

Prospettive a lungo termine 2012

Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera Rapporto 2012



Colofone

Editore Dipartimento federale delle finanze DFF
Bundesgasse 3
CH-3003 Berna

E-Mail info@efd.admin.ch
Internet www.efd.admin.ch

Diese Publikation ist auch in Deutsch erhältlich.
Cette publication existe également en français.
This brochure is also available in English.

Autori A. Geier, M. Zahno, Amministrazione federale delle finanze AFF
Berna, 2012

Indice

Prefazione	4
Compendio	6
1. Introduzione	10
2. Situazione iniziale: tendenze a lungo termine	14
2.1. Demografia	14
2.2. Evoluzione economica	18
2.3. Altre tendenze	21
3. Metodologia	22
3.1. Definizione della sostenibilità finanziaria	22
3.1.1. Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale	22
3.2. Proiezione delle uscite e delle entrate	24
3.2.1. Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici	24
3.2.2. Uscite indipendenti dai cambiamenti demografici	25
3.2.3. Entrate	27
3.2.4. Entrate e uscite dipendenti dagli interessi	27
3.3. Scenari e analisi di sensitività	28
4. Risultati	29
4.1. Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici	29
4.2. Indebitamento e lacuna fiscale	33
5. Confronto con le prospettive a lungo termine del 2008	39
6. Confronto internazionale	42
Bibliografia	45
Allegato: Calcolo della lacuna fiscale	46

Prefazione



Con un tasso d'indebitamento sotto il 40 per cento la Svizzera occupa sempre una posizione di riguardo nel confronto internazionale. Dall'inizio del XXI secolo, grazie a una politica finanziaria stabile e lungimirante a tutti i livelli istituzionali, abbiamo addirittura abbassato il tasso d'indebitamento. Questo ci rallegra. Sappiamo quanto sia importante assicurare finanze statali sane per ottenere la fiducia degli investitori e quindi per sviluppare la prosperità dell'economia nazionale.

Nonostante questi successi non dobbiamo credere che i conti pubblici saranno per sempre solidi. Dobbiamo essere consapevoli che il preventivo e il piano finanziario hanno un orizzonte temporale relativamente breve e non indicano pertanto i debiti impliciti. L'evoluzione demografica genererà sicuramente oneri supplementari a carico delle finanze pubbliche. Per dimostrare la solidità dei conti pubblici bisogna considerare anche gli impegni impliciti della Confederazione, dei Cantoni e delle assicurazioni sociali. A tal fine, viene ora pubblicata la seconda edizione delle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera (1a ediz. 2008).

Queste prospettive si basano su determinate ipotesi relative all'evoluzione demografica, alla crescita, ai tassi d'interesse e al rincaro e indicano l'andamento delle entrate e delle uscite fino al 2060, nel caso in cui non si adottassero misure a livello politico. Scegliere un orizzonte temporale di 50 anni è ragionevole, poiché nei prossimi anni il pensionamento della generazione del baby boom esplicherà i suoi effetti sulle finanze pubbliche. L'invecchiamento della popolazione determinerà in particolare nei settori delle assicurazioni sociali e della sanità una crescita delle uscite nettamente superiore all'evoluzione delle entrate. Ne consegue che entro il 2060 il tasso d'indebitamento potrebbe superare il 130 per cento del PIL. Bisogna evitare che si verifichi una situazione del genere. Le prospettive a lungo termine hanno il merito di indicarci, e anche di quantificare, gli interventi imposti dai cambiamenti demografici. Affinché nel 2060 il tasso d'indebitamento non sia superiore a quello registrato nel 2009, occorrono correttivi. La politica è sollecitata ad adottare quanto prima i necessari provvedimenti. Più si ritardano le misure di riforma, maggiore sarà la lacuna fiscale da colmare.

Anche se comportano talune incertezze – come tutti gli studi concernenti un lungo orizzonte temporale – le presenti prospettive sono un chiaro invito alla politica ad intraprendere sin d'ora le riforme necessarie per mantenere la sostenibilità delle finanze pubbliche. È un atto che dobbiamo alle generazioni future.

A handwritten signature in black ink, reading "Eveline Widmer-Schlumpf". The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent initial "E".

Eveline Widmer-Schlumpf
Presidente della Confederazione

Compendio

Le prospettive a lungo termine illustrano come le tendenze demografiche di oggi si ripercuotono a lunga scadenza sui conti delle amministrazioni pubbliche in Svizzera e quale deve essere l'ordine di grandezza dei provvedimenti che bisogna adottare per impedire un aumento del tasso d'indebitamento.

Nei prossimi decenni la struttura dell'età della popolazione svizzera subirà cambiamenti. Le classi a forte natalità – la cosiddetta generazione del baby boom – andranno in pensione tra qualche anno. Nello stesso tempo il tasso di natalità è fortemente diminuito, mentre la speranza di vita aumenta ulteriormente, cosicché il rapporto tra persone anziane e persone in età attiva si modifica viepiù. Questo cambiamento della struttura demografica ha conseguenze anche per i conti pubblici, in particolare nei settori della sanità e delle uscite sociali.

Le proiezioni si fondano sugli scenari demografici dell'Ufficio federale di statistica (UST), sui calcoli dell'Ufficio federale della assicurazioni sociali (UFAS) concernenti le prospettive finanziarie dell'AVS e dell'AI, nonché

sugli scenari di sviluppo nel settore della sanità¹.

Secondo queste proiezioni nel corso dei decenni fino al 2060 le finanze pubbliche dovranno far fronte a oneri supplementari dovuti alla demografia. Questi oneri varieranno a seconda delle ipotesi circa l'evoluzione della migrazione e della crescita economica. Al fine di determinare la dimensione dell'incertezza legata alle differenti ipotesi sono stati elaborati diversi scenari per la crescita economica, il tasso d'interesse e la migrazione.

Nello scenario di base, le **uscite** delle finanze pubbliche **legate alla demografia** passeranno dal 18,4 per cento del PIL (2009) al 22,3 per cento (2060). La ripartizione degli oneri supplementari tra i diversi livelli statali evidenzia che, a livello di Confederazione, ne sono interessate soprattutto le assicurazioni sociali (AVS). Per quanto riguarda i Cantoni, l'aumento è dovuto in particolare alle uscite per la sanità e per le cure di lunga durata.

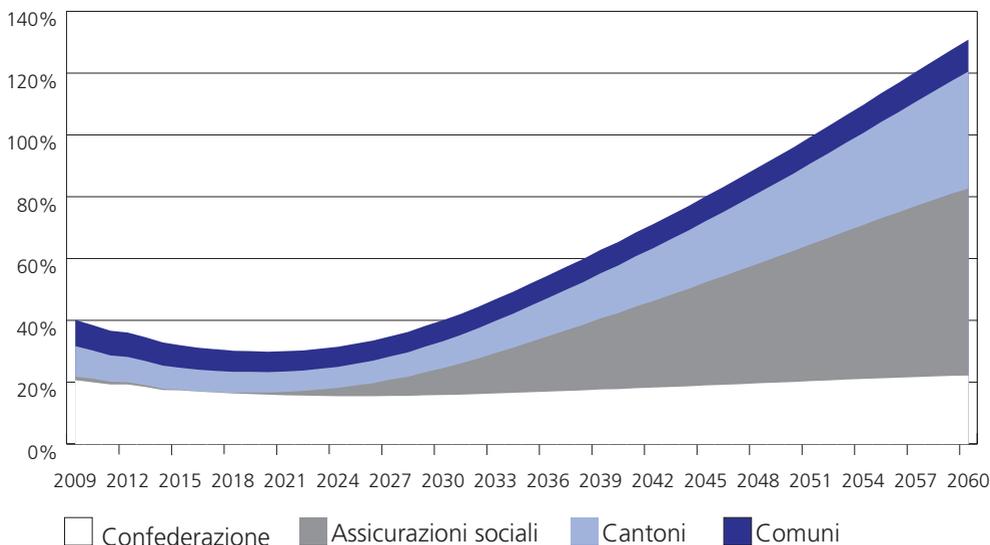
Senza contromisure, gli oneri demografici determinerebbero pure un sensibile aumento del debito

1 Cfr. Piano finanziario di legislatura 2013–2015, allegato 7.

pubblico fino al 2060. Nello scenario di base, a contare dal 2020 l'**indebitamento** registrerà nei conti

di tutte le amministrazioni pubbliche un'impennata fino a raggiungere il 131 per cento del PIL nel 2060.

Tasso d'indebitamento – scenario di base



La **lacuna fiscale** indica la necessità di intervenire per impedire che nel 2060 il tasso d'indebitamento superi i livelli del 2009. Per i conti di tutte le amministrazioni pubbliche la lacuna fiscale ascende all'1,8 per cento del PIL. Questo significa che per impedire l'aumento del tasso d'indebitamento fino al 2060 sarebbero necessari risparmi annuali o entrate supplementari pari all'1,8 per cento del PIL.

Riferito al PIL attuale ciò corrisponderebbe a un risparmio annuo di circa 10 miliardi.

Rispetto alle ultime prospettive a lungo termine del 2008 (1,4 %) la lacuna fiscale è più elevata in quanto il periodo considerato all'epoca era un altro, ovvero comprendeva gli anni dal 2005 al 2050. Se ai fini del confronto si considerasse lo stesso

periodo, nell'ottica attuale la lacuna fiscale sarebbe più favorevole (1,2 %). Questa differenza è dovuta essenzialmente a una maggiore crescita della popolazione e a una migliore situazione di partenza (eccedenze nell'anno di riferimento e nel piano finanziario di legislatura). La progressiva dinamica del debito dopo il 2050 determina per contro un aumento della lacuna fiscale.

Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, nello scenario di base la lacuna fiscale è dell'1,1 per cento. Questa percentuale corrisponde in gran parte all'intera lacuna fiscale e, per il 2010, a un valore di 6,0 miliardi. A livello di Confederazione la lacuna fiscale è dello 0,1 per cento. Se come valore di riferimento costante della lacuna fiscale si ricorresse al debito nominale anziché al tasso d'indebitamento – come previsto dal freno all'indebitamento – la lacuna fiscale sarebbe dello 0,3 per cento. I Cantoni registrano una lacuna fiscale dello 0,5 per cento mentre solo i Comuni non hanno alcuna lacuna fiscale. Inoltre, la necessità di intervenire cresce quanto

più si ritarda l'adozione di contromisure. Qualora queste fossero adottate solo dal 2030 (invece che dal 2014), la lacuna fiscale in ambito di assicurazioni sociali lieviterebbe all'1,5 per cento e quella dei Cantoni allo 0,8 per cento.

Oltre che dall'attuale situazione iniziale, i risultati dipendono notevolmente anche dalle **ipotesi** sulla futura **crescita economica** e dall'atteso **saldo migratorio** fino al 2060. Con un saldo migratorio di circa 15 000 persone in media in più ogni anno rispetto allo scenario di base (27 000), il tasso d'indebitamento nel 2060 scenderebbe di circa 33 punti percentuali mentre la lacuna fiscale di 0,6 punti percentuali. Sarebbero comunque ancora necessari interventi. Se fino al 2060 la crescita economica fosse inferiore di 0,5 punti percentuali, il tasso d'indebitamento aumenterebbe per contro di ulteriori 47 punti percentuali e la lacuna fiscale registrerebbe una progressione di 0,6 punti percentuali. Ipotesi alternative sul tasso d'interesse non comportano nel complesso effetti per la lacuna fiscale.

Lacune fiscali con un tasso d'indebitamento costante

2060						
	Lacuna fiscale (in % del PIL)	Analisi di sensitività (variazione in punti %)				
		Crescita economica		Tasso d'interesse		Migrazione elevata
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	
Confederazione	0,1	+0,2	-0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Assicurazioni sociali	1,1	+0,4	-0,4	+0,1	-0,1	-0,3
Cantoni	0,5	-0,1	+0,1	-0,0	+0,0	-0,1
Comuni	0,0	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	-0,0
Totale	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

1 Introduzione

La sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche è un importante presupposto per un'economia prospera. Le sfide che bisogna affrontare a livello di politica finanziaria a seguito del prevedibile sviluppo demografico giustificano un esame più attento dell'evoluzione a lungo termine delle finanze pubbliche.

Per lo Stato il concetto di sostenibilità finanziaria è da intendere come capacità di garantire il finanziamento degli impegni presenti e futuri e di assicurare alle prossime generazioni lo stesso benessere di cui fruiscono le attuali generazioni. I preventivi e i piani finanziari non sono sufficienti a fornire un'informazione completa, orientata al lungo periodo, poiché coprono un periodo di soli quattro anni. Il presente rapporto contribuisce a colmare questa lacuna completando il rendiconto finanziario con una prospettiva a lungo termine. In vari settori, in particolare in quello dell'AVS, l'evoluzione a lungo termine è già rappresentata in altro modo². Le prospettive sul lungo periodo permettono tuttavia di tracciare un quadro d'insieme e quindi di fornire informazioni sulla situazione finanziaria di tutte le

amministrazioni pubbliche (Confederazione, Cantoni, Comuni e assicurazioni sociali). Dopo quello pubblicato dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) nel 2008, questo è il secondo rapporto sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche. L'AFF prevede di mantenere il ritmo biennale.

A livello cantonale una serie di regole fiscali di varia natura o di adattamenti istituzionali impedisce la formazione di deficit elevati. A livello federale il freno all'indebitamento non garantisce solo il pareggio di bilancio a medio termine ma persegue pure l'obiettivo di mantenere finanze sostenibili a lunga scadenza. Il perseguimento sistematico di questo obiettivo impone sempre un bilancio in pareggio. Nel lungo termine può però sorgere il problema che determinate categorie di uscite vengano relegate in secondo piano a favore di uscite non pilotabili a breve termine («uscite vincolate») ma che soggiacciono alle tendenze di crescita demografica a lungo termine. Per impedire una simile prioritizzazione, occorre avviare riforme sul fronte di queste uscite. Nel presente studio si è ipotizzato consapevolmente che le regole fiscali

2 Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Berna, 2011.

non vengono rispettate. Diversamente, l'analisi non permetterebbe di acquisire valore aggiunto poiché il debito statale a priori non potrebbe più aumentare a lungo termine.

Ai sensi di un'analisi della situazione si cerca di stimare le ripercussioni a lungo termine della politica attuale (cosiddetta ipotesi «no-policy-change») e di abbozzare gli eventuali interventi necessari. Ciò significa che sulla scorta delle normative in vigore vengono effettuate proiezioni delle entrate e delle uscite dei tre livelli dello Stato e delle opere sociali con un orizzonte temporale fino al 2060. In tal modo le prospettive a lungo termine non possono essere ritenute una previsione in quanto bisogna certamente presumere che nel periodo in questione le basi legali subiranno modifiche. Inoltre si verificheranno eventi o sviluppi imprevisi che influenzeranno certamente le finanze pubbliche. Ne consegue che le prospettive a lungo termine non forniscono un quadro del futuro, ma indicano il modo in cui le condizioni quadro e le tendenze attuali si ripercuoteranno nel futuro. La scelta è caduta sull'orizzonte temporale 2060 poiché fino ad allora dovrebbero prodursi i principali

effetti dell'invecchiamento della società e poiché per gli scenari demografici calcolati dall'Ufficio federale di statistica (UST) e per le prospettive a lungo termine dell'UE è stato adottato lo stesso orizzonte temporale.

Sulla base delle proiezioni delle entrate e delle uscite risultano diversi indicatori che forniscono dati sulla sostenibilità della politica finanziaria. Tra questi indicatori vanno citati l'evoluzione del tasso d'indebitamento³ e la lacuna fiscale (fiscal gap), la quale stabilisce la misura in cui oggi il saldo budgetario deve essere migliorato in modo permanente affinché alla fine dell'orizzonte temporale considerato non venga superato un determinato livello d'indebitamento.

Il rapporto sulle prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche della Svizzera prende in esame, in linea con il metodo utilizzato nell'UE, i settori delle amministrazioni pubbliche che sono influenzati in misura considerevole dallo sviluppo demografico, in particolare i settori della sanità, della sicurezza sociale, della formazione e delle entrate.

3 Debito in percento del PIL.

Oltre a quello demografico esistono altri fattori che influenzeranno a lungo termine le finanze pubbliche ma che non possono essere presi in considerazione nel presente studio. Ad esempio il cambiamento climatico e l'approvvigionamento energetico, i cui effetti economici e finanziari sono difficilmente stimabili e per i quali al momento non è praticamente possibile definire e nemmeno estrapolare tendenze.

In un prossimo futuro i cambiamenti demografici saranno determinati dalle classi d'età caratterizzate da una forte natalità, ovvero dalla cosiddetta generazione del baby boom che andrà in pensione nei prossimi 20 anni. Inoltre, se si considera che il tasso di natalità è fortemente diminuito e che la speranza di vita cresce ulteriormente, il rapporto tra il numero di persone anziane e quello di persone esercitanti un'attività lucrativa si sbilancerà ulteriormente. Di conseguenza le uscite per la previdenza sociale e la sanità, che attualmente ammontano complessivamente a quasi il 16 per cento del PIL, aumenteranno in misura sensibilmente maggiore rispetto al valore aggiunto creato dall'economia.

Per l'elaborazione di queste proiezioni è necessario formulare ipotesi relative all'evoluzione demografica e ai parametri macroeconomici rilevanti. Le ipotesi assunte per il periodo di proiezione concernenti l'evoluzione del PIL e della migrazione influenzano notevolmente l'andamento a lungo termine delle finanze statali. Vista l'incertezza di questo tipo di ipotesi nel lungo periodo, vengono effettuate analisi di sensitività che illustrano gli effetti di ipotesi alternative relative alla crescita del PIL, ai flussi migratori e al tasso d'interesse.

I risultati delle prospettive a lungo termine costituiscono, tra l'altro, la base per l'elaborazione degli «scenari di sviluppo nel settore della sanità»⁴. Questi ultimi vanno oltre i calcoli illustrati nel presente rapporto, dato che prendono in considerazione diversi scenari di proiezione e opzioni politiche.

I cambiamenti demografici concernono in misura più o meno marcata anche gli altri Paesi industrializzati. Per illustrare la necessità di un intervento di politica finanziaria, sempre più Paesi abbozzano a intervalli regolari prospettive a lungo termine per i loro bilanci pubblici. In

4 Cfr. Piano finanziario di legislatura 2013–2015, allegato 7.

questo senso l'UE ha pubblicato nel 2009 un'analisi delle ripercussioni dei mutamenti demografici sui bilanci dei suoi Stati membri con un orizzonte temporale fino al 2060. Anche gli USA, la Germania e la Gran Bretagna pubblicano rapporti periodici sulla sostenibilità delle rispettive finanze pubbliche.

Il presente rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 presenta le tendenze a lungo termine rilevanti per le finanze pubbliche e illustra gli scenari demografici dell'UST su cui si fondano le proiezioni e le ipotesi di

sviluppo economico. Il terzo capitolo descrive il metodo utilizzato per ottenere le proiezioni e gli indicatori che devono fornire informazioni sulla sostenibilità finanziaria. Il quarto capitolo mostra l'evoluzione fino al 2060 delle finanze statali e, in particolare, delle uscite dovute a fattori demografici. Le analisi di sensitività indicano l'effetto di una variazione delle ipotesi di base. Il capitolo 5 opera un confronto con le prospettive a lungo termine elaborate nel 2008. Il sesto capitolo, infine, paragona i risultati della Svizzera con quelli di altri Paesi.

2 Situazione iniziale: tendenze a lungo termine

2.1 Demografia

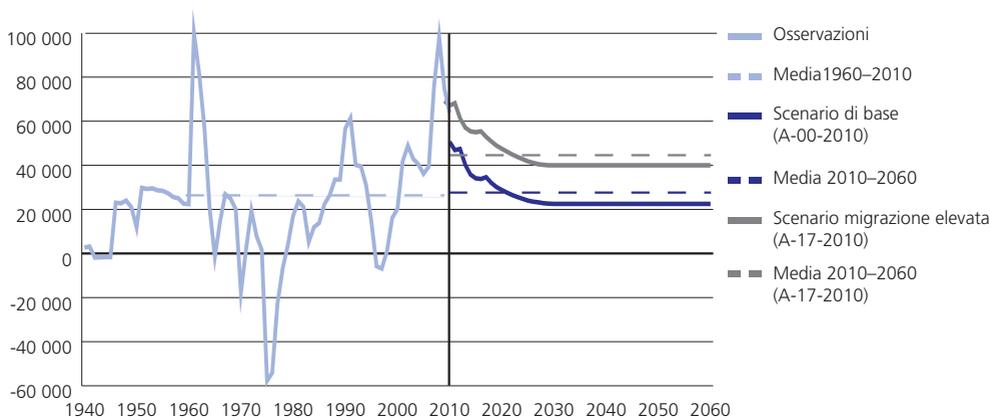
Le proiezioni nel presente rapporto si fondano sugli scenari dell'evoluzione demografica elaborati dall'UST per il periodo 2010–2060⁵, in particolare sui dati dello scenario di base (A-00-2010). Secondo questo scenario la popolazione in Svizzera passa dai 7,9 milioni nel 2010 ai 9,0 milioni nel 2060; questo aumento corrisponde a un tasso di crescita medio annuo dello 0,3 per cento. Nel periodo considerato, tuttavia, l'incremento della popolazione si indebolisce e tra il 2050 e il 2060 si registra addirittura una stagnazione demografica. Un fattore determinante per l'evoluzione demografica, ma difficilmente stimabile, è il futuro

saldo migratorio (il numero di immigrati meno il numero di emigrati in un anno). Nello scenario di base dell'UST questo saldo si stabilizza a partire dal 2030 attestandosi a 22 500 persone all'anno. Tale cifra corrisponde circa alla media degli ultimi 50 anni. Fino al 2030 il saldo migratorio ipotizzato è però più alto e per l'intero periodo ammonta in media a circa 27 000 persone all'anno.

Nell'ambito di un'analisi di sensibilità, oltre allo scenario di base, si tiene conto di uno scenario con un saldo migratorio più alto (A-17-2010). In tale scenario il saldo migratorio si stabilizza attorno alle 40 000 persone (cfr. grafico 2.1).

5 UST, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel, luglio 2010.

Grafico 2.1: Saldo migratorio secondo gli scenari demografici dell'UST



Fonte: UST

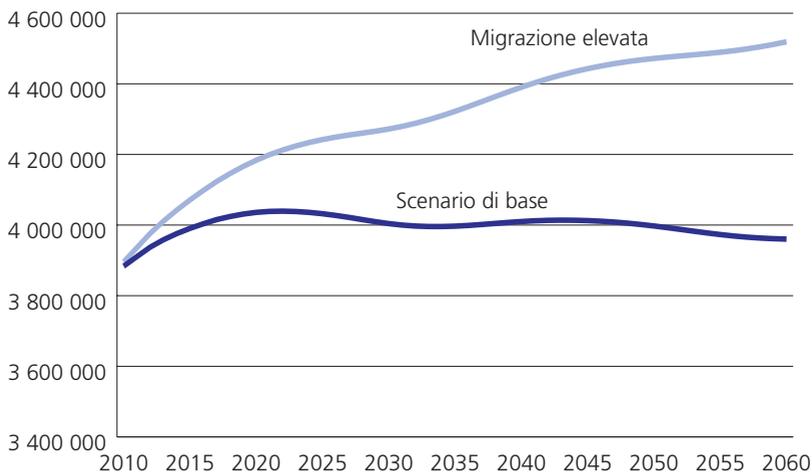
Per lo sviluppo dell'intera economia e per le finanze statali riveste particolare importanza non solo la popolazione in valore assoluto ma anche la sua struttura. L'invecchiamento della società determina ad esempio un aumento della quota di persone non esercitanti un'attività lucrativa rispetto a quelle attive. Questa evoluzione costituisce una delle principali sfide della politica finanziaria, poiché si traduce in più uscite per le persone non esercitanti un'attività lucrativa e nel contempo in un substrato fiscale proporzionalmente più basso. I cambiamenti nella piramide delle età si ripercuotono inoltre sui costi e sulle uscite nel

settore della sanità. La struttura della popolazione è determinante anche per la proiezione della popolazione attiva, che viene parimenti effettuata dall'UST⁶.

Il grafico 2.2 illustra l'evoluzione della popolazione attiva convertita in unità equivalenti a tempo pieno che, secondo lo scenario di base, aumenta ancora leggermente sino al 2020 circa per poi stagnare. Per contro, nello scenario preso in considerazione per l'analisi di sensitività che si basa su un flusso migratorio maggiore, la popolazione attiva diminuirebbe sensibilmente fino al 2060.

6 UST, Neuchâtel, 2010.

Grafico 2.2: Popolazione attiva in unità equivalenti a tempo pieno*



* Base: UST A-00-2010; scenario di sensitività con un flusso migratorio maggiore: UST A-17-2010

Sino al 2060 anche la struttura della popolazione per classi di età cambia notevolmente (cfr. grafico 2.3). La quota della popolazione in età lavorativa scende dal 62,1 per cento del 2010 al 53,3 per cento nel 2060. La quota della popolazione in età

pensionistica al di sotto degli 80 anni sale dal 12 per cento circa nel 2010 al 16 per cento nel 2060. La quota degli ultraottantenni entro il 2060 cresce di circa due volte e mezzo in rapporto al 2010. La generazione dei giovani diminuisce invece proporzionalmente.

Grafico 2.3: Evoluzione della struttura della popolazione – quote al totale (scenario di base)

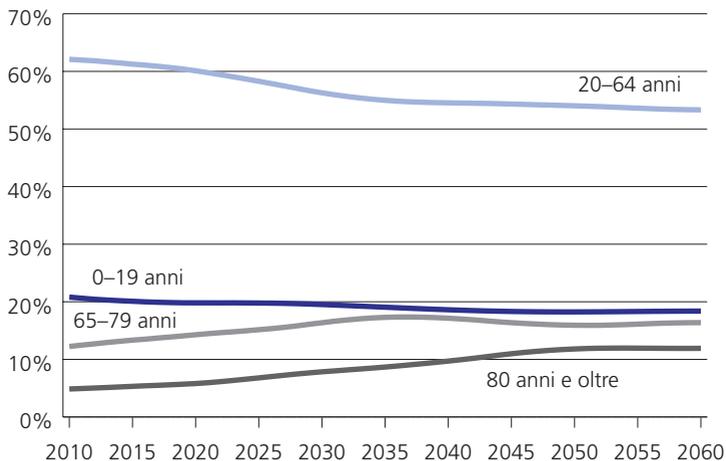
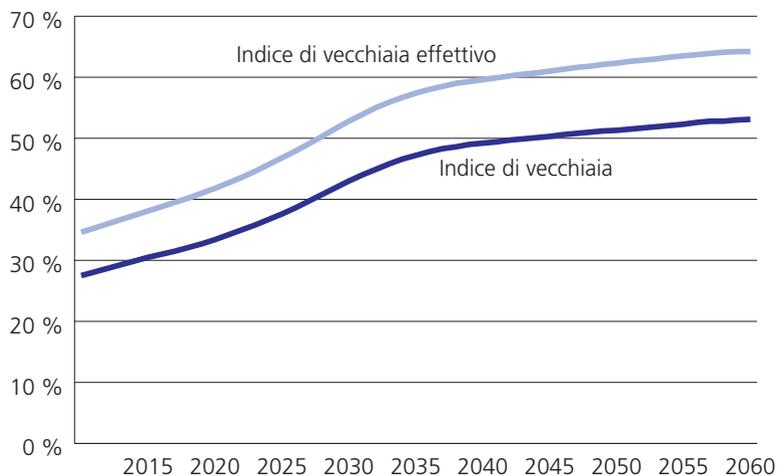


Grafico 2.4: Indice di vecchiaia*



* Indice di vecchiaia: rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione in età lavorativa. Indice di vecchiaia effettivo: rapporto tra la popolazione di oltre 65 anni e la popolazione attiva.

Mentre oggi per ogni persona di oltre 65 anni vi sono 3,6 persone in età lavorativa (indice di vecchiaia 27,5 %), nel 2060 questo rapporto non raggiunge uno a due (vedi grafico 2.4). L'indice di vecchiaia «effettivo» mette in rapporto il numero di pensionati con la popolazione attiva effettiva misurata in unità equivalenti a tempo pieno (ETP).

Per stimare la popolazione attiva si ipotizza una quota di persone attive per ogni categoria d'età supponendo che la quota della popolazione attiva di età compresa tra i 15–24 anni diminuisca leggermente rispetto ad oggi a seguito di un maggiore tasso di frequenza al livello scolastico secondario (formazione professionale di base e maturità) e terziario. All'opposto si presuppone un aumento della quota di persone attive di età superiore ai 55 anni, ipotizzando un minor numero di persone in questo gruppo di età che si ritira dalla vita attiva in seguito a pensionamento anticipato o per altri motivi. Anche se l'età legale di

pensionamento non aumenta, cresce l'età media effettiva di pensionamento. Questa ipotesi sembra plausibile alla luce della prevedibile crescente scarsità del fattore lavoro.

2.2 Evoluzione economica

Per elaborare proiezioni delle entrate e delle uscite, che costituiscono anche la base per il calcolo degli indicatori di sostenibilità (tasso d'indebitamento, lacuna fiscale), è necessario formulare ipotesi per le principali grandezze macroeconomiche. Per gli anni del preventivo e del piano finanziario si utilizzano i valori di riferimento stabiliti nel Piano finanziario di legislatura 2013–2015⁷. Poiché il periodo considerato si estende sull'arco di circa 50 anni, nell'ambito del presente rapporto un approccio complesso per determinare le grandezze macroeconomiche rilevanti, come un modello di equilibrio generale calcolabile, sembra poco opportuno. Questo approccio richiederebbe una grande quantità di informazioni supplementari.

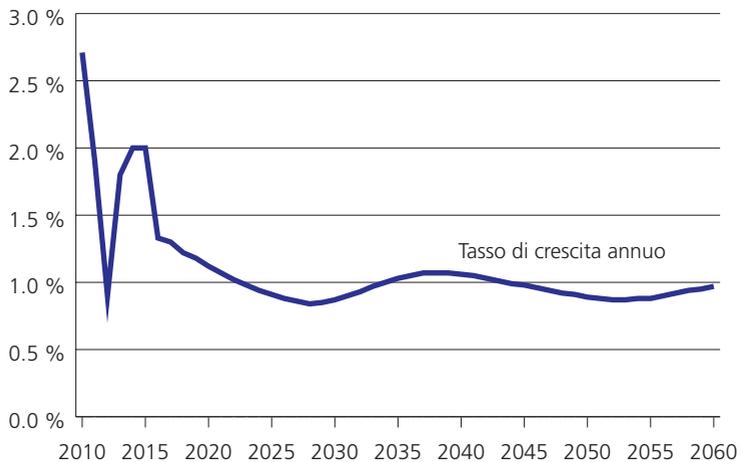
7	2011	2012	2013	2014	2015
PIL reale	1,9%	0,9%	1,8%	2,0%	2,0%
PIL nominale	2,5%	1,4%	2,8%	3,5%	3,5%
Interesse a lungo termine (10 anni)	1,5%	1,7%	2,5%	3,0%	3,5%

tari e di ipotesi⁸. Conformemente alla prassi in uso a livello internazionale, per la crescita economica a lungo termine si definiscono quindi parametri semplici (cfr. tabella 1), sulla base delle seguenti ipotesi.

Tabella 1: Ipotesi macroeconomiche nello scenario di base

Tasso di crescita della produttività del lavoro:	1,0 %
Interesse reale (a lungo termine):	2,0 %
Rincaro:	1,5 %
Interesse nominale (interesse reale + rincaro):	3,5 %

Grafico 2.5: Evoluzione della crescita del PIL reale



⁸ Per elaborare modelli nell'ambito delle misure e delle riforme nel settore sociale o in quello fiscale, sarebbe più adatto un approccio come quello adottato ad esempio da Keuschnigg (2011).

Dal 2010 al 2015 il tasso di crescita riflette le oscillazioni congiunturali (Preventivo 2012 e Piano finanziario di legislatura 2013–2015).

La crescita del PIL reale è data dall'evoluzione della popolazione attiva espressa in unità equivalenti a tempo pieno e dalla produttività del lavoro. Il grafico 2.5 mostra chiaramente che in presenza di una riduzione dell'offerta di lavoro la crescita economica è di poco inferiore all'1 per cento, il che corrisponde a un aumento annuo della produttività del lavoro dell'1 per cento. Questa ipotesi per la crescita della produttività del lavoro corrisponde grossomodo alla media a lungo termine degli ultimi anni e ha un influsso determinante sul risultato dell'analisi. Per questa ragione si effettuano analisi di sensitività in relazione alla crescita della produttività. Oltre a questi scenari relativi alla produttività e a quello che ipotizza un flusso migratorio maggiore, vengono pure calcolate sensitività

riguardo ai tassi d'interesse (cfr. n. 3.3).

L'ipotesi del 2 per cento per quanto concerne il tasso reale d'interesse (a lungo termine) corrisponde all'incirca al valore medio del rendimento reale delle obbligazioni di cassa a 10 anni della Confederazione durante il periodo 1990–2010.

Inoltre si presume che gli stipendi reali siano in linea con l'evoluzione della produttività del lavoro e che pertanto sussista una neutralità della distribuzione tra capitale e lavoro.

Per le proiezioni delle entrate e delle uscite è necessaria un'ipotesi di rincaro che prospetti un rialzo annuo dei prezzi dell'1,5 per cento. Questo valore corrisponde a un valore medio nel lungo termine. Negli ultimi anni il rincaro è però stato più basso. Dato che questa ipotesi non influenza in misura considerevole né la lacuna fiscale né il tasso d'indebitamento⁹, nel caso del rincaro si rinuncia a calcolare scenari separati.

9 Il rincaro si ripercuote sia sul fronte delle entrate sia su quello delle uscite. Non ha invece alcun influsso sulla quota delle uscite. Si suppone che non influisca nemmeno sulla crescita a lungo termine, che dipende unicamente dalla produttività del lavoro pro capite. Si tratta di un'ipotesi semplicistica, poiché alcuni studi mostrano, ad esempio, che l'inflazione pone la Confederazione in condizione di perdente (Bruchez et al., 2006).

Si ipotizza che la produttività del lavoro, il tasso reale d'interesse e il rincaro rimangano costanti nel tempo, dato che non sussistono elementi di riferimento sicuri per stabilire in che modo il cambiamento demografico influenza la produttività del lavoro e il tasso reale d'interesse. A complicare il quadro si aggiunge il fatto che l'evoluzione dei tassi d'interesse è influenzata in misura determinante da fattori globali, che in questa sede non possono essere presi in considerazione né previsti. Inoltre non si tiene nemmeno conto degli effetti dei conti pubblici sulle grandezze macroeconomiche, anche perché non incidono sulla crescita economica attesa nel lungo periodo. Sono parimenti escluse eventuali ripercussioni di un calo della popolazione attiva e quindi di una riduzione del fattore lavoro sulla produttività del lavoro e sull'evoluzione degli stipendi.

2.3 Altre tendenze

Il presente rapporto si limita a quantificare le ripercussioni finanziarie del cambiamento demografico e le tendenze nel settore della sanità. Esistono però altre tendenze che possono riflettersi sensibilmente sulle finanze pubbliche, sia sul fronte delle uscite sia su quello delle entrate. Tra queste figurano ad esempio gli effetti del cambiamento climatico sull'intera produzione economica e su diversi settori di spesa oppure il rinvio di soluzioni nell'ambito dell'approvvigionamento energetico. In assenza di dati, in questi settori è tuttavia molto difficile fare affermazioni avvalorate da cifre. Nel complesso, le tendenze non prese in considerazione potrebbero avere a lungo termine un impatto negativo sulle finanze pubbliche, benché non siano esclusi effetti positivi (progresso tecnologico).

3 Metodologia

3.1 Definizione della sostenibilità finanziaria

In relazione all'evoluzione a lungo termine della politica finanziaria, il concetto di sostenibilità (sustainability) è stato introdotto nel dibattito di politica economica all'inizio degli anni Novanta. In termini generali, una politica finanziaria è sostenibile quando le restrizioni budgetarie dello Stato sono soddisfatte su un orizzonte temporale lungo. Ciò significa che le uscite future devono essere coperte dalle entrate future in modo che il tasso d'indebitamento non cresca continuamente. Un tasso d'indebitamento stabile serve dunque come base per la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche.

3.1.1 Tasso d'indebitamento e lacuna fiscale

In una prima fase bisogna definire l'orizzonte temporale al quale deve riferirsi la valutazione. Un orizzonte temporale troppo breve non terrebbe sufficientemente conto della dinamica a lungo termine, mentre un orizzonte temporale troppo lungo o addirittura infinito renderebbe l'analisi troppo dipendente da ipotesi

incerte per quanto riguarda le tendenze a lungo termine. Un orizzonte temporale fino al 2060 dovrebbe essere sufficiente per rilevare le ripercussioni dei mutamenti demografici. La ragione di tale scelta è la disponibilità di dati demografici per questo stesso arco di tempo che funge pure da riferimento per le analisi a livello internazionale¹⁰.

L'esigenza di un tasso d'indebitamento stabile presuppone il paragone tra due valori, ossia tra il valore iniziale e il valore perseguito. È ovvio parlare di stabilità se entrambi i valori sono uguali. È però anche pensabile che già il valore iniziale non corrisponda a un obiettivo auspicabile sotto il profilo della politica finanziaria, ad esempio quando il debito è ritenuto troppo elevato già in partenza. Purtroppo la teoria economica non consente di indicare un indebitamento ottimale a priori, per cui la sostenibilità finanziaria deve in generale essere orientata a un determinato valore. Questo valore può riflettere il mantenimento dello status quo (nessun aumento del tasso d'indebitamento nel periodo di osservazione), ma può anche rifarsi al rispetto a lungo termine di obiettivi di politica finanziaria – in particolare

10 Commissione europea, 2009.

del freno all'indebitamento – o a un determinato tasso d'indebitamento¹¹. La sostenibilità è dunque data se alla fine dell'orizzonte temporale considerato il tasso d'indebitamento corrisponde al valore perseguito.

Lo scostamento del tasso d'indebitamento dal valore perseguito può essere rappresentato in diversi modi. Una possibilità correntemente usata consiste nel presentare la «lacuna fiscale». Questa nozione indica in che misura bisogna migliorare (in modo permanente) le finanze statali a partire da oggi, affinché alla fine del periodo non venga superato un determinato tasso d'indebitamento¹². Essa non precisa se questa correzione debba essere effettuata a livello di uscite e/o di entrate. Se ad esempio la lacuna fiscale ammonta all'1 per cento del PIL nell'orizzonte temporale fino al 2060, il saldo dei conti dei tre livelli dello Stato e delle opere sociali deve essere migliorato di circa 6 miliardi di franchi all'anno entro il 2060.

Occorre segnalare che durante il periodo di osservazione il debito può subire variazioni importanti. All'inizio si accumulano eccedenze e il debito si riduce, mentre successivamente il debito aumenta per effetto dei deficit dovuti all'evoluzione demografica.

Anche la situazione nell'anno di base è importante per il risultato dei calcoli. Lo stato delle finanze pubbliche è condizionato da influssi congiunturali temporanei. Bisogna impedire che questi influssi permangano fino al 2060 e che abbiano ripercussioni eccessive. Di conseguenza gli anni di base¹³ vengono rettificati degli influssi congiunturali. A questo scopo le entrate dal 2010 fino al 2015 sono epurate di questi influssi tramite il fattore congiunturale utilizzato per il freno all'indebitamento. Sulla base dei dati della pianificazione finanziaria, nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione, le uscite strutturali per lo stesso periodo si fondano su un ipotetico tasso di disoccupazione del 3,4 per cento (tasso naturale).

11 Il Patto di stabilità e crescita dell'UE fissa ad esempio il valore perseguito a un tasso d'indebitamento del 60%.

12 La formula per il calcolo della lacuna fiscale è illustrata nell'allegato.

13 In generale per il 2009; per la Confederazione fanno stato le cifre del piano finanziario di legislatura, vale a dire gli anni fino al 2015.

3.2 Proiezione delle uscite e delle entrate

La rappresentazione di singoli settori di compiti permette di limitare eventuali interventi a settori specifici. Il modo di procedere per elaborare le proiezioni corrisponde in ampia misura a quello dell'UE¹⁴. I risultati sono quindi paragonabili. I calcoli che riguardano la Confederazione si fondano, tra l'altro, sulle cifre del Piano finanziario di legislatura 2013–2015, nonché sui dati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) relativi all'AVS e all'AI¹⁵. Analogamente al piano finanziario di legislatura, anche le presenti prospettive a lungo termine presuppongono l'attuazione della 6a revisione dell'AI (6A e 6B). In particolare, i calcoli si fondano sulle cifre della statistica finanziaria per l'anno 2009. Qui di seguito sono spiegate le più importanti ipotesi metodologiche.

3.2.1 Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici

Proiezioni dettagliate delle uscite dei tre livelli statali e delle assicurazioni sociali sono state elaborate nei

settori maggiormente toccati dai cambiamenti demografici, vale a dire l'assicurazione per la vecchiaia (AVS) e l'assicurazione per l'invalidità (AI), la sanità, incluse le cure di lunga durata, e la formazione. Per la Confederazione queste uscite rappresentano circa il 33 per cento delle uscite totali, per i Cantoni circa il 45 per cento e per i Comuni circa il 35 per cento.

Nel settore dell'**assicurazione per la vecchiaia e dell'assicurazione per l'invalidità** le proiezioni, in particolare quelle delle entrate e delle uscite dell'AVS e dell'AI, sono state effettuate dall'UFAS.

Per quanto riguarda l'AVS, l'UFAS calcola la somma delle rendite fondandosi sul numero dei pensionati secondo età e sesso degli scenari demografici dell'UST e tenendo conto degli aventi diritto alle rendite svizzeri e stranieri nonché degli aventi diritto residenti all'estero. Queste rendite sono adeguate in funzione dell'indice misto. Il rincaro è preso in considerazione integralmente, mentre l'evoluzione reale degli stipendi solo per metà. Le quote medie delle persone che

14 Commissione europea, 2009.

15 UFAS, Proiezioni finanziarie dell'AVS 2011: basi, nuove ipotesi e conseguenze, Berna, Foglio informativo del 4 maggio 2011.

versano i contributi (numero delle persone che versano i contributi in rapporto alla popolazione totale) e i contributi medi sono determinati secondo nazionalità, sesso ed età. L'UFAS calcola le entrate del Fondo AVS sommando questi contributi agli altri contributi, ad esempio quelli della Confederazione. Questi ultimi si compongono della quota dell'AVS all'imposta sul valore aggiunto (punto di percento dell'IVA) e della quota della Confederazione alle uscite dell'AVS (19,55 %, meno l'assegno per grandi invalidi).

L'AI è finanziata con i contributi salariali e i versamenti della Confederazione. Fino al 2014 questi rappresenteranno il 37,7 per cento delle uscite dell'AI. A partire dal 2014 il contributo della Confederazione non sarà più orientato alle uscite dell'AI ma all'evoluzione delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto¹⁶. Dato che la crescita di queste entrate è tendenzialmente superiore alla crescita delle uscite dell'AI, il vincolo alle entrate dell'imposta sul valore aggiunto sarà corretto con un «fattore di sconto». In tal modo si tiene conto del fatto che il sistema delle rendite non segue

l'evoluzione generale degli stipendi, bensì l'indice misto. Questa nuova regolamentazione della quota della Confederazione, approvata dal Parlamento nel quadro della 6a revisione dell'AI, è stata presa in considerazione nel presente studio. La variazione delle uscite a titolo di rendite è determinata da due fattori, ossia dall'adeguamento delle rendite AI all'indice misto (in maniera analoga all'AVS) e dall'evoluzione del numero di beneficiari di rendite AI. Per elaborare le proiezioni relative all'effettivo di beneficiari, l'UFAS ricorre ai dati di probabilità più recenti – suddivisi per età e sesso – di divenire invalidi o di uscire dallo stato di invalidità. Sulla base dell'evoluzione dei gruppi di età secondo lo scenario demografico dell'UST, la dinamica dell'effettivo di beneficiari è rilevata a partire dall'effettivo più recente, con l'ausilio delle proiezioni concernenti le rendite nuove e le estinzioni di rendite.

Nel caso delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI si presuppone che esse evolvano parallelamente alle uscite dell'AVS e dell'AI. Ne sono escluse le prestazioni complementari

16 Epurate delle eventuali modifiche delle aliquote d'imposta e della base di calcolo.

all'AVS versate a persone in istituti di cura, finanziate dai Cantoni. Per questa parte delle prestazioni complementari si ipotizza una crescita proporzionale alle spese di cura. Esse sono contabilizzate nelle uscite pubbliche a titolo di cure di lunga durata.

Nel settore della **sanità** le proiezioni sono effettuate in due tappe. Dapprima, sulla base delle uscite per la sanità dell'anno di base 2009, le uscite vengono estrapolate secondo gruppi di età e sesso. Conformemente alla prassi internazionale nel settore delle cure di lunga durata vengono effettuate proiezioni separate. Successivamente si effettuano le proiezioni delle uscite pubbliche nel settore della sanità, tenendo parimenti conto delle uscite per la riduzione individuale dei premi. Lo scenario di riferimento applicato alla sanità poggia sui corrispondenti lavori della Commissione europea. Come già rilevato, fino al 2060 la speranza di vita continuerà ad aumentare. Nello scenario di riferimento si ipotizza che il tempo di vita guadagnato possa essere vissuto in buona salute. Oltre alle ripercussioni dei cambiamenti demografici sulle uscite del settore della sanità, le proiezioni indicano anche gli effetti di importanti fattori di costo non legati ai suddetti cambiamenti. Si

presume infatti che l'incremento del reddito nazionale influenzi in maniera sovrapporzionale la crescita delle uscite per la sanità tramite effetti sull'offerta e sulla domanda.

Le proiezioni delle **uscite per la formazione** hanno riguardato il numero di scolari e studenti per gruppi di età. Esse si sono basate sulle prospettive della formazione dell'UST, per il cui allestimento le tendenze demografiche attuali sono state proiettate fino al 2020 a ogni livello di formazione. Queste proiezioni sono state estese al 2060, con l'ipotesi che le quote di scolari e studenti rimangano costanti per gruppo di età. Nel settore terziario, il presente scenario di base si fonda sullo scenario «neutro» dell'UST, che rappresenta una stima piuttosto prudente, in quanto la chiara tendenza all'aumento del numero di scolari e studenti nel settore terziario si protrae solo per circa tre anni.

Anche nel settore della formazione il metodo si rifà a quelli dell'UE, ragion per cui si rinuncia a una proiezione del livello prescolastico. Le proiezioni delle uscite per la ricerca nel settore terziario non sono elaborate con l'ausilio di dati demografici, ma si sono basate sull'ipotesi che tali uscite rappresentino una quota costante

del PIL. La quota delle uscite per la ricerca nelle scuole universitarie è stata desunta dalle direttive di calcolo della legge sull'aiuto alle università.

3.2.2 Uscite indipendenti dai cambiamenti demografici

Per le uscite indipendenti dai cambiamenti demografici (senza le uscite a titolo di interessi) si è formulata in generale un'ipotesi semplificativa secondo cui tali uscite aumentano di pari passo con il PIL nominale e quindi che la loro quota rispetto al PIL rimane costante. Questa ipotesi è assunta nella maggior parte degli studi di questo genere poiché l'influsso dei cambiamenti demografici su siffatte uscite è difficilmente valutabile sotto il profilo quantitativo.

Anche le entrate e le uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione sono allineate al tasso di crescita del PIL nominale. Si è partiti dunque dal presupposto che questa opera sociale raggiunga a lungo termine uno stato di equilibrio. A questo scopo, oltre alle entrate, anche le uscite sono state epurate degli effetti congiunturali. In particolare, si è proceduto a una stima delle uscite generate da un

tasso di disoccupazione «naturale» del 3,4 per cento.

3.2.3 Entrate

Sul fronte delle entrate, secondo l'ipotesi del «no-policy-change» la quota di entrate rimane costante. Pertanto le entrate dei tre livelli dello Stato aumentano allo stesso ritmo del PIL nominale. Le entrate dell'anno di base sono state epurate degli influssi congiunturali suscettibili di alterare i risultati. In questo modo si intende impedire che le proiezioni indichino nel lungo periodo un temporaneo rallentamento congiunturale, con relativo deficit. A tale scopo, tutte le entrate sono state moltiplicate per il fattore congiunturale utilizzato nel quadro del freno all'indebitamento.

3.2.4 Entrate e uscite dipendenti dagli interessi

Per le uscite a titolo di interessi passivi, si prevede, secondo le ipotesi macroeconomiche, un interesse nominale a lungo termine del 3,5 per cento e uno a corto termine del 2,5 per cento. Si prevede inoltre che i debiti saranno composti per l'80 per cento da impegni a lungo termine e per il rimanente 20 per cento da impegni a breve termine. Sulla base dei dati del passato, per i pagamenti

a titolo di interessi dei Cantoni è ipotizzato un premio supplementare di 0,3 punti percentuali. Nel caso dei Comuni si suppone un premio di un punto percentuale. Inoltre, si ipotizza che tra il momento in cui sono disponibili gli ultimi dati relativi agli interessi effettivamente pagati¹⁷ e il momento in cui si concretizza l'ipotesi di cui sopra intercorra un periodo transitorio di 7 anni, durante il quale gli interessi convergono (linearmente) dal tasso d'interesse effettivo a quello dell'ipotesi. Questi sette anni si giustificano con la corrispondente durata media del debito della Confederazione.

Per i pagamenti di interessi è rilevante, oltre al tasso d'interesse, l'entità del debito. Nel caso delle assicurazioni sociali, per le quali il fondo di compensazione dell'AVS rappresenta un avere considerevole, nella modellizzazione si tiene conto anche degli interessi attivi (entrate da interessi).

3.3 Scenari e analisi di sensitività

Come già accennato, le prospettive a lungo termine non rappresentano alcuna previsione e devono essere considerate come estrapolazioni delle tendenze. Queste indicano gli interventi necessari sulla base delle tendenze attuali, che potrebbero essere sensibilmente attenuati o intensificati da eventi futuri.

L'influsso di fattori determinanti essenziali è stimato mediante analisi di sensitività che concernono in particolare la crescita della produttività del lavoro, il tasso d'interesse e l'ipotesi dell'immigrazione netta. Rispetto allo scenario di base, la crescita della produttività del lavoro e il tasso d'interesse sono stati modificati di 0,5 punti percentuali sia verso l'alto, sia verso il basso. Inoltre, si tiene conto dello scenario demografico alternativo già descritto al numero 2, che presuppone un saldo migratorio costantemente più elevato di quello dello scenario di base.

¹⁷ In generale è il 2009. Fino al 2015, per i dati sugli interessi passivi della Confederazione si impiegano quelli del piano finanziario.

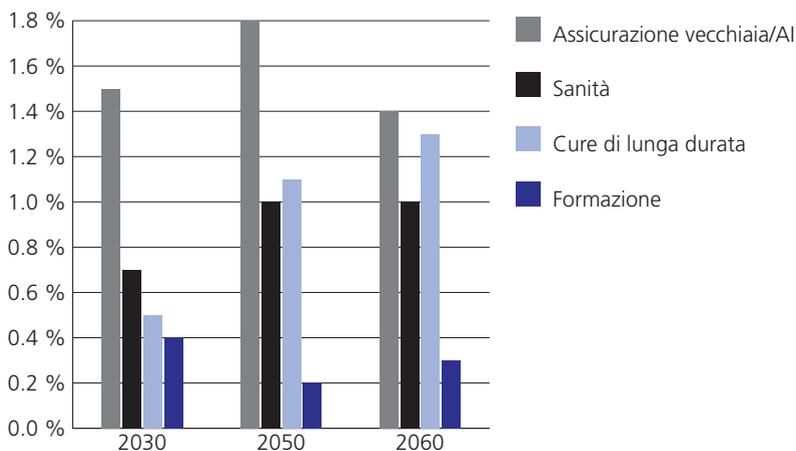
4 Risultati

4.1 Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici

Il grafico 4.1 mostra la variazione delle uscite delle amministrazioni pubbliche dovute ai cambiamenti demografici. Esse riguardano i settori dell'assicurazione per la vecchiaia, dell'AI, della sanità, delle cure di lunga durata e della formazione. Un aumento sovraproporzionale delle uscite rispetto al PIL, ossia una quota delle uscite superiore, si traduce generalmente in un incremento

dell'onere finanziario a carico delle finanze pubbliche. In rapporto al PIL le uscite per l'assicurazione per la vecchiaia e per l'AI crescono considerevolmente dal 2009 fino al 2050 e rimangono a un livello elevato anche fino al 2060. Anche le uscite per la sanità registrano una progressione. Rispetto al PIL le uscite per la formazione rimangono pressoché costanti, nonostante un aumento più contenuto dei gruppi di età più giovani.

Grafico 4.1: Variazione delle uscite rispetto al 2009 (settore complessivo delle amministrazioni pubbliche, in % del PIL)



Nel 2009 le uscite dovute ai cambiamenti demografici dei tre livelli dello Stato e delle assicurazioni sociali ammontavano al 18,4 per cento.

Secondo le proiezioni questo valore aumenta al 22,3 per cento fino al 2060 (cfr. tabella 4.1).

Tabella 4.1: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici

	2009	2060	Variazione 2009–2060
	(in % del PIL)	(in % del PIL)	(in punti % del PIL)
Assicurazione per la vecchiaia / AI	9,6	11,0	1,4
Sanità	2,5	3,5	1,0
Cure di lunga durata	0,6	1,9	1,3
Formazione	5,7	6,0	0,3
Totale	18,4	22,3	3,9

NB: le differenze nelle somme sono dovute agli arrotondamenti

Nei settori dell'**assicurazione per la vecchiaia e dell'AI** l'aumento delle uscite di 1,4 punti percentuali del PIL è innanzi tutto riconducibile alle uscite dell'AVS. Con riferimento al PIL attuale un incremento di questa entità corrisponderebbe a un importo di oltre sette miliardi. Nel caso dell'AI la quota delle uscite invece diminuisce (-0,6 punti percentuali). Occorre evidenziare che sia per l'AVS, sia per l'AI le prestazioni a titolo di rendita diminuiscono

rispetto all'evoluzione del reddito. Questo perché le rendite non aumentano nella misura del PIL, ma soltanto in quella del rincaro e della metà della crescita dei salari reali (indice misto). Nel caso dell'AI questa situazione determina una riduzione della quota e compensa una parte dell'aumento delle uscite dell'AVS dovute ai cambiamenti demografici. Per i Cantoni risultano maggiori uscite imputabili all'incremento sovrapporzionale delle prestazioni

complementari all'AVS, che segue quello dei costi per le cure e in parte quello delle uscite generali dell'AVS (quota per la copertura del fabbisogno esistenziale).

Uno scenario fondato su un saldo migratorio più elevato comporta una riduzione del fabbisogno supplementare fino al 2060 (aumento 2009–2060 di 0,7 punti percentuali). Questa constatazione va tuttavia relativizzata perché prima o poi anche questi contribuenti supplementari diventeranno beneficiari di una rendita. In parte ciò avverrà soltanto dopo il 2060. In questo scenario di sensibilità il calo del suddetto fabbisogno fino al 2060 è pertanto dovuto a un trasferimento di alcuni di questi oneri agli anni successivi.

Nel settore della sanità e delle cure di lunga durata i crescenti costi determinano maggiori oneri pari a 1,0 e a 1,3 punti percentuali del PIL, soprattutto a carico dei Cantoni. Rispetto a quello dell'assicurazione per la vecchiaia questo settore è relativamente esiguo, ma contribuisce considere-

volmente all'aumento complessivo delle uscite. Una descrizione dettagliata dei fattori di crescita dei costi e delle uscite in questo settore è fornita negli «Scenari di sviluppo nel settore della sanità» del 2012¹⁸.

Nel **settore della formazione** fino al 2060 le uscite non diminuiscono complessivamente ma aumentano di 0,3 punti percentuali in rapporto al PIL nonostante la decrescente quota dei gruppi di età più giovani. Questo perché a livello di Confederazione nel piano finanziario di legislatura è stata preventivata una notevole crescita delle uscite in particolare per il conseguimento di valori indicativi legali. Anche nei Cantoni e nei Comuni le uscite continuano ad aumentare fino al 2020, perché secondo le proiezioni dell'UST la quota di allievi e studenti a livello secondario II e nel settore terziario registra una progressione¹⁹. In seguito le uscite diminuiranno nuovamente a seguito di fattori demografici.

Per quanto riguarda i risultati della tabella 4.2 relativi ai singoli livelli dello Stato va evidenziato che le

18 Cfr. Piano finanziario di legislatura 2013–2015, allegato 7.

19 Secondo le prospettive per la formazione elaborate dall'UST e nonostante l'impiego di uno scenario «neutro», nel quale questo aumento diminuisce rapidamente.

indicazioni sono fornite senza doppio conteggio, ad esempio i contributi della Confederazione all'AVS non sono più conteggiati nelle assicurazioni sociali. Sia la Confederazione e

le sue opere sociali, sia i Cantoni sono toccati dai cambiamenti demografici. Nei Comuni l'incremento delle uscite dovuto a tali cambiamenti rimane modesto.

Tabella 4.2: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici, per livelli delle amministrazioni pubbliche

	2009 (in % del PIL)	2060 (in % del PIL)	Variazione 2009–2060 (in punti % del PIL)
Confederazione	3,6	4,6	1,1
Assicurazioni sociali	6,3	7,2	0,9
Cantoni	6,2	7,8	1,6
Comuni	2,4	2,7	0,4
Totale	18,4	22,3	3,9

NB: le differenze nelle somme sono dovute agli arrotondamenti

Un cambiamento delle ipotesi su cui si fonda lo scenario di base può ripercuotersi in modo sensibile sui risultati. La tabella 4.3 mostra in base allo scenario di base l'influenza delle ipotesi relative alla produttività del lavoro (crescita economica), al tasso d'interesse e alla migrazione. In generale si può affermare che l'evoluzione della produttività economica nazionale ha un influsso significativo, mentre l'ipotesi concernente il tasso d'interesse ha

un effetto meno importante. Occorre osservare che un aumento della produttività economica nazionale fa lievitare i costi nel settore delle cure, il che determina maggiori oneri per i Cantoni in caso di una crescita economica più elevata. In tutti gli scenari si deve prevedere – nell'ipotesi di un «no-policy-change», ossia escludendo contromisure – una progressione della quota d'incidenza della spesa pubblica.

Tabella 4.3: Uscite dipendenti dai cambiamenti demografici – analisi di sensitività

	2009		2060						
	Quota (in % del PIL)	Quota (in % del PIL)	Varia- zione 2009-60	Analisi di sensitività (variazione in punti %)					
				Crescita economica		Tasso d'interesse		Migrazione	
				-0,5	0,5	-0,5	0,5	A-17-2010	
Confederazione	3,6	4,6	1,1	0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,1	
Assicurazioni sociali	6,3	7,2	0,9	0,9	-0,8	0,0	0,0	-0,5	
Cantoni	6,2	7,8	1,6	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	
Comuni	2,4	2,7	0,4	-0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	
Totale	18,4	22,3	3,9	1,2	-1,0	0,0	0,0	-0,7	

* Nella presente tabella e in quelle seguenti figurano i valori iniziali riferiti al 2009 e i valori nel 2060 secondo lo scenario di base come pure le variazioni rispetto al 2009 nello scenario di base. Inoltre le analisi della sensitività sono indicate in punti percentuali come scostamento dallo scenario di base.

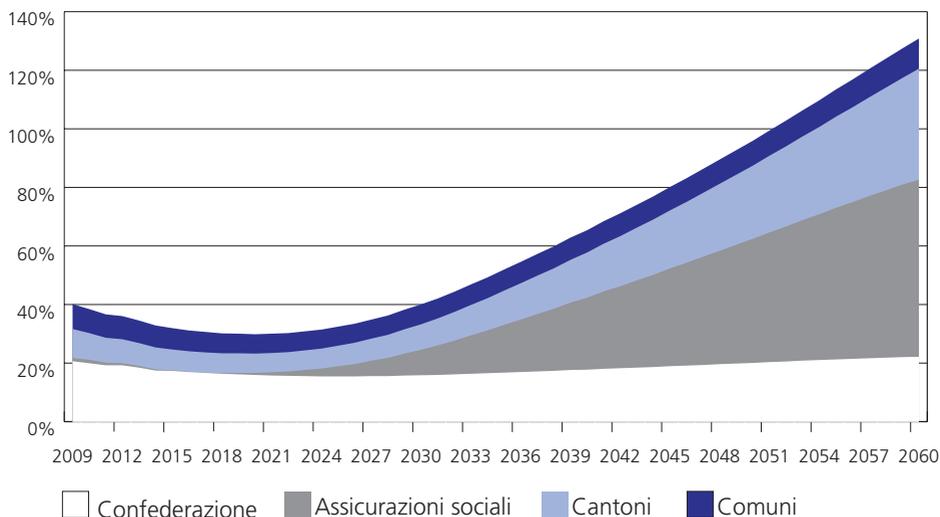
4.2 Indebitamento e lacuna fiscale

Come spiegato in precedenza, è possibile desumere la «sostenibilità» delle finanze pubbliche dall'evoluzione del tasso d'indebitamento. Fluttuazioni temporanee del tasso d'indebitamento sono sempre causate da numerosi fattori. Un tasso

d'indebitamento costantemente in crescita comporta inevitabilmente, a lungo termine, un eccessivo indebitamento.

Nello scenario di base l'**indebitamento** delle finanze pubbliche aumenta del 131 per cento del PIL. Senza ulteriori provvedimenti la sostenibilità delle finanze pubbliche in Svizzera non è quindi garantita (cfr. grafico 4.2).

Grafico 4.2: Tassi d'indebitamento



A livello federale l'aumento del debito deriva dall'evoluzione finanziaria delle assicurazioni sociali. In particolare a causa della dinamica nel settore della sanità e delle cure di lunga durata anche i Cantoni presentano una chiara tendenza verso un incremento del debito.

Tabella 4.4: Tassi d'indebitamento

	2009			2060					
	Tasso (in % del PIL)	Tasso (in % del PIL)	Varia- zione 2009-60	Analisi di sensitività (variazione in punti %)					
				Crescita economica		Tasso d'interesse		Migrazione	
				-0,5	0,5	-0,5	0,5	A-17-2010	
Confederazione	20,7	22,2	1,5	15,0	-11,6	-3,9	4,8	-7,9	
Assicurazioni sociali	1,1	60,5	59,5	32,3	-25,3	-2,2	1,4	-20,1	
Cantoni	9,9	37,9	28,0	-0,5	0,2	-4,0	+4,7	-5,1	
Comuni	8,5	10,3	+1,9	-0,1	+0,1	-2,1	+2,7	-0,3	
Totale	40,1	131,0	+90,9	+46,8	-36,5	-12,2	+13,5	-33,4	

Analogamente alla dinamica delle uscite anche l'aumento del debito dipende in modo determinante da ipotesi macroeconomiche. In particolare, quelle relative alla produttività del lavoro (crescita) e alla migrazione influiscono sensibilmente sul risultato. È chiaro che una persistente crescita economica più elevata contribuisce a ridurre il debito in misura considerevole. Tutti gli scenari mostrano però un aumento dell'indebitamento.

Indirettamente l'incremento dei tassi d'indebitamento può essere illustrato anche tramite la **lacuna fiscale** (cfr.

n. 3.1.1). La lacuna fiscale indica la necessità di intervenire per limitare il tasso d'indebitamento a un livello prestabilito. Qui di seguito come valore perseguito viene preso il tasso d'indebitamento dell'anno di base 2009 ipotizzando l'adozione di misure di risanamento a partire dal 2014.

Complessivamente per le finanze pubbliche la lacuna fiscale ammonta all'1,8 per cento del PIL. Ciò significa che sarebbero necessari risparmi annui dell'1,8 per cento del PIL per impedire un aumento del tasso

d'indebitamento fino al 2060²⁰. Se si prende come riferimento il PIL attuale, il risparmio è di circa dieci miliardi all'anno.

La tabella 4.5 mostra la lacuna fiscale per i singoli livelli delle amministrazioni pubbliche. Nel caso delle assicurazioni sociali la lacuna fiscale ammonta all'1,1 per cento nello scenario di base. Ciò corrisponde alla metà dell'intera lacuna, che riferita al

2010 equivale a un importo di 6,0 miliardi. Per la Confederazione, senza le assicurazioni sociali, la lacuna fiscale ammonta allo 0,1 per cento. Tale lacuna è riconducibile ai contributi della Confederazione all'AVS. I Cantoni presentano una lacuna fiscale dello 0,5 per cento, derivante in particolare dalle crescenti uscite per la sanità. Queste ultime gravano anche sulle finanze dei Comuni, ma, grazie a sufficienti eccedenze, non provocano una lacuna fiscale.

²⁰ La lacuna fiscale non precisa in che modo siano da effettuare questi risparmi. In caso di riduzione delle uscite o di aumento delle imposte occorrerebbe considerare anche gli effetti di retroazione in ambito macroeconomico: misure diverse non hanno lo stesso effetto sulla produttività del lavoro e quindi nemmeno sui conti pubblici. Ad esempio, se determinate riduzioni delle uscite o aumenti delle imposte causassero effetti di crescita negativi sarebbe necessario risparmiare più dell'1,8 %.

Tabella 4.5: Lacune fiscali (tassi d'indebitamento costanti)

	2060					
	Lacuna fiscale (in % del PIL)	Analisi di sensitività (variazione in punti %)				
		Crescita economica		Tasso d'interesse		Migrazione
		-0,5	0,5	-0,5	0,5	A-17-2010
Confederazione	0,1	+0,2	-0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Assicurazioni sociali	1,1	+0,4	-0,4	+0,1	-0,1	-0,3
Cantoni	0,5	-0,1	+0,1	-0,0	+0,0	-0,1
Comuni	0,0	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	-0,0
Totale	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

NB: le differenze nelle somme sono dovute agli arrotondamenti

Le analisi di sensitività indicano che la lacuna fiscale può variare fortemente in funzione delle ipotesi su migrazione e crescita economica. La forte incidenza dell'ipotesi relativa alla produttività sulla lacuna fiscale e sul tasso d'indebitamento è imputabile in primo luogo al fatto che una crescita economica importante genera un aumento marcato delle entrate e, secondariamente, che le rendite nel tempo vengono adeguate secondo l'indice misto: il rincaro è interamente preso in considerazione, ma i beneficiari di rendite AVS e AI partecipano soltanto per metà

all'evoluzione degli stipendi reali. Nel presente modello questa evoluzione corrisponde alla crescita della produttività del lavoro. Un incremento dei salari nel settore delle cure sulla base della produttività dell'intera economia fa lievitare i costi poiché è praticamente impossibile registrare aumenti di produttività nel suddetto settore. A seguito della crescita economica più elevata ciò genera uscite supplementari a carico dei Cantoni.

Il tasso d'interesse ha invece ripercussioni nettamente inferiori

sulla lacuna fiscale. Se esso aumenta, crescono le spese del servizio del debito. Diminuisce invece il controvalore (ossia il valore scontato) dei deficit primari futuri. A saldo questi due effetti contrari si annullano praticamente. Nel settore delle assicurazioni sociali i tassi d'interesse bassi comportano una lacuna fiscale più elevata, poiché le assicurazioni sociali dispongono inizialmente di una sostanza che fornisce un rendimento più basso.

Anche la situazione politico-finanziaria iniziale è importante per il risultato. Se, ad esempio, si ipotizza un'eccedenza (strutturale) superiore

a 500 milioni, la lacuna fiscale diminuisce di circa 0,1 punti percentuali e il tasso d'indebitamento nel 2060 di circa 4 punti percentuali.

Le lacune fiscali saranno quelle indicate se a partire dal 2014 si adotteranno misure correttive. Più si ritardano, maggiore sarà la lacuna fiscale. Ciò significa che **in attesa dell'applicazione di misure di riforma** aumenta viepiù il volume di sgravio necessario. La tabella 4.6 mostra che in caso di differimento delle correzioni del budget, ad esempio al 2030, la lacuna fiscale delle finanze pubbliche passa da 1,8 a 2,6 punti percentuali.

Tabella 4.6: *Inizio differito delle correzioni del budget*

	Lacuna fiscale (in % del PIL)			
	Inizio 2014	Inizio 2020	Inizio 2030	Inizio 2040
Confederazione	0,1	0,1	0,2	0,2
Assicurazioni sociali	1,1	1,3	1,5	1,7
Cantoni	0,5	0,6	0,8	1,0
Comuni	0,0	0,1	0,1	0,1
Totale	1,8	2,1	2,6	2,9

NB: le differenze nelle somme sono dovute agli arrotondamenti

5 Confronto con le prospettive a lungo termine del 2008

Se si confrontano i presenti risultati con quelli pubblicati nel rapporto precedente del 2008, bisogna tener conto che il periodo in rassegna (2009–2060) non corrisponde a quello preso in esame nei lavori del 2008 (2005–2050). La comparazione diretta dei tassi d'indebitamento o delle lacune fiscali non è pertanto eloquente. Per rendere possibile un confronto, i risultati per i dati di riferimento attuali sono stati calcolati con un orizzonte temporale fino al 2050. Per tale motivo le cifre indicate nella tabella 5.1 divergono dagli altri risultati pubblicati nel rapporto.

Gli scostamenti tra i risultati attuali e quelli del 2008 possono essere ricondotti fondamentalmente ai due fattori seguenti: 1) la situazione finanziaria iniziale (situazione budgetaria nel 2009 o negli anni 2009–2015 per la Confederazione), comprese le modifiche apportate alle basi legali – di cui si tiene conto nel piano finanziario della Confederazione – è migliore rispetto a quanto previsto quattro anni or sono; 2) lo scenario dell'evoluzione demografica (UST, A-00-2010) parte oggi dal presupposto di un maggiore aumento della popolazione rispetto a

quanto ipotizzato quattro anni fa (UST, A-00-2005), riconducibile al saldo migratorio più elevato. Entrambi i fattori sono determinanti per l'evoluzione comparativamente più favorevole delle uscite e del tasso d'indebitamento. Nel presente rapporto (2012), dal 2005²¹ al 2050 le uscite dipendenti dai cambiamenti demografici aumentano di 3,8 punti percentuali del PIL, mentre nell'ultimo rapporto l'incremento era di 5,0 punti percentuali. Anche l'indebitamento risulta ora – con 43 punti percentuali del PIL fino al 2050 – considerevolmente più contenuto rispetto alle prospettive a lungo termine del 2008.

L'estensione di 10 anni del periodo di osservazione – ovvero fino al 2060 – comporta una netta progressione del tasso d'indebitamento poiché in questo lasso di tempo la dinamica di crescita delle uscite e dell'indebitamento si accentua, stimolata in particolare dalle crescenti uscite a titolo di interessi.

Le differenze nel settore della previdenza sociale sono dovute in particolare alla maggiore crescita demografica ipotizzata attualmente.

21 Nei settori dell'assicurazione per la vecchiaia, della sanità e delle cure di lunga durata, a causa della mancanza di dati rettificati, per il 2005 è stato necessario utilizzare l'anno 2009 quale base di riferimento.

Ne consegue una diversa ripartizione tra Cantoni e Comuni delle uscite per la sanità. Nel settore della formazione la riduzione della quota delle uscite tra il 2005 e il 2009 – illustrata

nella tabella 5.1 – determina uno scarto rispetto ai risultati del periodo 2009–2060, che fino al 2060 nel complesso non registrano riduzioni significative.

Tabella 5.1: Confronto tra le prospettive a lungo termine 2008 e 2012

	Rapporto 2008	Rapporto 2012
1. Quote delle uscite (in % del PIL)	Variazione 2005–2050	Variazione 2005–2050
Assicurazione per la vecchiaia*	2,8 %	1,8 %
Sanità*	1,4 %	1,0 %
Cure di lunga durata*	0,8 %	1,1 %
Formazione	-0,6 %	-0,1 %
Totale	5,0 %	3,8 %
2. Tassi d'indebitamento (in % del PIL)	Variazione 2005–2050	Variazione 2005–2050
Confederazione	1,6 %	-8,0 %
Assicurazioni sociali	77,7 %	37,9 %
Cantoni	20,4 %	11,1 %
Comuni	-8,1 %	-1,9 %
Totale	91,6 %	43,5 %
3. Lacuna fiscale (in % del PIL)	2005–50	2005–50
Stabilizzazione del tasso d'indebitamento	1,4 %	1,2 %
4. Evoluzione demografica	2050	2050
Popolazione secondo lo scenario di base	8,1 mio.	9,0 mio.
Saldo migratorio (Ø 2009–2050)	20 000	27 000

* Base per il rapporto 2012 = 2009

Grazie a una situazione iniziale più vantaggiosa e a una minore crescita delle uscite, nel periodo preso in analisi anche la lacuna fiscale (1,2 %) risulta inferiore rispetto a quattro anni fa, quando ammontava all'1,4 per cento. In rapporto al 2008 in particolare la Confederazione (escluse le assicurazioni sociali) ha una lacuna fiscale bassa, imputabile soprattutto a una situazione budgetaria nettamente migliore fino al 2015. I crescenti trasferimenti a favore dell'AVS sono compensati efficacemente da iniziali eccedenze di bilancio, che portano tempestivamente a una riduzione delle uscite a titolo di interessi. Dopo il 2015 la dinamica delle uscite si ripercuote comunque anche a livello della Confederazione, provocando un incremento del debito.

I Cantoni e i Comuni sono interessati anzitutto dalle uscite nel settore della sanità. In questo caso l'accentuata dinamica dei costi²² è in parte compensata da un'evoluzione demografica più favorevole rispetto a quanto ipotizzato quattro anni fa.

Nel quadro della nuova statistica finanziaria gli ospedali non sono più considerati parte degli enti pubblici. Non vengono più indicate le uscite e le entrate complessive degli ospedali, ma solo i contributi loro versati, che sono contabilizzati come uscite. Questo cambiamento di sistema non ha tuttavia un influsso particolare sui saldi di bilancio e pertanto nemmeno sull'indebitamento e sulla lacuna fiscale.

22 Cfr. Piano finanziario di legislatura 2013–2015, allegato 7.

6 Confronto internazionale

I cambiamenti demografici concernono in misura più o meno marcata tutti i Paesi industrializzati. Al fine di rilevare in modo sistematico gli effetti a lungo termine di tali mutamenti strutturali sulle finanze statali, diversi Paesi e organizzazioni internazionali hanno creato strumenti specifici che vanno oltre la prospettiva a medio termine offerta dai piani finanziari. Il Ministero delle finanze britannico tra il 2002 e il 2009 ha ad esempio pubblicato annualmente il cosiddetto Long-term public finance report, sulla base del quale dal 2011 viene redatto il Fiscal sustainability report dell'indipendente Office for Budget Responsibility (OBR), un'analisi annuale sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche britanniche. Il Report propone pure uno studio sugli effetti che misure di politica finanziaria hanno avuto in passato sulle finanze statali. In Germania il Ministero federale delle finanze ha pubblicato per la seconda volta nel 2008 un rapporto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Sia nel rapporto dell'OBR che in quello tedesco si applica il principio della lacuna fiscale (fiscal gap). Negli Stati Uniti il Congressional Budget Office pubblica annualmente dal 2005 un Long-Term Budget Outlook, che propone previsioni sull'evoluzione delle finanze statali alla luce dell'andamento demogra-

fico. L'edizione del 2011 copre l'orizzonte temporale fino all'anno 2035, mentre nel 2007 il periodo considerato si estendeva fino al 2080. La Commissione europea si occupa già da diversi anni delle ripercussioni demografiche sui conti pubblici degli Stati membri. La pubblicazione più recente a questo proposito è l'Ageing Report, che analizza le conseguenze fino al 2060 dei cambiamenti demografici per l'economia e la spesa pubblica dei 27 Paesi membri dell'UE.

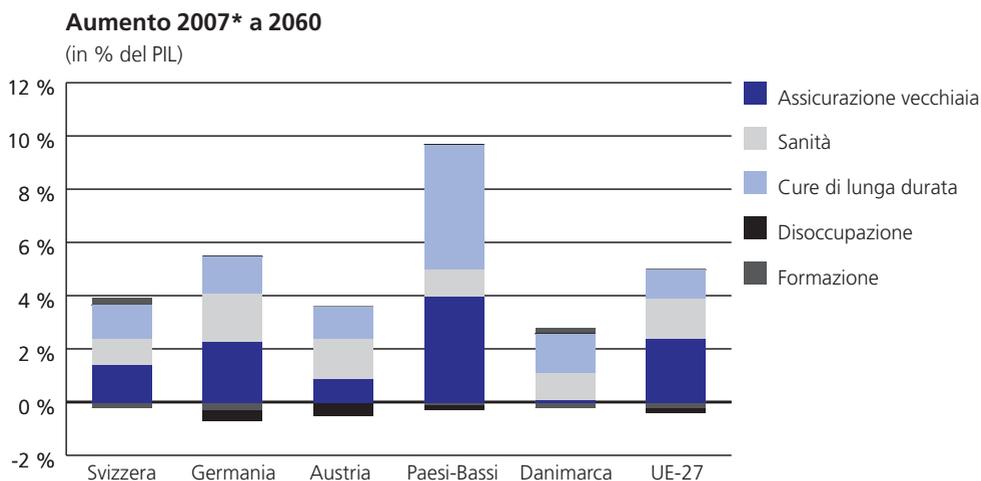
L'evoluzione demografica all'interno dell'UE nei prossimi decenni è paragonabile a quella in Svizzera, nonostante i tassi di natalità di alcuni Paesi divergano in modo abbastanza forte. Per quanto riguarda l'UE nel complesso si ipotizza una sensibile riduzione della crescita potenziale dal 2,4 per cento nel periodo 2007–2020 all'1,7 per cento tra il 2021 e il 2030 e, infine, all'1,3 per cento negli anni 2041-2060, a seguito della diminuzione della popolazione attiva tra il 2020 e il 2060 del 12,6 per cento. Questi tassi di crescita si situano comunque nettamente al di sopra di quelli ipotizzati per la Svizzera nel presente rapporto. La Commissione europea stima che, a causa di fattori demografici, nei settori della previdenza sociale (compresa l'assicurazione contro la

disoccupazione), della formazione, della sanità e delle cure di lunga durata, dal 2007 al 2060 nell'UE la quota della spesa pubblica rispetto al PIL aumenterà di circa 4,7 punti percentuali, mentre nella zona dell'euro tale valore si aggirerà attorno ai 5,2 punti percentuali. Con un incremento di 3,7 punti percentuali²³ la Svizzera si situa quindi al di sotto del valore medio dell'UE, anche perché nel nostro Paese – a differenza di altri Stati europei – l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) è offerta esclusivamente da assicuratori privati e non è pertanto imputata al settore delle amministrazioni pubbliche.

Come nel caso dei lavori qui presentati, le proiezioni dell'UE sono state effettuate partendo dall'ipotesi che le condizioni quadro legali vigenti rimangano immutate (ipotesi no-policy-change). Il grafico 6.1 mostra l'incremento delle uscite nei settori della sanità, delle cure di lunga durata, della previdenza sociale e della formazione fino al 2060, calcolato in punti percentuali del PIL per la Svizzera e alcuni Paesi dell'UE.

23 Compresa l'evoluzione prevista delle uscite dell'assicurazione contro la disoccupazione nel periodo 2009–2015 (-0,15 %).

Grafico 6.1: Confronto internazionale – Aumento delle uscite dipendenti dai cambiamenti demografici**



* Anno di riferimento per i calcoli: UE 2007; Svizzera 2009.

** Le uscite a titolo di interessi non sono state considerate.

Bibliografia

Amministrazione federale delle finanze: Prospettive a lungo termine delle finanze pubbliche in Svizzera, Berna, aprile 2008.

Bruchez, Pierre-Alain, Carsten Colombier e Werner Weber: Bundeshaushalt und Inflation, Amministrazione federale delle finanze (AFF), working paper 9, Berna, dicembre 2005.

Bundesministerium für Finanzen: Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlino, giugno 2008.

Commissione europea: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy, Bruxelles, 2/2009.

Congressional Budget Office: CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook, Washington, giugno 2011.

Congressional Budget Office: The 2011 Long-Term Budget Outlook, Washington, giugno/agosto 2010.

Fondo monetario internazionale: Switzerland: 2005 Article IV Consultation–Staff Report – Selected issues, 05/190, Washington, 2005.

HM Treasury: Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability, Londra, dicembre 2009.

IPSAS-Board: Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, Proposed Recommended Guideline, Exposure Draft 46, New York, ottobre 2011.

Keuschnigg, Christian, Mirela Keuschnigg, Christian Jaag: Ageing and the Financing of Social Security in Switzerland, Swiss Journal of Economics and Statistics, 147(2), 2011.

Office for Budget Responsibility: Fiscal sustainability report, Londra, luglio 2011.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali: Proiezioni finanziarie dell'AVS 2011: basi, nuove ipotesi e conseguenze, Berna, Foglio informativo del 4 maggio 2011.

Ufficio federale di statistica: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060, Neuchâtel, luglio 2010.

Allegato: Calcolo della lacuna fiscale

La lacuna fiscale f per un obiettivo λ e un orizzonte temporale T risulta dalla seguente formula:

$$f_{\lambda,T} = \frac{\left(1 - \frac{\lambda}{\varphi_T}\right) B_0 - \sum_{j=1}^T \left(\frac{B_j}{\varphi_j}\right)}{\sum_{j=1}^T \left(\frac{Y_j}{\varphi_j}\right)}$$

B_0 è il debito nominale iniziale, Y_j il PIL annuale nominale. La lacuna

fiscale è indicata di volta in volta in percento del PIL.

Per calcolare la lacuna fiscale viene dapprima definito un obiettivo per il tasso d'indebitamento. λ è il parametro del rapporto tra debito iniziale e debito stabilito nell'obiettivo. Se, ad esempio, il tasso dell'obiettivo corrisponde al tasso d'indebitamento attuale, λ equivale al rapporto tra il PIL dell'anno fissato nell'obiettivo e il PIL dell'anno di base. Qualora il debito dovesse rimanere invariato in termini nominali, $\lambda = 1$. L'orizzonte temporale è $T = 46$ anni (2014–2060). Nel calcolo della lacuna fiscale affluiscono – attraverso il fattore di attualizzazione φ_j – il tasso d'interesse annuo (costi dell'indebitamento) e – attraverso l'eccedenza primaria annua PB_j – le proiezioni di bilancio

