

# Finanze federali: priorità alla terza riforma dell'imposizione delle imprese

## dossierpolitica

17 novembre 2014 Numero 8

**Politica finanziaria** L'evoluzione delle finanze federali è raramente stata così incerta come in questi tempi. La Confederazione prevede per i prossimi anni importanti eccedenze, ma queste si verificheranno soltanto se la congiuntura rimarrà favorevole. Pertanto, abbiamo bisogno di prospettive positive, in particolare di sapere se la piazza economica svizzera rimarrà attrattiva a medio e lungo termine. Oggi non si può affermare che per i prossimi anni esistano tali condizioni. Un degrado delle prospettive economiche e i dubbi sulla volontà della Svizzera di risolvere rapidamente e in maniera decisiva i problemi fiscali potrebbero tradursi in un peggioramento drammatico delle finanze federali. Il Consiglio federale prevede nel 2015 una leggera eccedenza strutturale. Per rispettare le esigenze del freno all'indebitamento saranno però necessarie ulteriori misure di risparmio sia l'anno prossimo sia gli anni successivi.

### La posizione di economiessuisse

- ▶ Di fronte all'evoluzione congiunturale incerta e alle sfide finanziarie che si prospettano per la Confederazione, occorre gestire in maniera sistematica i potenziali risparmi esistenti. Il PCon deve essere messo in atto integralmente.
- ▶ La terza riforma dell'imposizione delle imprese è un progetto prioritario della Confederazione. Essa è vitale per la Svizzera, sia dal punto di vista economico che della politica finanziaria.
- ▶ La riforma può essere finanziata dalla Confederazione senza aumentare le imposte e senza misure di austerità. Però occorre una politica finanziaria lungimirante e una gestione prudente delle spese.
- ▶ È necessario creare e preservare un margine di manovra finanziaria per la terza riforma dell'imposizione delle imprese.



## Finanze federali: occorre una politica finanziaria lungimirante

### Prospettive finanziarie favorevoli ma incerte

Da tempo le prospettive finanziarie della Confederazione non erano così incerte. Questa situazione è legata alla congiuntura. La pianificazione finanziaria della Confederazione, che si estende fino al 2018, prevede una crescita economica positiva. Nessuno però sa se questa previsione si concretizzerà o meno. Le statistiche disponibili segnalano in effetti un rallentamento congiunturale, e perfino un peggioramento della situazione economica. A medio termine, un'evoluzione economica negativa avrebbe un impatto notevole sulle finanze pubbliche.

► Eccedenze grazie ad una forte imposizione degli utili.

Sempre che la congiuntura rimanga favorevole, il Consiglio federale prevede delle eccedenze superiori ai 2 miliardi di franchi entro il 2018. Queste eccedenze saranno innanzitutto generate dal forte aumento dell'imposta sugli utili delle persone giuridiche. Questa crescita sarebbe frenata in caso di rallentamento congiunturale. Il sorgere di dubbi sulla volontà e la capacità della Svizzera di preservare l'attrattiva della sua piazza economica per le imprese internazionali sarebbero nefasti. In effetti, la maggior parte dell'imposta sulle persone giuridiche proviene dalle multinazionali. Questa tematica concerne da un lato il futuro della libera circolazione delle persone e le future relazioni tra la Svizzera e l'Unione europea e, dall'altro, l'evoluzione della piazza fiscale elvetica.

► Incombono dei rischi sull'evoluzione futura; il 2015 sarà un anno decisivo.

Attualmente, le prospettive delle finanze federali oscillano tra due estremi: se tutto va bene, la Confederazione realizzerà nei prossimi anni importanti eccedenze che le permetteranno di finanziare diversi progetti. Se ciò non dovesse essere il caso, la Confederazione sarà confrontata a problemi finanziari senza precedenti dopo l'introduzione del freno all'indebitamento avvenuta dieci anni fa. Il 2015 sarà un anno decisivo e mostrerà in quale direzione la situazione evolverà. Contro le incertezze della congiuntura, la Confederazione può fare veramente poco. Per contro, essa ha la capacità di attuare una politica finanziaria prudente e previdente e può creare condizioni quadro favorevoli all'economia, in particolare dal punto di vista della politica fiscale – ma non solo.

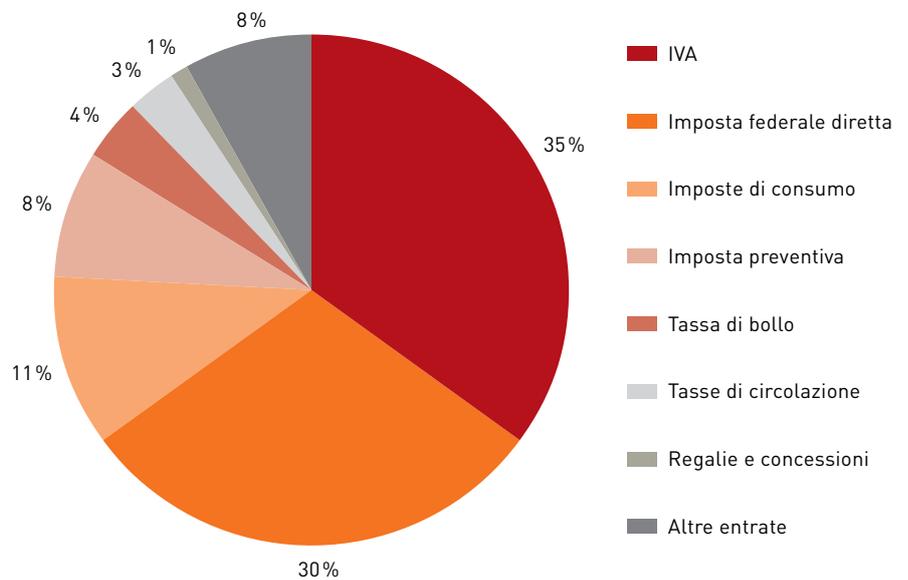
### **Estrapolazioni per il 2014: diminuzione delle entrate e riduzione ancora più marcata delle spese**

Secondo le estrapolazioni dell'Amministrazione federale delle contribuzioni per l'esercizio 2014, il budget federale dovrebbe chiudersi con un'eccedenza dell'ordine di un mezzo miliardo di franchi, sebbene sia stata prevista un'eccedenza di soli 0,1 miliardi. Due le ragioni all'origine di questo risultato migliore del previsto. Da una parte, le entrate sono nettamente inferiori alle aspettative (-2 miliardi), poiché l'imposta federale diretta è stata ampiamente sovrastimata (-1,4 miliardi di franchi). Dall'altra parte anche le spese sono inferiori di 2,3 miliardi alle proiezioni di bilancio. Da qui un'eccedenza di 0,5 miliardi.

**Grafico 1**

► L'IVA è la principale fonte d'entrata della Confederazione. A seguito del forte aumento delle imposte sugli utili, le imposte dirette la uguaglieranno ben presto. L'IVA e le imposte dirette finanziano infatti la Confederazione in ragione di due terzi. La ripartizione delle entrate fiscali in Svizzera è insolita. Nella maggior parte dei paesi industrializzati, le imposte indirette sono molto più importanti delle imposte dirette, poiché le seconde sono considerate come dannose per la crescita. L'OCSE raccomanda alla Svizzera di fare più affidamento sulle imposte indirette come l'IVA.

**Entrate della Confederazione (2015): imposte dirette sempre più importanti**  
Quota delle fonti di finanziamento sul totale delle entrate, in %

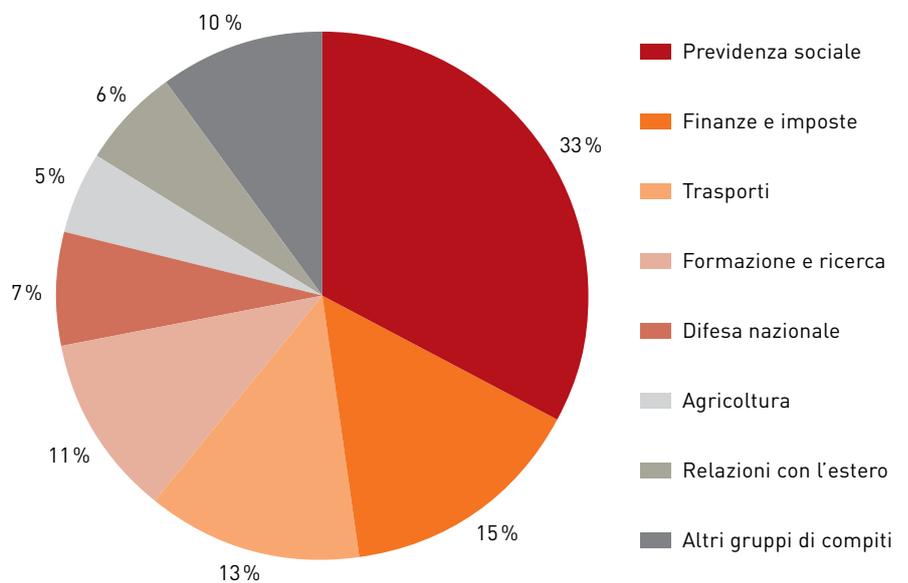


Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), rapporto sul preventivo 2015.

**Grafico 2**

► Oggi, la Confederazione destina un franco su tre alla previdenza sociale (contro un franco su cinque nel 1990). L'AVS assorbe la maggior parte di queste risorse. Siccome l'invecchiamento demografico continua ad accentuarsi, le spese dell'AVS progrediranno ulteriormente. Per evitare che le altre spese della Confederazione si trovino sotto pressione, i contributi federali a favore dell'AVS non devono più essere fissati sulla base dei costi. A causa della destinazione vincolata delle spese, nell'ambito dell'AVS, ma anche in numerosi altri settori, il margine di manovra della Confederazione si riduce costantemente.

**Spese della Confederazione (2015): il margine di manovra finanziaria diminuisce costantemente**  
Quota dei gruppi di compiti sul totale delle spese, in %



Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), rapporto sul preventivo 2015.

**Proiezioni per il 2015: debole eccedenza grazie ad alcuni sgravi**

Il Consiglio federale propone di iscrivere nel preventivo 2015 entrate ordinarie per 67,5 miliardi di franchi e delle uscite per 67,0 miliardi. Ne risulta un'eccedenza di 500 milioni. Questo importo comprende una componente congiunturale di 338 milioni richiesta dal freno all'indebitamento nell'ipotesi di un'accelerazione della crescita economica (PIL: +2,6%); quest'anno il freno all'indebitamento ha nuovamente autorizzato un disavanzo marginale. L'eccedenza residua di 186 milioni è di natura strutturale. Essa costituisce una riserva finanziaria che, in passato, era stata utilizzata principalmente per ridurre l'indebitamento.

Il budget prevede sgravi dell'ordine di 700 milioni di franchi, composti da misure del programma di consolidamento e revisione dei compiti (PCon, 380 milioni), da tagli trasversali (principalmente adeguamento al rincaro, 290 milioni) e da riduzioni nel settore amministrativo della Confederazione (spese per beni e servizi, 40 milioni). Questi risparmi corrispondenti all'eccedenza congiunturale fissata dal freno all'indebitamento (338 milioni) sono imperativi. L'agricoltura e i trasporti sono particolarmente colpiti.

Nel 2015, le entrate della Confederazione aumenteranno maggiormente rispetto alle spese. È così attesa una crescita attualizzata e corretta dagli effetti speciali del 3,1%. Questa progressione sarà principalmente alimentata dall'imposta federale diretta (+ 5,6%), dall'imposta sugli utili (+8,6%), dall'IVA (+ 3,1%) e dall'imposta preventiva; per quest'ultima è prevista una crescita record superiore al 10%. Le spese aumenteranno dell'1,3%. Questa crescita moderata si spiega con le misure del PCon, con l'inflazione bassa e con i risparmi realizzati sui pagamenti di interessi a seguito del basso livello dei tassi d'interesse, nonché a causa della riduzione massiccia del debito degli ultimi anni. Le uscite supplementari di quasi 900 milioni concernono per due terzi l'assistenza sociale e in particolare l'AVS (+222 milioni). A causa di un effetto speciale, è atteso un forte aumento delle sovvenzioni per i premi assicurativi (+7,5% o 170 milioni). I settori della cooperazione internazionale (+3,7%, la totalità della crescita del 7,7% o 191 milioni concernenti la cooperazione allo sviluppo) e dell'assistenza sociale (2,7%), nonché la formazione e la ricerca (2,2%) registrano i maggiori tassi di crescita. Nel settore delle finanze, le spese diminuiscono leggermente a seguito di interessi sui debiti meno elevati (-0,1 %). La difesa nazionale (-3,1%, principalmente a seguito del rifiuto dei Gripen) e l'agricoltura (-3,6%, a seguito delle riduzioni previste nell'ambito del PCon) sono altri settori in cui le spese diminuiscono in valore assoluto.

Le due Camere del Parlamento esamineranno il preventivo nel corso della sessione invernale. La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) raccomanda al proprio plenum di ridurre di quasi 100 milioni di franchi le risorse destinate all'aiuto allo sviluppo e di aumentare di oltre 100 milioni di franchi quelle destinate all'agricoltura. La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) si spinge meno lontano. Per quanto concerne l'agricoltura, essa propone al plenum un aumento delle risorse di quasi 65 milioni di franchi, senza riduzione del pacchetto destinato all'aiuto allo sviluppo. Essa propone inoltre di aumentare di 7,5 milioni di franchi le risorse destinate alla cura extrafamiliare dei bambini.

**Grafico 3**

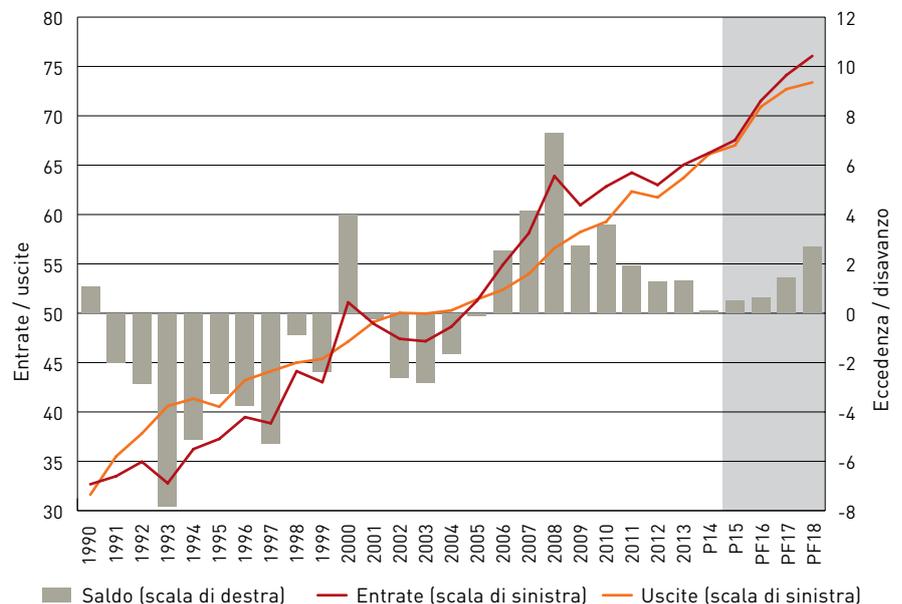
► Fino al 2018 le entrate della Confederazione aumenteranno più rapidamente delle uscite. Ne risulteranno eccedenze che possono raggiungere i 2,7 miliardi. Queste eccedenze indispensabili per finanziare i progetti prioritari della Confederazione, in primo luogo la terza revisione dell'imposizione delle imprese, potrebbero essere ridotte da un rallentamento della congiuntura e da un adattamento delle entrate. È dunque ancor più importante adottare sistematicamente tutte le misure di sgravio possibili.

► Le misure del PCon sono già iscritte nel preventivo 2015.

► Messaggio aggiuntivo: misure concernenti il personale federale; esame poco chiaro.

**Evoluzione del budget della Confederazione (dal 1990 al 2018)**

Entrate, uscite e saldo di finanziamento in miliardi di franchi



Fonti: Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014), piano finanziario 2016-2018.

**Politica finanziaria prudente: misure di risparmio derivanti dal PCon e altre riduzioni di bilancio**

Il Consiglio federale è cosciente dei rischi legati al budget e mette in campo già da tempo una politica finanziaria prudente. Il programma di consolidamento e di verifica dei compiti (PCon) costituisce un elemento di questa politica. L'adozione delle misure del PCon era inizialmente prevista nel 2014. Tuttavia queste misure sono state valutate in maniera molto differenziata durante le deliberazioni parlamentari. Il Consiglio nazionale ha rinviato il progetto al Consiglio federale incaricando quest'ultimo di apportarvi dei complementi. A seguito del rinvio del dossier, nessuno sgravio derivante dal PCon è stato messo in vigore nell'ambito del budget 2014. Degli sgravi saranno per contro imperativi nel 2015, altrimenti le esigenze del freno all'indebitamento non potranno essere assolte. Per questo il Consiglio federale ha integrato direttamente nel budget alcune misure del PCon. Ciò è stato possibile perché le misure interessate non richiedono modifiche di legge. Il Consiglio federale ha così concretizzato una gran parte delle misure presentate nell'ambito del PCon e rinunciato soltanto a tre di esse (in particolare la riduzione del tasso d'interesse nettamente troppo elevato per il debito presso l'AVS). Altre misure di risparmio legate al PCon dovranno essere concretizzate durante gli anni 2016 e 2017 allo scopo di rispettare il freno all'indebitamento. A partire dal 2017, queste misure serviranno a creare un margine di manovra finanziaria.

La questione del proseguimento dei lavori di verifica dei compiti nell'ambito del PCon resta aperta. In settembre, il Consiglio federale ha presentato un messaggio aggiuntivo annunciante misure di risparmio relative alle retribuzioni del personale federale. Il Consiglio nazionale aveva proposto dei tagli in ragione di 300 milioni di franchi. In questo messaggio, il Consiglio federale presenta vari scenari che permetterebbero di concretizzare questa esigenza. Tutte le varianti prevedono la soppressione di circa 2000 impieghi federali. Considerato come il 70% degli oneri del personale concernente i dipartimenti della difesa (DDPS, 33%), delle finanze (DFF, 27%) e degli affari esteri (DFAE, 11%), questi ultimi sarebbero i più colpiti dai tagli. Il Consiglio federale fa valere che una riduzione

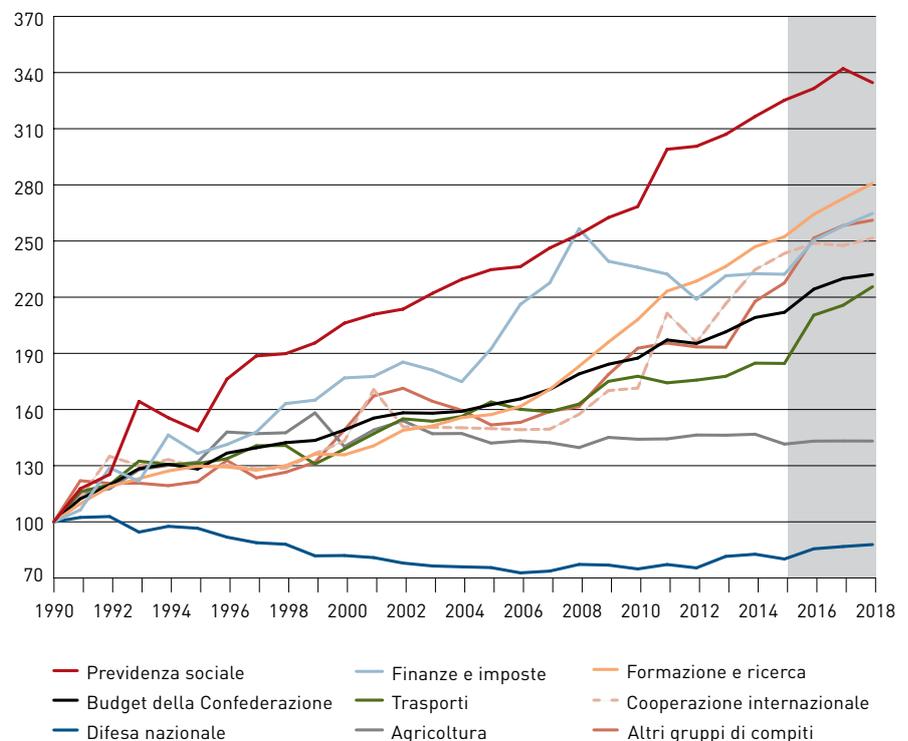
sensibile dell'effettivo del personale comporterebbe un corrispondente adeguamento delle prestazioni. Esso mostra dove dovrebbero essere effettuate delle pianificazioni e quali sarebbero le conseguenze. Secondo il Consiglio federale, la situazione di politica finanziaria non richiede, per il momento, una riduzione sostanziale dell'effettivo e delle prestazioni. Non è ancora chiaro se il Parlamento si occuperà di questo messaggio aggiuntivo. La commissione finanziaria del Consiglio nazionale ha deciso di attenersi al PCon originale e di rinunciare a proseguire le deliberazioni. Il Consiglio federale condivide questo atteggiamento. Come abbiamo già ribadito, le misure previste dal PCon iniziale sono già in gran parte state integrate nel budget.

#### Grafico 4

► Entro il 2018, la previdenza sociale, principale voce di spesa della Confederazione, assorbirà quasi 3,5 volte più risorse rispetto al 1990. Le spese in materia di trasporto hanno al contrario registrato una progressione inferiore alla media. Questo settore ricupererà tuttavia il suo ritardo con il progetto FAIF ed eventualmente con il progetto di riforma del finanziamento dell'infrastruttura delle strade nazionali (FOSTRA). La cooperazione internazionale allo sviluppo si è pure nettamente rafforzata in questi ultimi anni. Soltanto la difesa nazionale ha registrato una diminuzione delle spese rispetto al 1990.

#### Evoluzione contraddittoria delle spese; la cooperazione internazionale allo sviluppo e i trasporti recuperano il loro ritardo

Evoluzione delle spese federali, indicizzate al 1990 = 100



Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), piano finanziario 2016-2018.

#### Piano finanziario 2016-2018: eccedenze strutturali grazie ad una solida imposta sugli utili

Il Consiglio federale prevede una crescita nominale del PIL del 2,9% in media per il periodo considerato dal piano finanziario. La prevedibile crescita delle entrate (3,4% in media) è comparativamente più elevata. Considerato come la crescita delle spese (2,6%) sia meno sostenuta, è prevista un'eccedenza strutturale di 2,7 miliardi per il 2018. Il 2016 dovrebbe essere simile al 2015: dal momento che l'eccedenza strutturale è ancora debole (180 milioni), sono ancora necessarie delle misure di sgravio dei costi. Nel 2017, l'eccedenza supererà il miliardo.

Questa evoluzione positiva si spiega con le previsioni di entrate ottimistiche e con l'evoluzione moderata delle spese. Dal lato delle entrate, l'imposta sull'utile dovrebbe rimanere molto dinamica (crescita annuale del 7,5%; imposta federale diretta del 6,7% in totale). Se si tiene pure conto del forte contributo dell'imposta preventiva (+4,6%), la crescita annuale delle entrate si fissa mediamente al 3,4%.

Dal lato delle spese, il settore dei trasporti presenta il maggiore aumento (+5,1%), davanti alla formazione e alla ricerca (3,3%). La forte progressione delle spese legate al traffico si spiega con il progetto FAIF e la decisione di destinare a questo settore maggiori risorse federali (trasporti pubblici +6,5%). Nel settore dell'aiuto allo sviluppo, la forte crescita delle spese osservata negli ultimi anni rallenta, poiché l'obiettivo di spesa fissato dal Parlamento (0,5% del reddito nazionale lordo) è raggiunto. La previdenza sociale, che rappresenta la maggior voce di spesa della Confederazione, registrerà una crescita dell'1,4%, ossia meno della media. Questa debole progressione è dovuta principalmente alla scadenza, nel 2018, del finanziamento aggiuntivo dell'Al. Le spese concernenti la riduzione dei premi mostrano una progressione relativamente forte del 4,2%. Una crescita ancora più sostenuta è attesa a livello delle prestazioni complementari (4,5%).

► La congiuntura influenza le finanze della Confederazione a medio e lungo termine; un peggioramento della congiuntura si tradurrebbe in una forte diminuzione delle entrate.

### Rischio congiunturale

La congiuntura ha ovviamente un impatto considerevole sulle finanze federali. Entro il 2018, il Consiglio federale prevede una crescita economica media del 2% in termini reali, ossia l'1,7%. L'economia dovrebbe crescere anche nel 2015 (PIL + 2,5%). Il Consiglio federale analizza attraverso degli scenari ciò che potrebbe avvenire se la crescita economica si allontanasse dalle ipotesi formulate. Nel 2015, un notevole deterioramento della congiuntura potrebbe ad esempio tradursi non nella prevista eccedenza strutturale di 200 milioni, bensì in un disavanzo dello stesso ordine di grandezza. Le conseguenze della congiuntura sono percettibili soprattutto a medio e lungo termine. Così, se la crescita annuale media del PIL sul periodo 2014-2018 non raggiungesse il previsto 2%, ma soltanto l'1,5%, ne risulterebbero per la Confederazione delle minori entrate di 4,7 miliardi. Un calo delle entrate di questa portata solleciterebbe eccessivamente l'effetto compensatorio del freno all'indebitamento e dovrebbe almeno essere parzialmente compensato. Il Consiglio federale parte dall'ipotesi che sarebbero necessarie delle misure per un ammontare di 1 miliardo (a titolo comparativo: il PCon 2014 è di circa 700 milioni). Al contrario, una crescita economica robusta si tradurrebbe in eccedenze più elevate. Al momento, comunque, un simile scenario non è da considerarsi probabile.

► La crescita superiore alla media dell'imposta sulle imprese...

### L'imposta sull'utile per ampliare le entrate

Oltre alla congiuntura, le entrate dell'imposizione delle imprese influenzano in ampia misura l'evoluzione finanziaria della Confederazione. L'imposta sull'utile registra attualmente una crescita ineguagliata da altre fonti di reddito. La crescita di questa imposta era già elevata in questi ultimi anni. Il Consiglio federale intende proseguire con questa tendenza per i prossimi anni; degli 8,5 miliardi di entrate supplementari attese entro il 2018, 2,3 miliardi – ossia oltre il 27% – dovrebbero essere attribuite alla crescita dell'imposta sull'utile. La quota dell'imposta sull'utile nelle entrate federali si situa attorno al 16%.

► ... dipende dalla congiuntura internazionale e dal successo della terza riforma dell'imposizione delle imprese.

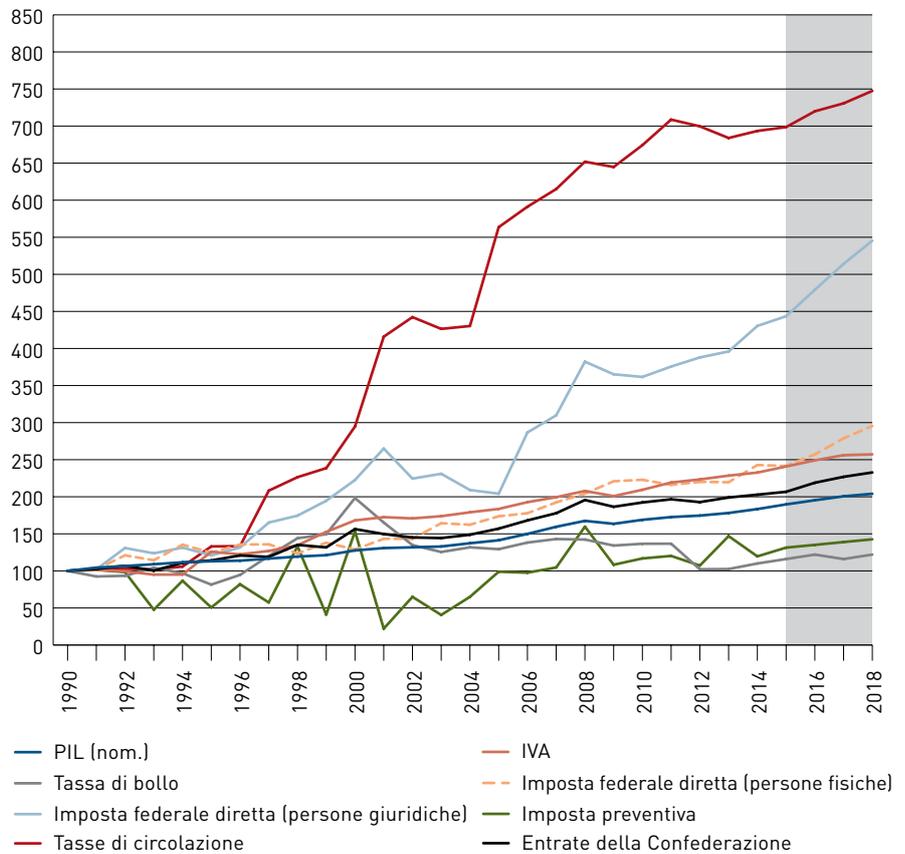
Due condizioni devono verificarsi affinché l'imposta sull'utile prosegua la propria espansione: in primo luogo, l'evoluzione congiunturale deve mantenersi ad un buon livello sul piano internazionale e, secondo, la Svizzera deve continuare ad attirare le imprese internazionali. In altre parole, le imprese internazionali presenti in Svizzera devono beneficiare della prospettiva secondo la quale il nostro paese rimarrà attrattivo anche in futuro, in particolare per le attività mobili dell'impresa come la ricerca e lo sviluppo, il finanziamento e il commercio all'ingrosso. Affinché ciò sia possibile, la terza riforma dell'imposizione delle imprese dovrà rivelarsi decisiva ed avere successo. Il Consiglio federale afferma chiaramente: «La forte crescita delle entrate presuppone che l'attrattività della piazza economica svizzera sia mantenuta grazie alla 3a riforma dell'imposizione delle imprese» (Piano finanziario).

**Grafico 5**

► Entro il 2018, le imprese finanzia-  
zieranno quasi il 16% delle entrate della  
Confederazione attraverso le imposte  
dirette, ossia 9 punti percentuali in più  
rispetto al 1990 (6,8%).

### Su sei franchi incassati dalla Confederazione, un franco proviene dagli utili delle imprese

Evoluzione delle entrate federali (1990 = 100)



Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), Piano finanziario 2016-2018.

Le tasse sulla circolazione registrano il maggior aumento delle entrate dopo il 1990; la crescita concerne essenzialmente l'introduzione dell'imposta sulle automobili (1997) e la TTPcP (2001). L'imposta sulle imprese (imposta federale diretta sulle persone giuridiche) segue in seconda posizione. Entro il 2018, le imprese finanzia-  
zieranno direttamente quasi il 16% delle entrate federali, ossia 9 punti percentuali in più rispetto al 1990 (6,8%). Su sei franchi incassati dalla Confederazione, un franco proviene dall'imposizione dell'utile delle imprese.

Entro il 2018 le entrate provenienti dall'imposta sull'utile saranno 5,5 maggiori che nel 1990 (+450%). Nello stesso periodo, le entrate federali totali raddoppieranno (+130%). Se l'imposta sulle imprese avesse registrato la stessa evoluzione dell'imposta sul reddito, la Confederazione sarebbe oggi «più povera» di oltre 3,7 miliardi – un importo superiore alle spese intraprese dalla Confederazione per l'agricoltura o l'aiuto allo sviluppo. Contrariamente alle tasse sulla circolazione, la crescita non si spiega con l'introduzione di nuove tasse. Dopo il 1990, due riforme dell'imposizione delle imprese hanno reso la piazza economica svizzera più attrattiva per le imprese internazionali e le PMI.

### La riforma dell'imposizione delle imprese III: una riforma vitale dal punto di vista della politica finanziaria

► L'evoluzione internazionale rende necessari alcuni adattamenti fiscali.

A causa dell'evoluzione fiscale internazionale, la Svizzera deve adattare in parte il suo sistema d'imposizione delle imprese. La riforma dell'imposizione delle imprese III permette di adempiere questo obiettivo. La riforma persegue un triplice scopo: mantenere l'attrattività fiscale della piazza economica svizzera, ga-

rantire l'accettazione internazionale del sistema fiscale e mantenere la base fiscale. La riforma dell'imposizione delle imprese III ha un carattere vitale per la Svizzera, sia dal punto di vista della politica finanziaria sia da quello della politica economica. Diverse centinaia di migliaia di impieghi ed entrate fiscali nettamente superiori ai 5 miliardi di franchi a tutti i livelli dello Stato dipendono dal mantenimento dell'attrattività della piazza economica svizzera a livello internazionale.

► La Confederazione sostiene la riforma fiscale.

La procedura di consultazione relativa alla riforma dell'imposizione delle imprese III (RI imprese III) è attualmente in corso (fino a gennaio 2015). Il progetto di legge come quello proposto dal Consiglio federale non concerne solo la riforma fiscale, ma anche altre misure che non hanno nulla a che vedere con l'obiettivo perseguito dalla RI imprese III. Le riforme fiscali indispensabili concernono un importo di circa 1,5 miliardi per la Confederazione. Si tratta essenzialmente di sostegni finanziari che la Confederazione fornisce ai cantoni per i quali l'impatto diretto della riforma è più forte. La Confederazione beneficia di circa 4 miliardi di franchi di gettito pagato le imprese internazionali. Sono esattamente queste entrate fiscali ad essere in gioco. Per questo la Confederazione sostiene i cantoni nell'adozione di misure alternative, in particolare nella diminuzione dei tassi d'imposizione dell'utile, la soluzione più promettente a lungo termine. L'obiettivo è quello di mantenere l'attrattività della Svizzera grazie a misure fiscali che non si trovano in contraddizione con le norme internazionali.

► Costituzione di eccedenze strutturali nell'ottica di un finanziamento della RI imprese III.

Il finanziamento del contributo federale alla riforma dell'imposizione delle imprese è un compito centrale della politica finanziaria della Confederazione nei prossimi anni. Il Consiglio federale formula alcune proposte in materia nel documento posto in consultazione. Oltre alle misure che concernono le entrate (nuova imposta sugli utili da capitale concernente i titoli e il reclutamento di ispettori fiscali supplementari), viene presentata anche una soluzione basata sulle spese: l'istituzione e l'utilizzo di eccedenze strutturali della Confederazione.

► Basi finanziarie della prossima legislatura.

Come indicato, a partire dal 2017 si profilano all'orizzonte delle eccedenze considerevoli. Questo però a condizione che la congiuntura non diminuisca e che le imprese internazionali credano fermamente nel successo della riforma dell'imposizione delle imprese III. La formazione di eccedenze può essere uno strumento interessante. Per questo è necessario che la Confederazione ponga le giuste basi quando nei prossimi anni dovrà prendere decisioni di politica finanziaria. Queste basi comprendono la determinazione, da parte del Consiglio federale, di obiettivi di crescita per i grandi gruppi di compiti, ciò che esso farà all'inizio della prossima legislatura. Inoltre, il Consiglio federale rivedrà i grandi pacchetti finanziari per il periodo 2017-2020 (messaggio FRI, cooperazione internazionale, agricoltura). Gli indicatori finanziari devono essere fissati in modo da sostenere la formazione di eccedenze destinate a finanziare la riforma dell'imposizione delle imprese III e altri progetti prioritari della Confederazione (tra cui soprattutto il nuovo finanziamento stradale FOSTRA). La messa in atto della riforma dell'imposizione delle imprese III è prevista a partire dal 2019. Essa manifesterà i suoi effetti sulle finanze della Confederazione solo a partire dal 2022.

## La posizione di economiesuisse

► Definire delle priorità per evitare interventi drastici.

Nel dossierpolitica sulle finanze pubbliche del 2013, economiesuisse chiedeva una visione globale della politica finanziaria e della priorità dei progetti<sup>1</sup>. Il Consiglio federale giunge alla stessa conclusione nel suo piano finanziario (p. 43):

*«Viste le incertezze economiche e i possibili oneri supplementari legati ai progetti non ancora presi in considerazione, è indispensabile fissare delle priorità. Questa necessità vale specialmente per i progetti fiscali attualmente in discussione e in grado di generare oneri più elevati. Il Consiglio federale lancerà nell'autunno 2014 la consultazione relativa alla RI imprese III. Questo progetto di riforma è di importanza vitale per il nostro paese, non solo sul piano fiscale, ma anche, come detto sopra, sui piani budgetari ed economici. Per la Confederazione, l'obiettivo di preservare la nostra competitività internazionale e di mantenere il rendimento dell'imposizione delle imprese richiederà dei sacrifici. Tenuto conto degli oneri che deriveranno da questa riforma, è indispensabile mantenere il più possibile il margine di manovra budgetaria disponibile. È questa la condizione da adempiere se si intende evitare che l'adozione delle riforme richieda pesanti misure di sgravio budgetario sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate».*

► La terza riforma dell'imposizione delle imprese è un progetto essenziale per il benessere della Svizzera.

Non vi è molto da aggiungere. Il Consiglio federale valuta la situazione in modo pertinente. Ancora di più dell'anno scorso, la riforma dell'imposizione delle imprese si sta imponendo come un progetto prioritario per la Svizzera. Essa riveste un'importanza cruciale per il paese, sia in termini di entrate fiscali sia in termini di impieghi. La questione del finanziamento deve dunque essere oggetto di un'attenzione particolare. L'economia si oppone a misure che concernono le entrate, in particolare l'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale. Una simile imposta non sarebbe solo discutibile da un punto di vista obiettivo (sostanza fiscale praticamente identica a quella dell'imposta sulla sostanza, costo elevato, redditività aleatoria e fluttuante), ma anche molto rischiosa da un punto di vista politico. A seguito delle forti opposizioni, il sostegno alla Riforma dell'imposizione delle imprese III sarebbe seriamente rimesso in discussione.

Oltre all'imposta sugli utili da capitale, il Consiglio federale ha incluso nel progetto di riforma altre misure che non hanno nulla a che vedere con quest'ultima. Una parte di queste misure generano dei costi, sotto forma di perdite fiscali per la Confederazione, ma anche per i cantoni. Una politica finanziaria prudente consiste anche nel rinunciare alle misure che non sono necessarie e che nessuno ha richiesto (adeguamento della compensazione delle perdite, deduzione delle partecipazioni, imposizione parziale dei dividendi).

► Le eccedenze devono essere utilizzate per progetti prioritari.

Per quanto concerne le misure relative alle spese, devono essere fissate imperativamente delle priorità. Se si possono realizzare delle eccedenze praticamente senza l'intervento della Confederazione tanto meglio (innanzitutto perché le entrate dell'imposta sugli utili denotano ancora una crescita robusta); esse devono essere utilizzate per preservare la sostanza fiscale da cui derivano - vale a dire le imprese internazionali con sede in Svizzera e la cui situazione fiscale rischia di peggiorare fortemente. Tuttavia, le eccedenze non sono garantite e devono dapprima essere promosse e formate mediante una politica finanziaria previdente. Inoltre, il Consiglio federale mette in guardia - a ragione - contro un eccesso di fiducia. Fra tutti i progetti da finanziare, la priorità dovrà essere data, nei prossimi anni, alla terza riforma dell'imposizione delle imprese, nell'interesse della Svizzera. Questa priorità sarebbe ancor più importante nel caso in cui il margine di manovra budgetario diminuisse.

<sup>1</sup> Cf. economiesuisse (2013), «Finanze federali: per evitare un aumento dei rischi occorre definire le priorità», dossierpolitica n° 13

► Adozione sistematica delle misure di sgravio.

Per poter aumentare il margine di manovra finanziaria, le possibilità di introdurre delle misure di sgravio devono essere sistematicamente sfruttate. Attualmente, questo vale innanzitutto per il PCon, che il Consiglio federale vuole giustamente mettere in atto al di là dei bisogni legati al freno all'indebitamento. Un aumento moderato delle spese offre la migliore garanzia di poter veramente generare le eccedenze richieste<sup>2</sup>.

► È importante esaminare altre misure puntuali, ma la politica finanziaria deve restare solida.

Per il momento, il Consiglio federale non desidera discutere altre misure di sgravio budgetario come la riduzione degli effettivi presentata nel messaggio aggiuntivo PCon. Esso sottolinea che delle misure di questo tipo sarebbero intraprese solo se una crisi finanziaria obbligasse la Confederazione ad effettuare dei tagli drastici. Questo è probabilmente corretto per gli ordini di grandezza evocati nel messaggio aggiuntivo (300 milioni di franchi, 2000 impieghi). Ci si può tuttavia chiedere se sia necessario applicare l'approccio del tutto o niente o se non sia più opportuno applicare misure puntuali. Per contro, si può pienamente condividere la dichiarazione fatta dal Consiglio federale nel suo messaggio aggiuntivo PCon a proposito della necessità di un eventuale risanamento futuro: *«È tuttavia ancora più opportuno prevenire una simile situazione [vale a dire la necessità di un risanamento] con una politica finanziaria proattiva, un aumento moderato delle spese e una politica economica e fiscale basata sulla crescita»* (p. 21).

► Finanziare la RI Imprese III senza programma di risparmio né aumenti d'imposta è possibile. Ne va del futuro della Svizzera quale piazza economica di prim'ordine a livello mondiale.

Dal momento che la Riforma dell'imposizione delle imprese III è pianificata con cura, è possibile finanziare il contributo della Confederazione per quest'ultima senza misure unilaterali, come aumenti d'imposta, o programmi di risparmio a breve termine. In effetti, la Confederazione dovrà versare la totalità del suo contributo all'adozione della riforma solo il quarto anno, ossia fra otto anni (2022). La Confederazione ha aumentato le risorse destinate all'aiuto allo sviluppo in un periodo comparabile e in misura analoga. La Riforma dell'imposizione delle imprese III non è più importante di altri grandi progetti d'attualità, come la Strategia energetica 2050 o la Riforma della previdenza vecchiaia. Tuttavia, la portata finanziaria ed economica è enorme.

Anche se in questo momento le prospettive finanziarie della Confederazione sono incerte, è possibile adottare varie misure politiche per aumentare la probabilità di un buon risultato. La Confederazione non può influenzare la congiuntura – ma può adottare una politica finanziaria tendente a consolidare la piazza economica svizzera. Questo avrebbe ricadute positive sui budget delle collettività svizzere e, in particolare, su quello della Confederazione.

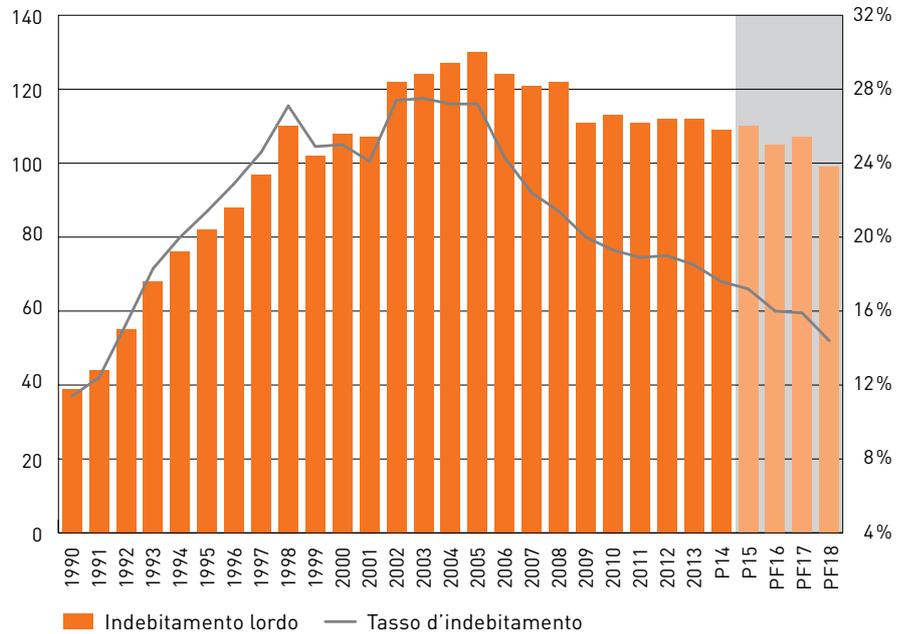
<sup>2</sup> «Queste eccedenze non devono tuttavia portare ad un eccesso di fiducia [...]. Infine, le eccedenze dovranno essere utilizzate per compensare finanziariamente le riforme fiscali prioritarie, ad iniziare dalla RI Imprese III. Sembrerebbe tuttavia realistico compensare la RI Imprese III senza ulteriori programmi di risparmio a breve termine. Questo comporta che il Consiglio federale e il Parlamento diano prova di prudenza nelle loro decisioni a proposito di nuove spese e che le spese mantengano la rotta di una debole crescita.» (Messaggio aggiuntivo PCon, p. 26 ss.).

**Grafico 6**

► Tra il 1990 e il 2005, i conti della Confederazione erano deficitari. I debiti sono triplicati. Il tasso d'indebitamento è così passato dall'11,3% a più del 27% del PIL. Nel 2003 il freno all'indebitamento è stato introdotto per stabilizzare i debiti della Confederazione. In seguito al picco del 2005, la Confederazione ha ridotto i suoi debiti di 13 punti percentuali o di 20 miliardi di franchi. Entro il 2018, essa avrà quasi dimezzato il suo tasso d'indebitamento rispetto al 2005. Il freno all'indebitamento ha contribuito in maniera determinante a questa evoluzione positiva.

**Diminuzione sostanziale dei debiti della Confederazione grazie al freno all'indebitamento**

Debiti lordi in miliardi di franchi, tasso d'indebitamento in % del PIL



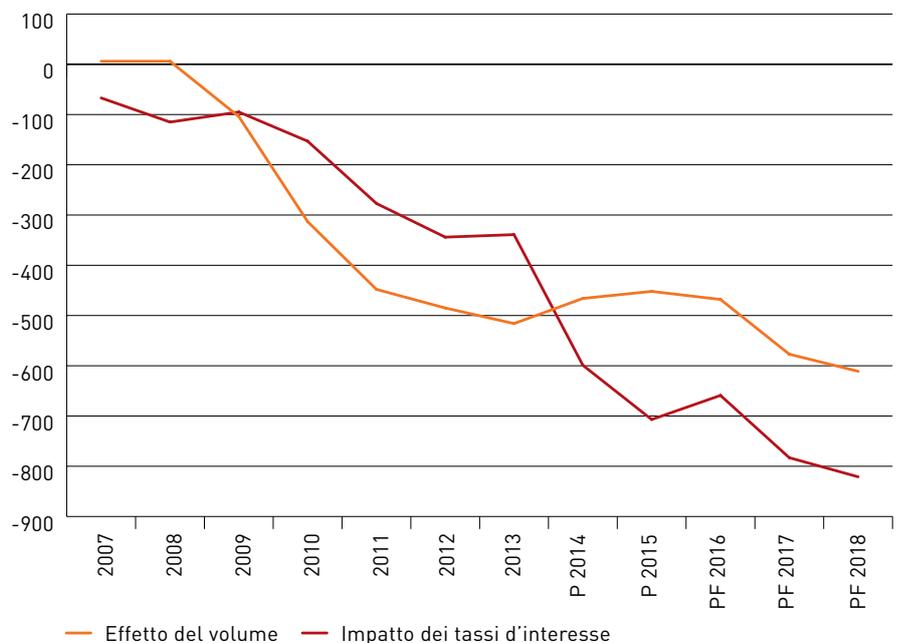
Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), piano finanziario 2016-2018.

**Grafico 7**

► L'ammortamento dei debiti ha permesso di ridurre gli oneri per interessi della Confederazione di quasi un miliardo di franchi dopo il 2006. A seguito di un previsto rifinanziamento, il livello dei debiti aumenterà di nuovo leggermente nel 2016. L'ammortamento dovrebbe tuttavia proseguire nel 2017. Quest'ultimo allevierà durevolmente le finanze federali e amplierà il margine di manovra finanziaria. Il basso livello dei tassi d'interesse ha ridotto negli scorsi anni gli oneri della Confederazione. Entro il 2018, le sue spese per interessi diminuiranno di 1,4 miliardi di franchi rispetto al 2006.

**L'ammortamento dei debiti amplia il margine di manovra finanziaria**

Effetto del volume e impatto dei tassi d'interesse rispetto al picco del 2006 (in milioni)



Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), piano finanziario 2016-2018.

**Informazioni:**

frank.marty@economiesuisse.ch  
 frederic.pittet@economiesuisse.ch

Tabella 1

**Valori chiave del budget 2015 e del piano finanziario 2016-2018**  
 Importi in milioni di franchi

	P 2014	P 2015	PF 2016	PF 2017	PF 2018	Ø-Crescita
<b>Entrate ordinarie</b>	<b>66'245</b>	<b>67'527</b>	<b>71'514</b>	<b>74'134</b>	<b>76'064</b>	<b>3,5</b>
<b>Entrate fiscali</b>	<b>62'270</b>	<b>63'755</b>	<b>67'058</b>	<b>69'615</b>	<b>71'466</b>	<b>3,5</b>
Imposta sul valore aggiunto	22'960	23'770	24'590	25'280	25'390	2,5
Imposta federale diretta	20'113	20'369	21'841	23'581	25'013	5,6
Imposta preventiva	4'837	5'314	5'465	5'616	5'767	4,5
Tasse di circolazione	2'273	2'273	2'305	2'645	2'675	3,6
Tassa di bollo	2'300	2'425	2'550	2'425	2'550	2,6
<b>Altre entrate</b>	<b>13'762</b>	<b>13'367</b>	<b>14'763</b>	<b>14'587</b>	<b>14'669</b>	<b>1,6</b>
<b>Uscite ordinarie</b>	<b>66'124</b>	<b>67'003</b>	<b>70'906</b>	<b>72'710</b>	<b>73'383</b>	<b>2,6</b>
<b>Previdenza sociale</b>	<b>21'763</b>	<b>22'360</b>	<b>22'790</b>	<b>23'520</b>	<b>23'006</b>	<b>1,4</b>
Assicurazione vecchiaia	10'856	11'078	11'323	11'719	11'988	2,5
Assicurazione invalidità	5'015	5'160	5'180	5'316	4'420	-3,1
Assicurazione malattia	2'286	2'456	2'555	2'668	2'679	4,2
Prestazioni complementari	1'446	1'496	1'623	1'672	1'725	4,5
Altre spese	2'160	2'170	2'109	2'145	2'194	0,4
<b>Finanze e imposte</b>	<b>9'963</b>	<b>9'951</b>	<b>10'726</b>	<b>11'055</b>	<b>11'343</b>	<b>3,3</b>
<b>Trasporti</b>	<b>8'549</b>	<b>8'542</b>	<b>9'735</b>	<b>9'980</b>	<b>10'438</b>	<b>5,1</b>
<b>Formazione e ricerca</b>	<b>7'201</b>	<b>7'357</b>	<b>7'705</b>	<b>7'951</b>	<b>8'187</b>	<b>3,3</b>
<b>Difesa nazionale</b>	<b>4'856</b>	<b>4'706</b>	<b>5'026</b>	<b>5'097</b>	<b>5'159</b>	<b>1,5</b>
<b>Agricoltura e alimentazione</b>	<b>3'719</b>	<b>3'586</b>	<b>3'626</b>	<b>3'628</b>	<b>3'627</b>	<b>-0,6</b>
<b>Relazioni con l'estero – cooperazione internazionale</b>	<b>3'569</b>	<b>3'701</b>	<b>3'784</b>	<b>3'765</b>	<b>3'824</b>	<b>1,7</b>
<b>Altri gruppi di compiti</b>	<b>6'504</b>	<b>6'800</b>	<b>7'514</b>	<b>7'714</b>	<b>7'799</b>	<b>3,4</b>
<b>Saldo di finanziamento ordinario</b>	<b>121</b>	<b>524</b>	<b>608</b>	<b>1'424</b>	<b>2'681</b>	
Entrate straordinarie	-	139	145	-	-	
Uscite straordinarie	-	-	-	-	-	
<b>Saldo di finanziamento</b>	<b>121</b>	<b>662</b>	<b>753</b>	<b>1'424</b>	<b>2'681</b>	
<b>Esigenze del freno all'indebitamento</b>						
Eccedenza/Deficit strutturale	452	186	179	1'201	2'681	
Spese massime autorizzate	66'576	67'189	71'085	73'912	76'064	
Margine di manovra/adattamenti richiesti	452	223	179	1'201	2'681	
<b>Valori di riferimento macroeconomici</b>						
Crescita reale del PIL, in %	2,1	2,6	2,0	1,7	1,7	2,0
Crescita nominale del PIL, in %	2,3	3,1	3,0	2,7	2,7	2,9
Rincarico	0,2	0,4	1,0	1,0	1,0	0,8

Fonti: Amministrazione federale delle finanze (2014), preventivo 2015, piano finanziario 2016-2018.

**Impressum**

 economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere  
 Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo  
 www.economiesuisse.ch