

Il nuovo regime finanziario: una riforma moderata

Votazioni federali del 28 novembre 2004

29 ottobre 2003

Numero 20/3

dossier politica

La riforma mantiene globalmente lo statu quo – pochi veri miglioramenti

La competenza della Confederazione di percepire un'imposta federale diretta e un'imposta sul valore aggiunto è limitata sino alla fine del 2006 nella Costituzione. Al fine di dotare le finanze federali di nuove basi costituzionali, il Parlamento ha adottato il nuovo ordinamento finanziario (NOF) nel corso della sessione primaverile 2004. Quest'ultimo prevede una riforma moderata: esso prolunga la competenza della Confederazione di percepire le sue principali imposte e adatta la Costituzione allo stato attuale della legislazione. Secondo gli ambienti economici si tratta soprattutto di prevenire un nuovo aumento della quota-parte fiscale.

L'imposta federale diretta (IFD) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA) costituiscono i due pilastri del bilancio federale. Tenuto conto della loro importanza sul piano politico, l'aliquota massima di queste due imposte è ancorata nella Costituzione. Attualmente, l'aliquota massima dell'imposta federale diretta è dell'11,5% del reddito delle persone fisiche e del 9,8% del prodotto netto delle persone giuridiche. In occasione della sua introduzione è stata fissata un'aliquota massima per l'IVA del 6,5%, ma in seguito essa è già stata aumentata due volte: di 1 punto percentuale il 1° gennaio 1999 per garantire il finanziamento dell'AVS (percento demografico); di 0,1 punti percentuali e per una durata limitata, il 1° gennaio 2002, per contribuire al finanziamento dei costi dei grandi progetti ferroviari.

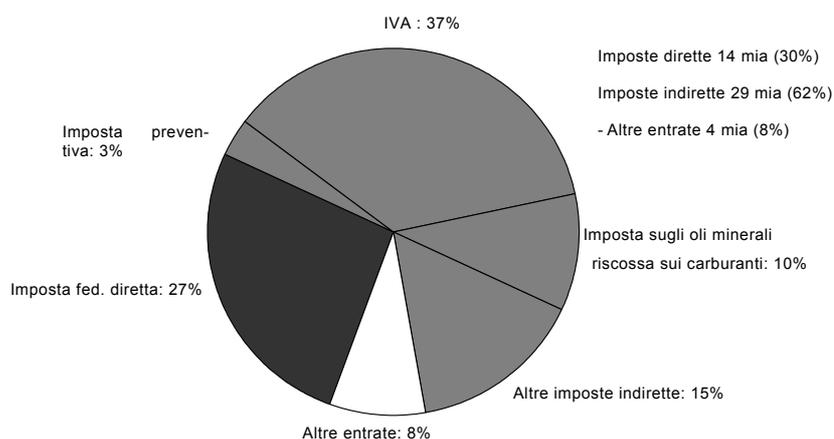
Il nuovo ordinamento finanziario

L'obiettivo principale del nuovo ordinamento finanziario è il consolidamento delle due principali fonti d'entrata della Confederazione, affinché essa possa continuare a svolgere i suoi compiti dopo il 2006. Il

Consiglio federale aveva previsto di eliminare la limitazione nel tempo. D'accordo con gli ambienti economici, il Parlamento ha preferito riportare la scadenza al 2020.

Per quanto concerne l'imposta federale diretta delle persone giuridiche, il NOF sopprime l'imposizione del capitale. Nell'ambito della riforma dell'imposizione delle società del 1997, l'imposta federale sul capitale delle persone giuridiche è stata soppressa a livello della legge. Ora bisogna fare lo stesso a livello costituzionale. La Confederazione non ha così più la competenza di prelevare questa imposta. Tranne qualche eccezione, l'imposta sul capitale non viene più prelevata all'estero. Abolendo questa imposta, la riforma attenua un inconveniente della fiscalità per la piazza economica. La soppressione definitiva dell'imposta federale sul capitale suscita un'eco positiva negli ambienti economici. L'aliquota massima dell'imposta sull'utile netto, ancorata nella Costituzione, è adattata all'aliquota dell'8,5% in vigore conformemente alla legge. Gli ambienti economici avrebbero preferito un'aliquota massima dell'8,0%. Per le persone fisiche, l'aliquota massi-

Finanze federali: entrate 2003 in %



ma rimane dell'11,5%. La determinazione di aliquote massime nella Costituzione soddisfa un importante postulato dell'economia.

Le due misure si basano sulla convinzione che non avrebbe senso aumentare a livello della legge l'onere fiscale utilizzando il sussistente margine di manovra. Il fatto di diminuire l'aliquota d'imposizione massima delle aziende per quanto concerne l'imposta federale diretta a livello costituzionale garantisce il fatto che gli aumenti d'imposta al di là del livello attuale necessitano del consenso del popolo.

L'aliquota massima dell'IVA (7,6%) è pure fissata dalla Costituzione. Un'aliquota ridotta (2,4%) si applica ad una lista di prestazioni esaustive. Una serie di bisogni quotidiani e alcuni servizi culturali vi sono assoggettati. Per l'IVA il messaggio del Consiglio federale prevedeva soltanto un'aliquota normale e un'aliquota ridotta. Il Consiglio federale voleva semplificare il sistema fiscale ed aumentare la sua trasparenza. L'aliquota speciale del 3,6% per le prestazioni del settore alberghiero dovrebbe scomparire alla fine del 2006. Il Parlamento ha espresso il desiderio di mantenere questa aliquota speciale.

Per quanto concerne l'IVA, il NOF prevede di eliminare le numerose disposizioni transitorie. La legge sull'IVA lo permette. La sua introduzione, all'inizio del 2001, ha reso superflue le disposizioni transitorie. Un'altra modifica concerne un alleggerimento per i bassi redditi (5% del prodotto non destinato dell'IVA per riduzioni di premio dell'assicurazione malattia per le persone con redditi modesti). La relativa disposizione transitoria è aggiornata in modo che essa sia prolungata con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento finanziario.

Il nuovo ordinamento finanziario costituisce una riforma moderata. Ciò si spiega essenzialmente con il rifiuto del popolo e dei Cantoni di introdurre una tassa d'incitamento sull'energia nel settembre 2000. Dopo questo voto il Consiglio federale ha rinunciato a presentare un ordinamento finanziario contenente incitamenti fiscali per salvaguardare le risorse naturali. L'economia sostiene così un ordinamento finanziario moderato.

La competitività fiscale al centro

Il rinnovo dell'ordinamento finanziario fornisce un'occasione per discutere le misure tendenti ad ottimizzare la competitività fiscale della Svizzera, proposte nel concetto fiscale dell'economia.

Globalmente, il NOF mantiene uno statu quo al fine di raggiungere lo scopo minimo della Confederazione, di garan-

tire le sue due principali fonti d'introiti (oltre 30 miliardi di franchi all'anno). Il nuovo ordinamento finanziario non contiene nessun alleggerimento fiscale per i contribuenti. Le autorità preferiscono trattare le riforme fiscali necessarie nell'ambito di progetti specifici come l'imposizione delle società II. Il NOF non è pertanto combattuto dagli ambienti economici.

Questi ultimi ritengono tuttavia che il NOF manchi di realizzare i seguenti postulati:

- determinazione di un obiettivo in termini di quota-parte fiscale per la Confederazione. Un tale strumento contribuirebbe a garantire che la Svizzera rimanga nel plotone di testa dei paesi dell'OCSE in termini di onere fiscale a lungo termine;
- introduzione di un meccanismo tendente a garantire la neutralità del sistema in termini di quota-parte fiscale ancorato nella Costituzione. In questo modo, qualsiasi aumento di IVA, nella misura in cui esso si rivelasse indispensabile, dovrebbe essere compensato dal lato delle imposte dirette. Tale dispositivo di protezione sarebbe giusto, in particolare in relazione con gli oneri finanziari futuri delle assicurazioni sociali;
- questo segnale positivo sarebbe associato alla diminuzione delle aliquote massime dell'imposta federale diretta fissate nella Costituzione;
- verifica delle destinazioni dell'IVA. Le destinazioni d'imposta che non soddisfano né il principio d'equivalenza né quello dell'imputazione diretta dei costi restringono il margine di manovra della politica finanziaria. Inoltre esse evitano un esame critico della fondatezza delle spese finanziate con questi mezzi.

Gli ambienti economici sostengono la soppressione definitiva dell'imposta sul capitale, la fissazione di un tetto massimo dell'aliquota d'imposizione sugli utili all'8,5% nonché la limitazione temporanea del NOF. L'economiesuisse ritiene positivo e necessario rivedere il sistema fiscale a intervalli regolari. Inoltre gli ambienti economici ritengono positivo che il NOF non sia stato eccessivamente sovraccaricato da una riforma fiscale ecologica.

Reazioni dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni

Tutti i Cantoni nonché la maggioranza dei partiti (ad eccezione del PS e del PCS-Partito cristiano sociale) hanno accolto favorevolmente la presentazione da parte del Consiglio federale di un progetto di portata limitata che si concentra sull'essenziale. Inoltre, durante la consultazione, tutti i Cantoni e la maggioranza dei partiti hanno sostenuto il fatto di ancorare nella Costitu-

zione le aliquote massime per l'IFD e l'IVA. I Cantoni hanno interesse al fatto che le possibilità fiscali della Confederazione siano limitate, poiché le imposte dirette sono essenzialmente di competenza della sovranità fiscale dei Cantoni e dei Comuni. Essi hanno pure approvato il ruolo dell'imposta federale diretta come strumento della perequazione finanziaria.

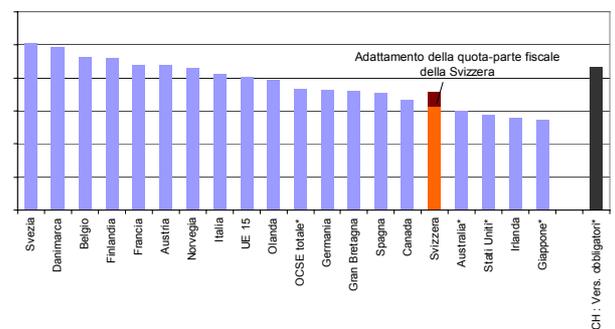
Tutti i Cantoni, il PRD, il PDC e i partiti cristiani non governativi sostengono l'adattamento dell'aliquota massima dell'imposta sugli utili delle persone giuridiche all'aliquota in vigore oggi. L'UDC vorrebbe diminuirla all'8%. Il PS e l'USS, per contro, vorrebbero mantenere l'aliquota massima attuale del 9,8%. La fissazione dell'aliquota massima di IVA nella Costituzione era sostenuta da tutti i Cantoni e dalla maggioranza dei partiti nonché dagli altri partecipanti alla procedura di consultazione. Soltanto il PS e la Confederazione dei sindacati cristiani svizzeri (CSC) vi si opponevano. La necessità di abolire la disposizione costituzionale relativa all'imposta sul capitale delle persone giuridiche suscitava, dal canto suo, l'unanimità.

Nella consultazione la proposta del Consiglio federale di sopprimere la limitazione nel tempo della competenza della Confederazione relativa al prelievo dell'IFD e dell'IVA è stata molto controversa. L'UDC, il PRD, il PDC e i Liberali si opponevano alla sua soppressione. Al pari dell'organizzazione mantello dell'economia e della maggioranza delle associazioni professionali, essi ritengono necessario un esame regolare del sistema fiscale. Al contrario, la maggioranza dei Cantoni, il PS e la maggior parte dei partiti non governativi sostengono la soppressione della limitazione nel tempo con la motivazione che le due imposte costituiscono due fonti d'entrata indispensabili per la Confederazione.

I pareri divergevano pure per quanto riguarda l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero. Numerosi Cantoni, il PRD, il PDC, i partiti cristiani non governativi e varie organizzazioni mantello erano favorevoli ad un prolungamento dell'aliquota speciale fino al 2006 attraverso una legge. Ciò avrebbe permesso al settore alberghiero svizzero di adattarsi alla nuova situazione e di beneficiare delle misure d'accompagnamento previste nell'intervallo. La soppressione dell'aliquota speciale era stata categoricamente respinta dall'UDC, dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, dai Cantoni turistici e di montagna, dall'Unione svizzera delle arti e mestieri e da tutte le associazioni legate alla promozione del turismo in senso ampio. L'argomento invocato contro l'abbandono dell'aliquota speciale era quello che gli albergatori svizzeri non devono essere svantaggiati rispetto ai prestatori dei paesi confinanti. La robustezza

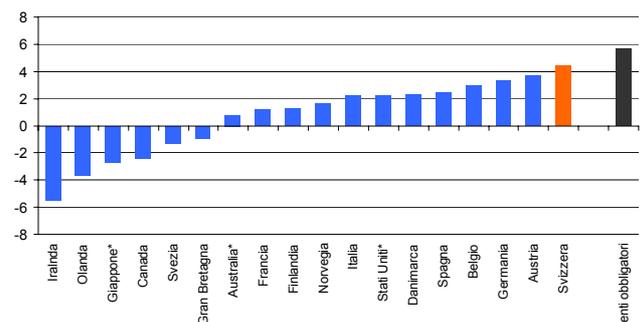
del franco svizzero è inoltre servita a giustificare l'aliquota speciale. Tuttavia, dieci Cantoni, il PS e la maggior parte dei partiti non governativi erano dell'opinione che l'aliquota speciale costituisce un aiuto finanziario della Confederazione che dipende dalla politica strutturale.

Quota-parte fiscale 2002, in % del PIL



*2001 ; CH Versamenti obbligatori

Evoluzione della quota-parte fiscale 1990-2002, in punti percentuali rapportati al PIL



*1990-2001

Fonte: OCSE, Statistiche delle entrate pubbliche 2003, DFF

CH - Versamenti obbligatori

Commento

Il nuovo ordinamento finanziario non è un progetto molto ambizioso. Per la Confederazione è importante evitare rischi durante le votazioni federali e garantire le sue principali fonti d'entrata. Gli attori politici non hanno osato più di quel tanto al fine di realizzare postulati importanti nell'ottica di un miglioramento della competitività fiscale. Questi postulati sono ora trattati nell'ambito di progetti specifici. Se il nuovo ordinamento finanziario aggiorna la Costituzione per quanto concerne l'imposta sul capitale eliminata a livello federale e l'aliquota dell'imposta sugli utili attualmente in vigore, esso non porta un reale miglioramento al sistema fiscale, sebbene una intensificata suddivisione del lavoro, a livello internazionale, aumenta il peso della piazza economica.

Se si fa astrazione dal fatto di ancorare nella Costituzione le aliquote massime, al nuovo ordinamento finanziario manca un dispositivo di sicurezza, come proposto dagli ambienti economici, al fine di contenere nel tempo l'onere fiscale. Tenuto conto dell'aggravamento massiccio degli oneri nel campo della sicurezza sociale, è importante iscrivere nella Costituzione un obiettivo in termini di quota-parte fiscale. Secondo gli ambienti economici, qualsiasi aumento inevitabile dell'IVA dovrebbe essere compensato sul fronte delle imposte dirette. Un aumento della quota-parte fiscale è inaccettabile, tenuto conto dell'inasprimento della competitività internazionale fra piazze economiche.