociale e Finanze e imposte. Questi due gruppi di compiti crescono molto più in fretta rispetto al budget totale.

→ Con il progetto AVS-riforma fiscale, i contributi ai Cantoni aumentano di 1 miliardo di franchi e quelli all'AVS di 820 milioni di franchi. La crescita delle altre spese resta nella media.

Budget 2020: evoluzione delle uscite



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

- Nell'ambito delle finanze e delle imposte, il progetto AVS-riforma fiscale implica un aumento delle uscite di 1 miliardo di franchi facendo passare la quota cantonale al provento dell'imposta federale diretta dal 17% al 21,2%.
- Nel contempo, la previdenza sociale vede le spese per l'AVS aumentare di 820 milioni di franchi all'anno. Da un lato, il contributo federale alle spese dell'AVS passa dal 19,55% al 20,2%, generando oneri supplementari per circa 300 milioni di franchi per la Confederazione. Dall'altro, il progetto AVS-riforma fiscale prevede di cedere al fondo di compensazione dell'AVS la quota federale del percento demografico di IVA a favore dell'AVS (17%). La Confederazione non disporrà dunque più dei circa 520 milioni di franchi per finanziare il proprio contributo all'AVS. A partire dal 2020, l'apporto aggiuntivo della Confederazione all'AVS sarà dunque di 820 milioni di franchi.
- Il progetto di riforma AVS21 adottato dal Consiglio federale all'attenzione del Parlamento non toccherà le spese negli anni considerati dal piano finanziario. Il previsto aumento dell'IVA dovrebbe alimentare direttamente e integralmente l'AVS. La riduzione delle spese dell'AVS con l'aumento dell'età di pensionamento delle donne avrà un effetto moderatore (piuttosto scarso) sul contributo federale all'AVS

solo a partire dal 2023.

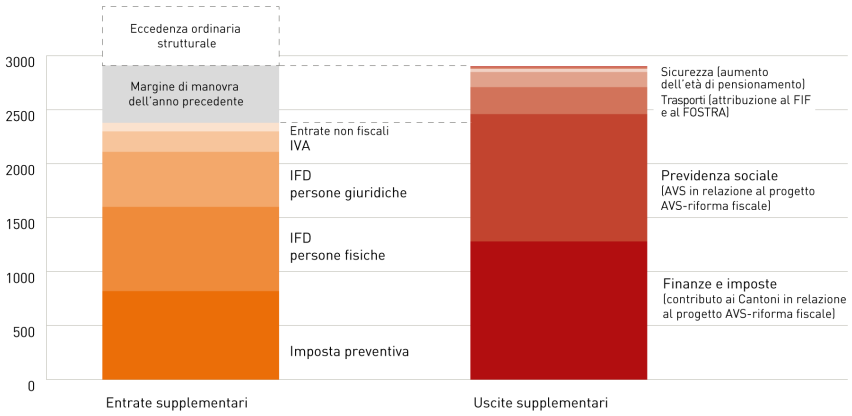
- Nel settore dei trasporti, le spese nel 2020 registreranno un forte aumento a seguito degli apporti ai due fondi FIF e FOSTRA.
- L'anno prossimo, la crescita nel settore della sicurezza sarà dovuta alle spese d'armamento e all'aumento dell'avere di vecchiaia per i militari di carriera e i membri del Corpo delle guardie di frontiera, in compensazione dell'aumento dell'età di pensionamento.
- Nei settori Formazione e ricerca, Agricoltura e alimentazione nonché nell'ambito della cooperazione internazionale, i tassi di crescita non supereranno l'1% nel 2020.
- Gli obiettivi di CO2 più severi e il consumo stagnante di COV fanno diminuire le entrate delle tasse d'incentivazione a carico di questi elementi. Dunque, le spese di ridistribuzione di queste tasse presso la popolazione diminuiscono.

Nel 2020, le entrate supplementari copriranno in gran parte l'aumento delle uscite. La parte non coperta sarà finanziata attingendo al margine di manovra finanziaria dell'anno scorso. In altre parole, una crescita delle spese conforme al freno all'indebitamento nel 2020 è possibile solo perché le entrate totali superano le uscite totali nel 2019 e nel 2020.

→ Grazie al margine di manovra finanziario dell'anno scorso, il progetto AVS-riforma fiscale può essere attuato senza effetti sul freno all'indebitamento.

Aumento delle entrate e delle uscite nel 2020

▸ In milioni di franchi

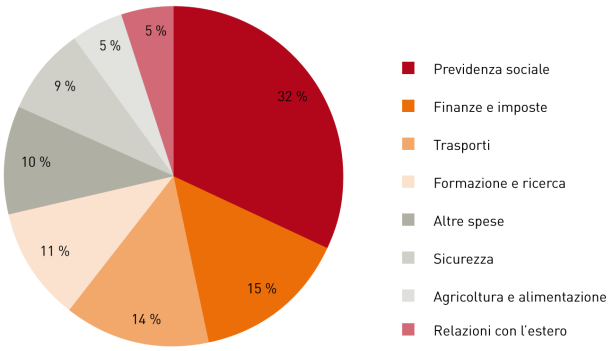


Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Dal momento che le spese totali 2020 saranno ancora inferiori alle entrate totali, l'anno in esame presenta un'eccedenza strutturale di circa 600 milioni di franchi. Questo vantaggio in termini di entrate sarà interamente esaurito nel 2022, con l'abolizione della penalizzazione del matrimonio e dei dazi doganali sui prodotti industriali. In seguito, per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento, il livello e la crescita delle spese dovranno corrispondere alle entrate.

→ Oltre il 60% delle spese federali sono pianificate a lungo termine. La previdenza sociale assorbe la parte più importante delle risorse, in termini sia assoluti che relativi.

Uscite 2020



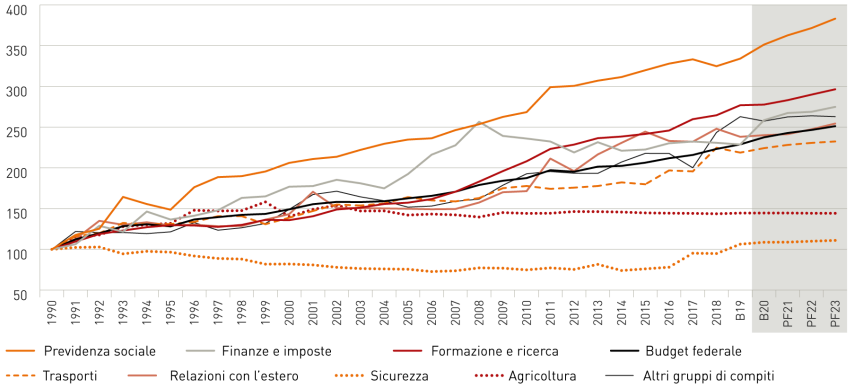
Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

La composizione delle percentuali di spesa non subirà variazioni significative nel 2020 rispetto al 2019. La previdenza sociale rimarrà la principale voce di spesa, seguito dalle finanze e dalle imposte e dai trasporti. Questi gruppi di compiti sollecitano oltre il 60% delle spese federali, con nel contempo un grado di destinazione molto alto, vale a dire spese fortemente vincolate. Dal momento che le spese sono definite nella legge, esse non possono essere adottate né a breve termine, né nell'ambito del processo del preventivo.

→ Il settore della previdenza sociale registra la più forte crescita. Oltre alle spese per l'AVS, le PC e le RIP, esso deve ora anche coprire il finanziamento delle prestazioni transitorie per i disoccupati di una certa età.

Evoluzione delle uscite dal 1990 al 2023

▸ Evoluzione indicizzata (1990=100)



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

La previdenza sociale rimarrà la principale voce di spesa nei prossimi anni. Dal 2020 al 2023, la metà delle uscite supplementari andrà sul conto di questo gruppo di compiti (circa 2 miliardi di franchi). Le crescenti spese per l'AVS continuano a pesare fortemente; quelle per le prestazioni complementari (PC) e la riduzione individuale dei premi (RIP) aumentano molto a causa dei costi della salute, del numero di

beneficiari e dell'importo dei contributi in rialzo. A ciò vanno aggiunto le misure intraprese nell'ambito della previdenza sociale per promuovere il potenziale di manodopera in Svizzera. Mezzi supplementari sono così destinati a prestazioni transitorie per i disoccupati di una certa età e a un programma di promozione atto a migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro. Nella cooperazione internazionale, l'aumento delle spese supplementari a partire dal 2022 è dovuto al secondo contributo (all'allargamento) a favore di taluni Stati membri dell'UE. Nella formazione e nella ricerca gli investimenti dei prossimi anni andranno a favore soprattutto della ricerca di base e applicata.

Il piano finanziario integra anche i decreti finanziari pluriennali per la prossima legislatura, comprendenti oltre due terzi da spese non vincolate. Sono interessati i gruppi di compiti formazione e ricerca, difesa (compresa la modernizzazione delle forze terrestri e dei mezzi di difesa dello spazio aereo, Air2030), agricoltura, cooperazione internazionale, trasporto regionale viaggiatori, ambiente e cultura. Secondo i progetti del Consiglio federale in materia, tutti questi gruppi di compiti saranno finanziati adeguatamente. Il previsto aumento delle spese per i vari compiti sarà il più delle volte superiore alla crescita economica (tranne per l'agricoltura). Nel piano finanziario della legislatura 2021-2022, il Consiglio federale verificherà nuovamente i parametri. I limiti di spesa e crediti saranno sottoposti al Parlamento nella primavera 2020.

Limite massimo delle spese per il settore formazione, ricerca e innovazione dal 2021 al 2024

La Confederazione gestisce il settore formazione, ricerca e innovazione attraverso il messaggio FRI. Elaborato ogni quattro anni, quest'ultimo fissa gli obiettivi e le misure nonché il quadro finanziario per il periodo in questione. Il periodo attuale si conclude a fine 2020. La Confederazione lavora in questo momento sul messaggio FRI 2021-2024, che entrerà nel processo parlamentare a partire dalla primavera 2020.

Le priorità di questo messaggio sono già note. Dal 2021 al 2024, la crescita delle spese FRI a livello nazionale e internazionale non dovrà superare il 3%. Siccome non si sa ancora quale sarà il contributo della Svizzera ai programmi d'educazione e di ricerca europei, sono previsti vari scenari per il pacchetto FRI nazionale. Secondo l'onere finanziario derivante dai programmi europei, la crescita delle spese a livello nazionale si situerà tra il 2,1% e il 2,5%. Se la partecipazione della Svizzera ai programmi di ricerca europei dovesse rivelarsi più costosa del previsto e superare il 3% con le altre spese FRI, un programma di abbandono dei compiti s'imporrà sia per il credito FRI nazionale, sia per la partecipazione ai programmi di ricerca europei.

economiesuisse sostiene un approccio integrale per il finanziamento della ricerca. In questi ultimi anni, l'aumento dei mezzi destinati al settore FRI è stato superiore alla media e questa priorità merita di essere mantenuta anche nel nuovo periodo. Ma anche se il costo della ricerca da una parte e il numero di studenti dall'altra continuano a crescere, è necessario mantenere una visione globale in materia di

politica budgetaria e bisogna considerare le priorità tra i vari settori di compiti della Confederazione. Ogni aumento del budget per l'una o l'altra istituzione del settore FRI dev'essere debitamente motivato.

Gli attori del settore FRI sono in gran parte finanziati mediante bilanci globali che garantiscono l'indipendenza degli istituti di ricerca e che permettono agli ambienti scientifici di dedicarsi ad una ricerca pertinente ed eccellente secondo i bisogni e le possibilità in materia. La tendenza osservata verso un sostegno maggiormente basato su temi precisi è preoccupante. economiesuisse rifiuta le priorità di finanziamento nel contesto del messaggio FRI. Più prescrizioni significano meno autonomia degli istituti circa la destinazione ottimale dei mezzi. È impossibile prevedere i bisogni della ricerca o la loro evoluzione fino al 2024. Soltanto gli istituti di ricerca sono in grado di farlo.

economiesuisse rifiuta in particolare che la digitalizzazione sia definita come "asse di ricerca". Non si tratta qui di un settore di ricerca a sé stante, bensì di un tema trasversale. Ogni istituto attivo nella ricerca deve assumersi le sue responsabilità, con una strategia e degli investimenti corrispondenti. Come per i settori MINT (matematica, informatica, scienze naturali e tecnica), la promozione della digitalizzazione dev'essere una priorità ad ogni livello, ma non è necessario creare un nuovo strumento di finanziamento per realizzare le relative misure (ad esempio un fondo per la digitalizzazione).

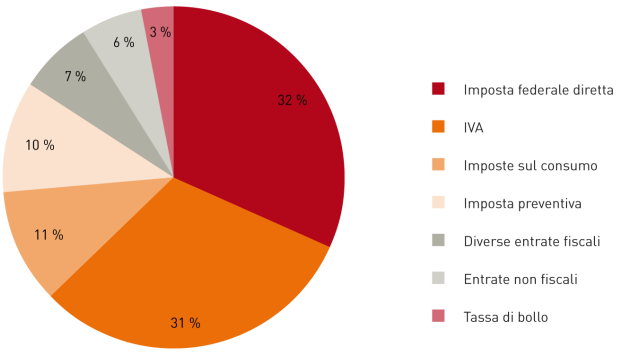
Rischi a medio e lungo termine

Nei prossimi anni le finanze federali rimarranno solide nonostante le grandi riforme nel contesto delle imposte e delle tasse. Grazie alla buona evoluzione congiunturale e ad una fiscalità attrattiva, si può continuare a contare su entrate elevate.

L'imposta federale diretta è un pilastro centrale del budget federale, dove rappresenta un buon terzo delle entrate (quasi 24 miliardi di franchi). In meno di trent'anni, il provento dell'imposta sul reddito e sull'utile percepito dalla Confederazione è più che triplicato, passando da 7 a oltre 24 miliardi di franchi. Il contributo delle imprese svizzere è stato determinante. Di appena un terzo inizialmente, la quota dell'imposta sull'utile nell'imposta federale diretta è progredita fino a rappresentare oggi quasi la metà dell'importo (49%). Questa evoluzione è dovuta alle imprese internazionali che, grazie al progetto AVS-riforma fiscale, continueranno a beneficiare di una fiscalità attrattiva in Svizzera.

→ A corto e medio termine, la situazione delle finanze federali rimane solida grazie alle entrate elevate.

Entrate nel 2020



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Dopo un basso livello record nel 2001, le entrate dell'imposta preventiva sono in genere aumentate e, nonostante le fluttuazioni, hanno sempre superato leggermente i 4 miliardi di franchi a partire dal 2007. Nel 2017 e nel 2018, esse sono esplose e hanno raggiunto dei picchi fino a 8 miliardi di franchi. È difficile pronosticare l'evoluzione dell'imposta preventiva. L'esperienza ha mostrato che le entrate variano fortemente da un anno all'altro. La congiuntura globalmente favorevole, la fiscalità attrattiva in Svizzera e la distribuzione di utili elevati da parte delle imprese (dividendi) hanno ampiamente contribuito a questa crescita sostenuta, un'immagine rafforzata dalle entrate crescenti dell'imposta sull'utile. Probabilmente, i recenti picchi di entrate sono tuttavia legati a fattori speciali come il deflusso di fondi a seguito della riforma fiscale statunitense e i tassi di interesse negativi.

Se le entrate dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva evolvessero come previsto nel piano finanziario, vi sono grandi probabilità che il budget rimanga

equilibrato e solido a medio termine. Le spese potrebbero essere finanziate conformemente al piano finanziario. Anche se la situazione economica dovesse peggiorare nei prossimi anni sotto l'effetto di una congiuntura mondiale indebolita, il livello delle spese potrebbe essere mantenuto – grazie al meccanismo del freno all'indebitamento e all'attuale margine di manovra finanziario.

→ Si profilano dei rischi a lungo termine, poiché l'evoluzione dell'imposta sull'utile e dell'imposta preventiva lasciano presagire pesanti riduzioni fiscali.

Tuttavia, a più lungo termine, si profilano dei rischi. Da una parte, si pongono giustamente degli interrogativi per quanto concerne l'evoluzione delle entrate, in particolare dell'imposta federale diretta e dell'imposta preventiva. Dall'altra parte, sono in discussione vari progetti politici che, insieme, supererebbero di molto il budget federale.

L'imposta sull'utile è confrontata a grandi incertezze a seguito del progetto fiscale internazionale dell'OCSE e del G20 (cf. riquadro). Gli adeguamenti della ripartizione dei diritti fiscali potrebbero avere, a lungo termine, un impatto significativo per la Confederazione. È ancora troppo presto per dare cifre concrete, ma l'impatto sarà indubbiamente di qualche miliardo di franchi.

Per ragioni diverse, le previsioni circa l'evoluzione dell'imposta preventiva reagiscono in maniera diversificata alle variazioni effettive delle entrate. A più lungo termine, anche queste entrate si ridurranno. Nella misura in cui fattori precisi hanno spinto al rialzo le entrate, è quasi certo che il livello subirà nuovamente una correzione verso il basso. Ciò potrebbe verificarsi in caso di abbandono degli interessi negativi ad esempio, poiché – come ci si può attendere – le domande di rimborso aumenterebbero. Secondo il piano finanziario, gli interessi si normalizzeranno nel 2021. Una diminuzione delle entrate si verificherà anche se l'effetto della riforma fiscale americana dovesse indebolirsi e se dovessero mancare altri fattori per dinamizzare temporaneamente le entrate dell'imposta preventiva (come il progetto AVS-riforma fiscale).

Le fluttuazioni dell'imposta preventiva possono essere in parte corrette grazie agli accantonamenti costituiti dal 2007. Una certa cautela traspare anche dalle cifre relative alla pianificazione delle future entrate. Le previsioni per il 2021 e gli anni successivi sono così legate alla crescita economica nominale (più debole) e meno all'evoluzione passata. Questo cambiamento del metodo di stima mostra chiaramente che anche gli esperti dell'amministrazione federale non ritengono più che i valori estremi del passato possano proseguire. In considerazione della volatilità e delle medie a lungo termine, un calo delle entrate al livello iniziale di 5-6 miliardi di franchi non è irrealistico. Ciò significherebbe una correzione di un terzo o di circa tre miliardi di franchi

Oltre al rischio di una correzione delle entrate provenienti dall'imposta sull'utile e dall'imposta preventiva, vi sono anche dei rischi budgetari che non compaiono ancora nel piano finanziario, ma potrebbero in futuro gravare sulle finanze federali. Anche se vi sono ancora troppe incognite per potersi pronunciare sulle riforme e i progetti in questione, essi sono già sufficientemente presenti nel dibattito politico per valutare approssimativamente il loro impatto finanziario.

→ Vi sono numerosi progetti politici in attesa, impossibili da finanziare tutti contemporaneamente. I progetti importanti per l'economia sono quelli che rafforzano la competitività (ad esempio riforma dell'imposta preventiva, programmi europei nel settore FRI).

Eventuali uscite supplementari a partire dal 2021

▸ In milioni di franchi

Entrate	PF21	PF22	PF23	Al di là
Misure internazionali per adattare l'imposta sugli utili	-	-	NQ	NQ
Aumento della deduzione IFD per premi malattia	-	370	370	370
Cambiamento di sistema per l'imposizione della proprietà dell'alloggio	-	<400	<400	<400
Aumento della deduzione IFD per figlio	-	280	280	280
Abolizione della tassa di bollo di emissione	220	220	220	220
Abolizione della tassa di bollo di negoziazione e sui premi assicurativi	-	-	1920	1920
Modifica dell'imposta preventiva	-	180	180	180
Rendimento da partecipazioni	NQ	NQ	NQ	NQ
Uscite	**PF21**	**PF22**	**PF23**	**Al di là**
Programmi dell'UE nel settore FRI (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus)	<310	<300	<300	<260
Contributo Galileo	<25	<25	<25	<25
Iniziativa parlamentare Rafforzamento delle cure	-	<70	<70	<70
Grandi progetti TIC	<50	<50	-	-
Accordi con l'UE (tra cui accordo istituzionale, sanità, FRONTEX)	NQ	NQ	NQ	NQ
Altri progetti	<100	<100	<100	<100
Totale uscite supplementari	**<1000**	**<2000**	**<3900**	**<3900**

Fonte: Amministrazione federale delle finanze (AFF) 2019
www.economiesuisse.ch

Come mostra la tabella, la situazione potrebbe rapidamente raggiungere un livello che supera il margine di manovra finanziario previsto oggi. Con le spese supplementari per i nuovi progetti (ad esempio programmi europei nel settore FRI), l'onere aggiuntivo di 1 miliardo di franchi a partire dal 2021 passerebbe a quasi 4 miliardi fino al 2023. Considerato il margine di manovra già limitato oggi nella pianificazione finanziaria a lungo termine e le incertezze relative alle entrate realizzate attraverso l'imposta sull'utile e l'imposta preventiva, sarebbe evidentemente impossibile realizzare tutti i progetti contemporaneamente. Occorre dunque stabilire delle priorità temporali e finanziarie, ciò che faciliterebbe l'attuazione dei progetti.

Progetto fiscale dell'OCSE e del G20 per l'economia digitale

Incaricata dai Paesi industrializzati ed emergenti del G20, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) mira a concepire, sotto una forte pressione politica e con un calendario serrato, un progetto sulle sfide della digitalizzazione in materia di tassazione. Quest'ultimo non si concentra sui grandi gruppi digitali, ma ambisce ad una riforma del diritto fiscale internazionale e una ridistribuzione generalizzata dei diritti fiscali tra le nazioni. Secondo il mandato, i lavori dovrebbero sfociare entro la fine del 2020in una soluzione sostenibile consensuale. Di principio, il progetto comporta due aspetti distinti, ma politicamente legati:

- La parte I prevede una ridistribuzione generalizzata dei diritti fiscali dai Paesi di domicilio verso i Paesi che rappresentano importanti mercati;
- La parte II prevede l'applicazione di un'imposizione minima per le multinazionali e dunque una restrizione della concorrenza fiscale internazionale.

Nell'ottobre 2019, l'OCSE ha pubblicato un documento di consultazione sulle nuove regole di ripartizione degli utili (prima parte del progetto). Per trovare un consenso tra i 130 Stati partecipanti, il documento propone valori forfettari da negoziare sul piano politico per ripartire il substrato fiscale tra Paesi di domicilio e Paesi di mercato. L'OCSE prevede formule meccaniche e chiave di ripartizione uniche, senza nessun legame con la situazione effettiva delle diverse imprese nell'economia digitale. Le proposte per la seconda parte sono attese in novembre.

Attualmente, il progetto è ancora poco concreto e non si capisce quali siano le conseguenze finanziarie per la Svizzera. Tuttavia, la nostra piazza economica beneficia ampiamente del sistema attuale (imposizione degli utili sul luogo della creazione del valore, concorrenza fiscale internazionale) e deve dunque attendersi una diminuzione della sua base fiscale.

Di fronte all'enorme pressione politica del G20, non sarà possibile impedire questo progetto multilaterale. Pertanto, la Svizzera deve fissarsi quale scopo di limitare il più possibile il suo impatto sulla base fiscale e sull'impiego. Questo richiede delle riforme che rafforzino la creazione di valore e la sostanza economica nel nostro Paese (ad esempio riforma dell'imposta preventiva) nonché eventuali altre misure di politica fiscale che proteggono la base fiscale.

Commento e posizione di economiesuisse

Occorre salvaguardare l'attuale contesto favorevole e sfruttarlo in vista delle future sfide. La flessibilità budgetaria è la condizione principale per poter reagire ai cambiamenti.

La sostanziosa crescita delle entrate provenienti dall'imposta federale diretta e dall'imposta preventiva permette una politica finanziaria serena. Tuttavia, a più lunga scadenza è prevedibile una netta diminuzione delle entrate, che sarà di ordine strutturale e dovrà essere compensata. Parallelamente, sono in attesa nuovi progetti per i quali, per ora, mancano i finanziamenti. **Di fronte a queste prospettive, è essenziale mantenere il margine di manovra finanziario a livello federale, anche se le cifre attuali sono ancora positive.**

Sulla base della nostra valutazione, formuliamo le seguenti raccomandazioni in vista dell'esame del preventivo da parte del Parlamento nel corso della sessione invernale 2019:

- Approvare il budget 2020 secondo la proposta del Consiglio federale e mantenere la flessibilità finanziaria per ridurre i rischi a lungo termine.

  Il budget federale 2020 dev'essere approvato dal Parlamento nella forma proposta dal Consiglio federale, rinunciando ad ulteriori spese.

  Una politica delle spese lungimirante che permetta margini di manovra è la migliore garanzia per il futuro. L'attuale situazione finanziaria confortevole della Confederazione permette di agire durevolmente senza penalizzare compiti e spese in corso o pianificate.

- Rinunciare a nuove spese vincolate e alla creazione di nuovi fondi o finanziamenti a destinazione vincolata.

  Vincolare le entrate e le uscite pone problemi poiché limita la flessibilità budgetaria. Per poter preservare anche in futuro il margine di manovra finanziario, non bisogna creare nuove spese vincolate. Dal lato delle entrate, sta per essere presentato il progetto politicamente importante per l'assicurazione della previdenza vecchiaia. Saranno necessarie risorse supplementari, anche sotto forma di aumenti d'imposta. È qui che bisogna porre le priorità politiche. Le possibilità a favore di altre misure in materia di entrate sono dunque limitate. La popolazione e l'economia non possono essere continuamente gravate da oneri supplementari.

  Ogni nuovo fondo dev'essere accuratamente esaminato. economiesuisse è molto critica circa nuove voci di bilancio che si traducono nel versamento di sovvenzioni. La loro utilità è spesso discutibile, la lotta attorno alla distribuzione delle risorse inefficiente e i diritti creati sono generalmente difficili da abolire. Inoltre, se politicamente desiderate, le nuove sovvenzioni possono essere finanziate nell'ambito dei preventivi. Non è necessario creare nuovi fondi o finanziamenti supplementari a tale scopo.

- Dare una priorità ai progetti politici futuri secondo il loro contributo alla crescita e al benessere.

Realizzare tutti i progetti immaginabili e auspicati si tradurrebbe in un onere aggiuntivo di svariati miliardi di franchi. Questo supera le capacità del budget federale. Occorre dunque attribuire una priorità ai progetti o trovare delle compensazioni in altri dossier. A seguito dell'elevato livello delle spese vincolate (due terzi delle uscite federali), le riduzioni di possibili spese sono limitate. La destinazione delle entrate federali è in gran parte pianificata su molti anni. Per finanziare nuovi compiti, la politica è chiamata a stabilire coscientemente delle priorità, dando la preferenza a progetti importanti per l'economia nazionale. Per l'economia sono essenziali i compiti che migliorano la produttività e il benessere, come la formazione e la ricerca (ad esempio il proseguimento della partecipazione svizzera al programma quadro di ricerca dell'UE), nonché il mantenimento di una fiscalità attrattiva (ad esempio riforma dell'imposta preventiva).