

Evoluzione delle quote-parti fiscali

Tendenze internazionali in materia di fiscalità

28 gennaio 2005

Numero 2-2

dossier politica

Evoluzione delle quote-parti fiscali e considerazioni sull'onere fiscale totale

Riassunto dei principali elementi

Nella maggioranza dei paesi dell'OCSE, dal 1990 la tendenza è chiaramente verso un consolidamento o addirittura una diminuzione dell'onere fiscale. La Svizzera è uno dei rari paesi nel quale la quota-parte fiscale è aumentata in modo massiccio nel corso degli anni novanta. Inoltre, i valori della Svizzera sono particolarmente negativi se si prendono in considerazione tutti i prelievi obbligatori e le tasse.

La posizione di economie svizzese

La quota-parte fiscale ufficiale è bassa, ma le apparenze ingannano. L'onere fiscale effettivo dell'economia svizzera, ivi compresi i prelievi obbligatori e le tasse, è già molto più elevato oggi di quanto non si creda in generale. Tenuto conto dei crescenti bisogni finanziari delle assicurazioni sociali, altri massicci aumenti d'imposta minacciano l'orizzonte fiscale se non sarà intrapresa nessuna modifica. Ciò pone seriamente in pericolo l'attrattività della piazza economica svizzera.

E' necessario avviare una strategia offensiva che, attraverso soluzioni innovative, migliori l'attrattività fiscale della Svizzera in quanto piazza economica tenendo conto delle evoluzioni internazionali.

Nel novembre 2004, economie svizzese ha presentato lo studio « Dinamica fiscale e concorrenza internazionale – confronto delle principali riforme e implicazioni per la Svizzera ». Le sue principali conclusioni sono ora oggetto di una serie di « dossier politica ».

Questo dossier esamina la questione della quota-parte fiscale. Dopo la discussione sui diversi concetti e problemi di definizione, esso propone un quadro riassuntivo dell'evoluzione della quota-parte fiscale dei paesi dell'OCSE. Infine, esso indica la posizione dell'economia svizzera nel contesto internazionale e precisa la necessità di intervento per il nostro paese.

Evoluzione della quota-parte fiscale secondo la statistica dell'OCSE

Per misurare il sistema fiscale in un'economia, si utilizza spesso la quota-parte fiscale. Essa corrisponde all'insieme delle entrate fiscali, ivi compresi i contributi alle assicurazioni sociali obbligatorie in percentuale del prodotto interno lordo (PIL). L'OCSE pubblica ogni anno delle statistiche relativamente comparabili a questo proposito, che permettono di valutare la

portata generale delle riforme. Le quote-parti fiscali dei paesi dell'OCSE e la loro evoluzione nel tempo sono eterogenee (vedi grafico pagina 4). I cambiamenti possono essere attribuiti alle riforme fiscali che hanno modificato le aliquote o il sistema fiscale. I dati

permettono inoltre di riunire degli indici allo scopo di determinare se il sistema ha guadagnato in efficacia. Una quota-parte elevata indica generalmente che le prestazioni pubbliche

finanziate attraverso le imposte sono importanti, in altre parole esse testimoniano un effetto maggiore di redistribuzione, ma si può pure spiegare tramite l'impatto della congiuntura sulle entrate fiscali. Per quantità di paesi europei, gli sforzi finanziari compiuti per rispettare i criteri di Maastricht hanno inoltre avuto un impatto sull'onere fiscale. Per valutare concretamente la qualità fiscale delle condizioni d'investimento e della piazza economica di un paese, non basta conoscere la quota-parte generale. Occorre analizzare nel dettaglio il sistema fiscale.

E' interessante constatare che i quindici primi Stati membri dell'UE detengono generalmente una quota-parte fiscale superiore a quella degli altri paesi dell'OCSE. Così, nel 2003, la Svezia, la Danimarca, il

Per molti paesi europei gli sforzi per risanare il bilancio svolti senza rispettare i criteri di Maastricht hanno comunque avuto un impatto sull'onere fiscale.

Belgio, la Finlandia, la Francia, la Norvegia, l'Italia, l'Austria, il Lussemburgo e l'Islanda mostravano una quota-parte fiscale dal 40% al 50% circa, mentre essa raggiungeva solo il 20% - 30% circa in sei paesi (Messico, Giappone, Irlanda, Corea, Stati Uniti e Svizzera). Se la quota-parte è aumentata in un gran numero di paesi a partire dal 1970, essa tende chiaramente dal 1990, a diminuire (in una proporzione inferiore al 2,0% del PIL) in diversi Stati (Giappone, Olanda, Irlanda, Nuova Zelanda, Svezia, Canada) e dal 1995, in modo sostanziale, nei paesi dell'Europa orientale come l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Polonia e la Slovacchia. Una certa stabilizzazione si è verificata (fra meno del 2,0% e più del 2,0% del PIL) negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Germania, in Finlandia, nel Lussemburgo, in Francia e in Danimarca. La quota-parte fiscale è aumentata in modo massiccio (oltre il 3,5% del PIL) in Turchia, in Islanda, in Corea, in Grecia, in Portogallo, in Italia e in Svizzera (vedi figura 1). Se si prendono in considerazione tutti i prelievi obbligatori, i valori per la Svizzera sono ancora peggiori.

Elementi trascurati dalla quota-parte dell'OCSE

La quota-parte fiscale dell'OCSE valuta in maniera incompleta la portata degli interventi statali. Gli organi dell'OCSE stessi raccomandano di valutare con « prudenza »¹ questo indicatore durante i confronti di livello assoluto della quota-parte fiscale dei vari paesi o per periodi distinti. La classificazione dell'OCSE² raccoglie soltanto

- (a) versamenti obbligatori
- (b) senza contropartita corrispondente
- (c) a favore di amministrazioni pubbliche.

I modi di finanziamento di prestazioni che non soddisfano questi criteri non sono presi in considerazione nella quota-parte dell'OCSE. I problemi di comparabilità concernono in particolare i contributi alle assicurazioni sociali obbligatorie a favore di istituzioni di diritto privato³ e la delimitazione delle imposte e tasse a carattere obbligatorio⁴. Si pongono inoltre problemi di delimitazione fra i vari paesi per quanto concerne le imposte ecclesiastiche e i crediti d'imposta (imputabili e non imputabili) nonché per il fatto di sapere se i pagamenti hanno dato luogo ad

Obiettivi e postulati dell'economia

A partire da un'attualizzazione del Concetto fiscale per la Svizzera pubblicato dal Vorort nel 2000 e considerata l'evoluzione internazionale, l'economia sostiene i seguenti obiettivi e postulati:

Un sistema fiscale svizzero attrattivo ed efficace a livello internazionale

Soltanto una politica finanziaria sostenibile può garantire la crescita, la responsabilità sociale, la parità di opportunità, la fiducia e la coesione nazionale a lungo termine. Per raggiungere questi obiettivi, occorre adempiere diverse condizioni che sono, oltre alla stabilizzazione del tasso d'indebitamento, l'equilibrio del bilancio, la disciplina in materia di spese ed il miglior rapporto possibile qualità-prezzo delle prestazioni dello Stato, una fiscalità moderata nel confronto internazionale ed un sistema fiscale efficace. Occorre in ogni caso evitare aumenti d'imposta o l'introduzione di nuove imposte o tasse. La concretizzazione di queste riflessioni contribuirebbe a diminuire la quota-parte fiscale.

Mantenimento di un regime federalista

Passaggio ad una perequazione finanziaria intercantonale efficace

Nessuna armonizzazione fiscale materiale

Altri obiettivi ed esigenze saranno presentati nei prossimi numeri:

Miglioramento dell'imposizione delle persone fisiche

Miglioramento dell'imposizione delle aziende

Pianificazione dell'IVA che permetta di sostenere la piazza economica

Mantenimento della competitività della piazza finanziaria svizzera e delle imprese attive a livello internazionale

Incitementi ecologici senza scopo di finanziamento

Trattenuta in materia di imposte speciali, di dazi e tasse e di destinazioni

un'appropriata contropartita. Inoltre, le differenze in termini di ciclo economico e di calcolo del PIL possono falsare i confronti. Infine, le condizioni per dei paragoni internazionali solidi sono riunite soltanto quando la struttura di finanziamento generale delle prestazioni pubbliche nei vari paesi è più o meno omogenea.

Un confronto del livello assoluto della quota-parte fiscale in seno all'OCSE è difendibile quando i paesi hanno una struttura di finanziamento pubblico relativamente simile. Il problema della comparabilità insufficiente è tuttavia particolarmente acuto nel caso

¹ OECD, Revenue Statistics 1965-1998, 1999, parte 2, p.52 e seguenti

² OECD, Revenue Statistics 1965-2002, 2003, allegato 1, p. 285 e allegato 2, p. 326

³ OECD, Revenue Statistics 1965-2001, 2002, parte 1, p. 57 e seguenti

⁴ OECD, Revenue Statistics 1965-2002, 2003, allegato 1 « The OECD classification of taxes and interpretative guide », p. 285

della Svizzera. Un'analisi dettagliata delle statistiche dell'OCSE pone in evidenza il livello di altre fonti di finanziamento, non comprese nella quota-parte fiscale⁵. Per la Svizzera, questi valori sono estremamente elevati: oltre il 40% delle risorse che servono a finanziare le prestazioni sociali provengono dai versamenti obbligatori a favore di istituzioni di diritto privato (casse pensione, assicurazioni malattia, assicurazioni infortuni, ad esempio), che non sono tenute in considerazione nella quota-parte fiscale.

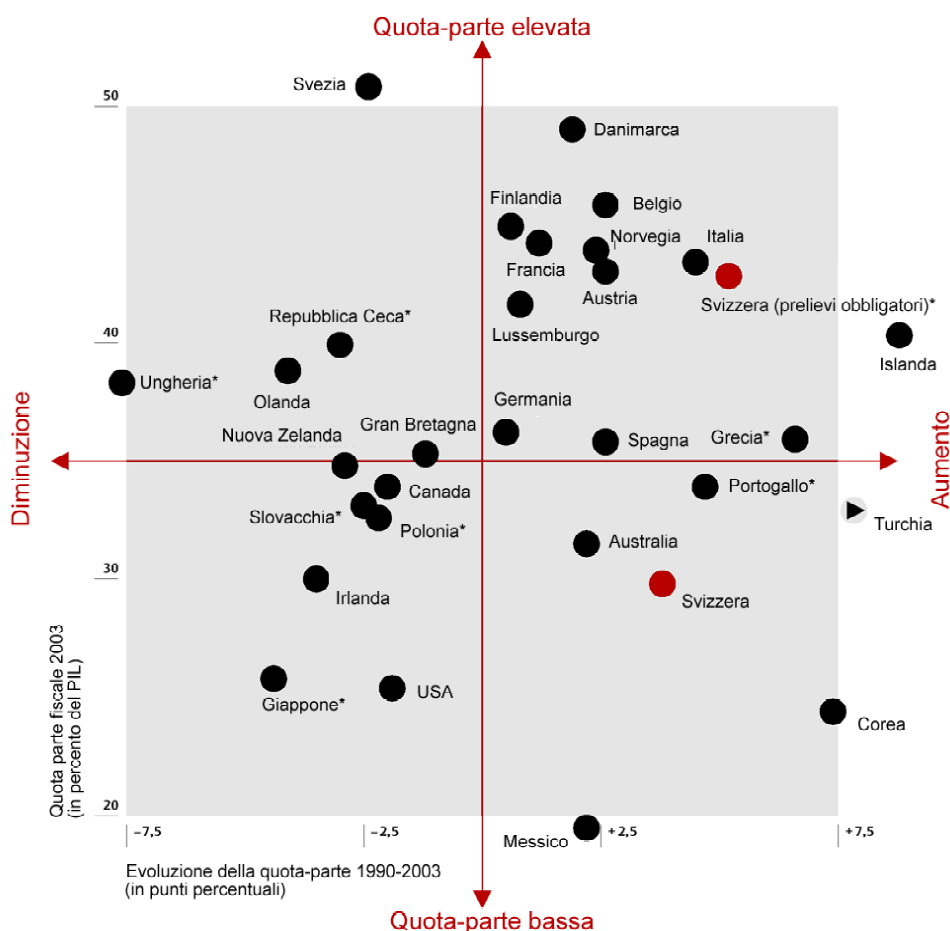
Questo tasso è praticamente il più elevato dei paesi dell'OCSE (vedi figura 2).

A parte l'Islanda e – in misura minore – l'Olanda e il Messico, nessun altro membro dell'OCSE non possiede veramente un sistema di finanziamento delle prestazioni sociali basato sui versamenti obbligatori a favore di istituzioni di diritto privato.

Pertanto, ad eccezione della Norvegia, che incassa entrate non fiscali sostanziali provenienti dall'estrazione del petrolio, la Svizzera figura in testa ai

Figura 1

Evoluzione della quota-parte fiscale secondo la statistica dell'OCSE in % del PIL
Situazione nel 2003 ed evoluzione 1990-2003



Per le cifre dettagliate vedi la tabella allegata e la pagina 53 dello studio di economie svizzese (2004).

paesi dell'OCSE per l'importo delle entrate non fiscali

⁵ OECD, Revenue Statistics 1965-2002, 2003, per i contributi sociali obbligatori, vedi capitolo B « Financing social benefits » nella sezione III « Country tables », p. 197 e seguenti; per le tasse vedi tabella « Revenues received by general government » nella sezione VI « Tax revenues, non-tax revenues and grants by level of government », p. 278

con una quota del 9% del PIL (vedi figura 2).

La Finlandia, la Germania e il Canada denotano pure valori elevati. In Svizzera, le entrate non fiscali provengono per gran parte da tasse – generalmente obbligatorie – prelevate ai livelli cantonale e comunale conformemente alla struttura federalista delle finanze pubbliche.

dell'OCSE è molto più bassa, a volte molto inferiore al 7%, a seconda del fatto se il paese dispone di una struttura federalista o centralizzata.

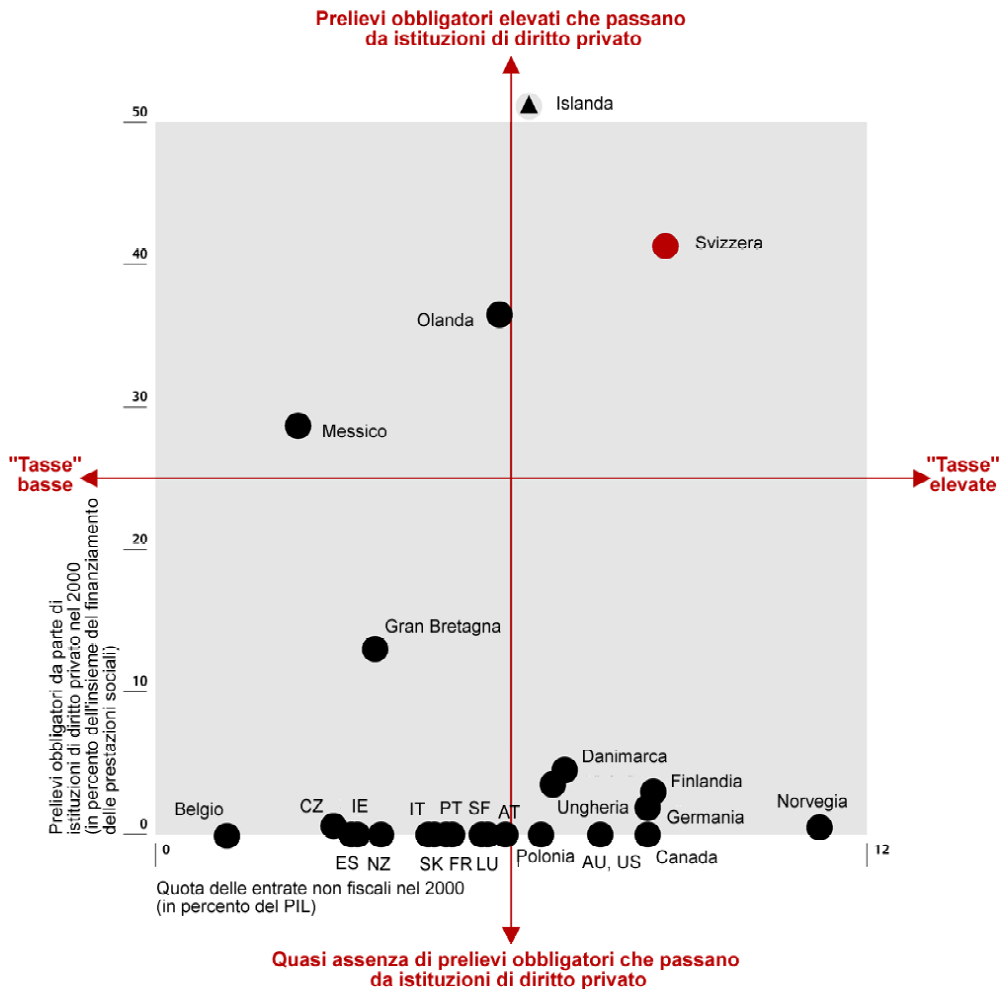
“La Svizzera finanzia una parte considerevole delle prestazioni sociali statali mediante i prelievi obbligatori e le tasse che non entrano nella quota-parte ufficiale dell’OCSE, mentre la maggioranza degli altri paesi dell’OCSE le finanziano attraverso le imposte che entrano nella quota-parte fiscale”.

La figura 2 mostra che la Svizzera nel confronto internazionale è il numero uno assoluto degli strumenti

La parte media delle entrate non fiscali negli altri paesi parafiscali. In altre parole, là dove la Svizzera finanzia

Figura 2

Elementi di finanziamento statale non compresi nella quota-parte fiscale dell’OCSE
 Prelievi obbligatori che passano attraverso istituzioni di diritto privato in rapporto con le « tasse » nel 2000



AT: Austria, AU: Australia, CZ: Repubblica Ceca, ES: Spagna, FR: Francia, IE: Irlanda, LU: Lussemburgo, NZ: Nuova Zelanda, PT: Portogallo, SE: Svezia, SK: Slovacchia

una parte considerevole delle prestazioni sociali mediante i prelievi obbligatori a favore di istituzioni assicurative private (premi dell'assicurazione malattia, ad esempio), che non entrano nella quota-parte ufficiale dell'OCSE e là dove essa finanzia la propria politica ambientale mediante tasse sui rifiuti, la maggioranza degli altri paesi dell'OCSE lo fa attraverso le imposte che entrano nella quota-parte fiscale. Il livello della quota-parte fiscale dipende dunque ampiamente dalla sua definizione.

I problemi di definizione e la mancanza di trasparenza quanto al rapporto qualità-prezzo delle varie prestazioni statali limitano la comparabilità internazionale del livello assoluto della quota-parte fiscale. Per questo motivo, non stupisce affatto che una valutazione che si basa su questo unico indicatore non faccia apparire un chiaro legame fra il suo valore assoluto e la crescita economica. Di conseguenza è fondamentale prendere in considerazione la totalità dei prelievi obbligatori e delle tasse e imposte. Tuttavia, occorre sottolineare che la statistica derivante dal confronto dell'evoluzione delle quote-parti fiscali nazionali nel corso degli anni è molto buona, perlomeno per quanto concerne la durata sulle quali si basa la quota-parte fiscale non sono modificate e che l'omogeneità delle serie cronologiche è preservata (vedi figura 1).

Commento

Sulla base di osservazioni empiriche, lo studio « Dinamica fiscale e concorrenza internazionale – confronto delle principali riforme ed implicazioni per la Svizzera » trae conclusioni in materia di politica fiscale. La necessità di agire in Svizzera è stata concretizzata sulla base del « Concetto fiscale per la Svizzera » pubblicato nel 2000. In generale, si possono trarre le seguenti osservazioni:

1. La concorrenza internazionale fra piazze economiche, legata alla mondializzazione e ad una maggiore mobilità, ha provocato una grande dinamica internazionale nel campo fiscale. La Svizzera non può ignorare questa evoluzione. Nonostante gli sforzi d'armonizzazione condotti dalle organizzazioni sovranazionali (UE, OCSE, ONU), è percettibile una tendenza all'ottimizzazione degli spazi fiscali nazionali liberi.
2. Considerata la rapidità delle evoluzioni constatate all'estero, la Svizzera è minacciata d'immobilismo. Importanti progetti di riforma sono in sospeso, ma sono difficilmente realizzabili (esempio: rifiuto del pacchetto fiscale il 16 maggio 2004). Per un piccolo paese che intrattiene strette relazioni economiche con l'estero, ogni pietrificazione del sistema fiscale potrebbe essere fatale tanto alla sua economia quanto alla sua politica di crescita.
3. Al fine di resistere alla concorrenza internazionale in questo campo, la Svizzera deve sviluppare i suoi punti forti e sfruttare il margine di autonomia fiscale di cui dispone in maniera mirata, in piena conoscenza delle evoluzioni internazionali e delle riforme in corso all'estero.
4. I progetti di riforme fondamentali, come quelli elaborati da alcuni nuovi paesi dell'UE, non sono per nulla auspicabili in Svizzera. Per questo motivo occorre procedere a tappe per raggiungere gli scopi riconosciuti come quelli giusti, tenendo

conto delle particolarità del sistema politico svizzero (in particolare la politica di concordanza e la struttura federalista del paese).

5. Il presente studio tiene conto del mito dell'immutabilità della posizione fiscale svizzera, tanto per quanto concerne i vantaggi comparativi (mobilità crescente) quanto per l'onere fiscale generale (quota-parte fiscale, ivi compresi i prelievi obbligatori e le tasse). La Svizzera deve continuare a misurarsi con i migliori in materia di politica fiscale. Certamente, la sua posizione è ancora relativamente buona, ma le tendenze suscitano preoccupazioni. Senza misure tendenti a rovesciare l'andamento delle cose, la relazione in lega inferiore incombe.
6. Nessun paese dell'OCSE ha registrato una crescita delle spese così esplosiva come la Svizzera. A questo problema si aggiunge la sfida demografica, vero rompicapo di politica finanziaria. Per questo la Svizzera deve fare di tutto per riuscire a contenere le spese e a ridurre la quota-parte dello Stato attraverso una politica di crescita coerente. Soltanto in questo modo essa riuscirà a crearsi un margine di manovra finanziario necessario per intraprendere le riforme fiscali che s'impongono.

Allegato alla figura 1**Evoluzione della quota-parte fiscale nei paesi dell'OCSE fra il 1990 e il 2003 (in % del PIL)**

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Germania ²	35,7	38,2	37,7	37,8	36,8	36,0	36,2
Australia	29,3	29,6	31,3	31,8	30,4	31,5	n.d.
Austria	40,4	41,6	44,1	43,4	45,2	44,0	43,0
Belgio	43,2	44,8	45,7	45,7	45,9	46,4	45,8
Canada	35,9	35,6	36,4	35,6	35,0	33,9	33,9
Corea	18,1	19,4	21,5	23,6	24,1	24,4	25,5
Danimarca	47,1	49,4	51,5	49,6	49,9	48,9	49,0
Spagna	33,2	32,8	35,0	35,2	35,0	35,6	35,8
Stati Uniti	27,3	27,9	29,4	29,9	28,9	26,4	25,4
Finlandia	44,3	46,0	46,8	48,0	46,0	45,9	44,9
Francia ³	43,0	43,9	45,7	45,2	44,9	44,0	44,2
Gran Bretagna	36,5	35,0	36,7	37,4	37,2	35,8	35,3
Grecia	29,3	32,4	36,9	38,2	36,6	35,9	n.d.
Ungheria ⁵	n.d.	42,4	39,1	39,0	39,0	38,3	n.d.
Irlanda	33,5	32,8	31,9	32,2	30,1	28,4	30,0
Islanda	31,5	31,8	39,6	39,4	38,1	38,1	40,3
Italia	38,9	41,2	43,3	43,2	43,0	42,6	43,4
Giappone	30,2	27,8	26,4	27,1	27,4	25,8	n.d.
Lussemburgo	40,8	42,3	40,1	40,2	40,7	41,8	41,6
Messico	17,3	16,7	17,3	18,5	18,8	18,1	19,5
Norvegia	41,5	41,1	43,0	43,2	43,4	43,5	43,9
Nuova Zelanda	37,7	37,0	33,5	33,4	33,3	34,9	34,8
Olanda	42,9	41,9	41,4	41,2	39,8	39,2	38,8
Polonia	n.d.	37,0	33,0	32,5	31,9	32,6	n.d.
Portogallo ⁵	29,2	33,6	36,0	36,4	35,6	33,9	n.d.
Repubblica Ceca	n.d.	39,8	39,1	39,0	38,5	39,3	39,9
Slovacchia ⁵	n.d.	n.d.	34,1	34,0	31,6	33,1	n.d.
Svezia	53,2	48,5	52,4	53,8	51,9	50,2	50,8
Svizzera ⁴	26,0	27,8	29,1	30,5	30,0	30,3	29,8
Turchia	20,0	22,6	31,3	32,3	35,1	31,1	32,9
Media OCSE (non ponderata)	34,8	35,9	37,0	37,2	36,8	36,3	n.d.
Media UE-15 (non ponderata)	39,4	40,3	41,7	41,8	41,2	40,6	n.d.
Svizzera (prelievi obbligatori)	37,6	39,9	41,4	43,2	43,3	42,8	n.d.

¹ Provvisorio

² Cifre per la Germania riunificata a partire dal 1991; dal 2001, la Germania ha modificato nel suo rapporto sulle entrate il suo sistema di trattare le « non-wastable tax credits » (per analogia con le direttive dell'OCSE).

³ Dal 1992, il totale delle entrate è ridotto dall'importo delle imposte non percepite.

⁴ La quota-parte fiscale svizzera non tiene conto dei prelievi obbligatori a favore di istituzioni d'assicurazioni sociali di diritto privato.

⁵ Cifre provvisorie per il 2002.

Fonti : OCSE, Statistiche delle entrate pubbliche 1965-2002, 2003, p. 19, e Statistiche delle entrate pubbliche 1965-2003, 2004, pp. 18, 68 ; DFF, Comunicato stampa, 22 ottobre 2003 e 21 ottobre 2004.

Allegato alla figura 2**Elementi di finanziamento statale non compresi nella quota-parte fiscale dell'OCSE nel 2000****(prelievi obbligatori che passano dalle istituzioni di diritto privato posti in relazione con le tasse)**

	Totale finanziamento delle prest.sociali	Prelievi obbligatori da parte di istituzioni di diritto privato	Moneta (milioni)	Prelievi obbligatori da parte di istituzioni di diritto privato, in % del finanziamento totale delle prestazioni sociali	Quota delle entrate non fiscali nel 2000 (in % del PIL)
Germania	328 889	6 120	EUR	1,9	8,3
Australia	0	0	ATS	0,0	7,5
Austria	30 818	0	EUR	0,0	5,9
Belgio	39 055	0	EUR	0,0	1,2
Canada	54 765	0	CAD	0,0	8,2
Corea	22 820	0	KRW	0,0	n.d.
Danimarca	31 550	1 445	DKK	4,6	6,9
Spagna	75 209	0	EUR	0,0	3,3
Stati Uniti	689 780	0	USD	0,0	7,5
Finlandia	16 492	499	EUR	3,0	8,4
Francia	305 484	0	EUR	0,0	4,9
Gran Bretagna	68 268	8 935	GBP	13,1	3,7
Grecia	13 242	0	EUR	0,0	n.d.
Ungheria	1 752 151	62 836	HUF	3,6	6,7
Irlanda	4 379	0	IEP	0,0	3,4
Islanda	92 894	48 847	DKK	52,6	6,3
Italia	139 098	0	EUR	0,0	4,6
Giappone	53 385	0	JPY	0,0	n.d.
Lussemburgo	2 186	0	EUR	0,0	5,6
Messico	233 929	67 352	MXN	28,8	2,4
Norvegia	130 386	734	NOK	0,6	11,2
Nuova Zelanda	0	0	NZD	0,0	3,8
Olanda	101 607	37 144	EUR	36,6	5,8
Polonia	68 579	0	PLZ	0,0	6,5
Portogallo	10 257	0	EUR	0,0	5,0
Repubblica Ceca	341 462	2 402	CZK	0,7	3,0
Slovacchia	130 571	0	SKK	0,0	4,7
Svezia	319 292	0	SEK	0,0	5,5
Svizzera	60 935	25 202	CHF	41,4	8,6
Turchia	7 028 925	0	TRL (miliardi)	0,0	n.d.

Fonte : OCSE, Statistiche delle entrate pubbliche 1965–2002, parte III.B, p. 197–202, parte VI, tabella 199, p. 278