economiesuisse
DOSSIER POLITICA

02 / 2019
AVS-riforma fiscale: un passo avanti per rispondere a due problemi urgenti

17.01.2019

L'essenziale in breve

Oggi, in Svizzera, la fiscalità è favorevole alle imprese e lo Stato trae ampio profitto dal substrato fiscale delle società internazionali. Per preservare questo vantaggio, è tuttavia urgente procedere ad alcuni adattamenti. Di fatto, la possibilità per i Cantoni di tassare gli utili realizzati all'estero in maniera privilegiata non è più accettata a livello internazionale. Per il nostro Paese, non reagire significherebbe perdere la sua competitività fiscale. Dal canto loro, i Cantoni hanno bisogno di essere sostenuti per far fronte all'abbandono di questi statuti fiscali speciali.

Il progetto AVS-riforma fiscale permette ai Cantoni di sostituire i loro attuali statuti fiscali speciali mediante nuovi strumenti riconosciuti a livello internazionale, come il patentbox. Esso concede loro un sostegno finanziario, che dovrà andare a favore anche dei Comuni e delle città. Questo pacchetto di strumenti dovrebbe rendere meno dolorosa la transizione verso il nuovo paesaggio fiscale. Senza il progetto della Confederazione, i Cantoni non riceverebbero nessun aiuto finanziario e il loro solo mezzo per compensare l'abolizione degli statuti fiscali speciali sarebbe quello di diminuire le aliquote d'imposizione sugli utili.

Anche dal lato dell'AVS la situazione attuale non è più rosea. Con il pensionamento dei baby-boomers e dopo vari tentativi infruttuosi di riforma, la principale assicurazione sociale svizzera è confrontata a gravi difficoltà finanziarie. Il progetto di legge prevede un finanziamento supplementare a suo favore da parte della Confederazione, dei salariati e dei datori di lavoro. Si tratta della risposta all'emergenza finanziaria. Altre misure, di ordine strutturale, restano in ogni caso indispensabili per stabilizzare durevomente il primo pilastro.

economiesuisse sostiene il progetto AVS-riforma fiscale, poiché fornisce una risposta politicamente equilibrata a due problematiche urgenti. Le imprese sono pronte a dare il loro contributo nell'interesse della Svizzera.

Contatto o domande

Dott. Frank Marty
Membro della Direzione, Responsabile del Dipartimento Finanze e fiscalità
Dott. Christian Frey

Posizione di economiesuisse

L'economia sostiene il progetto AVS-riforma fiscale per le seguenti ragioni:

- Questo progetto apporta una risposta politicamente equilibrata a due dei problemi più urgenti della Svizzera; non si intravede nessun'altra soluzione in grado di ottenere una maggioranza.
- Nel contesto internazionale odierno, il sistema fiscale attuale non può essere mantenuto. Le imprese non possono più beneficiare di statuti fiscali speciali cantonali. Per il nostro Paese, non reagire significherebbe rinunciare alla sua competitività fiscale.
- Il progetto garantisce ai Cantoni degli strumenti alternativi riconosciuti a livello internazionale, nonché i mezzi finanziari necessari per accompagnare la transizione verso il nuovo sistema fiscale. Senza questo progetto della Confederazione, i Cantoni non riceverebbero nessun aiuto finanziario e avrebbero quale unica possibilità la riduzione dell'imposta sull'utile, ciò che avrebbe un costo elevato.
- Conservare la competitività fiscale è essenziale alla stabilità dei budget pubblici della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Finora, la Svizzera ha beneficiato enormemente dell'apporto fiscale delle società internazionali; essa deve preservare questo vantaggio.
- Per quanto concerne l'AVS, la situazione non può restare invariata. Il finanziamento supplementare previsto a suo favore si sostituirà ad un aumento sostanziale dell'IVA, che aggraverebbe l'onere a carico delle famiglie. Nell'ambito del progetto AVS 21, economiesuisse chiede inoltre l'adozione di misure strutturali urgenti in materia di prestazioni.

Quando lo status quo diventa rischioso per l'attrattività

Importanza finanziaria ed economica

Le imprese che realizzano una gran parte dei loro utili all'estero oggi beneficiano, in Svizzera, di un'imposizione particolarmente vantaggiosa: questi redditi sono infatti tassati con un tasso inferiore a quello degli utili realizzati sul territorio svizzero. Questo favorisce non solo le sedi sociali delle imprese straniere, ma anche importanti società svizzere attive a livello internazionale. Per l'economia e le finanze della collettività, l'importanza delle società internazionali è evidente, come mostrano queste cifre:

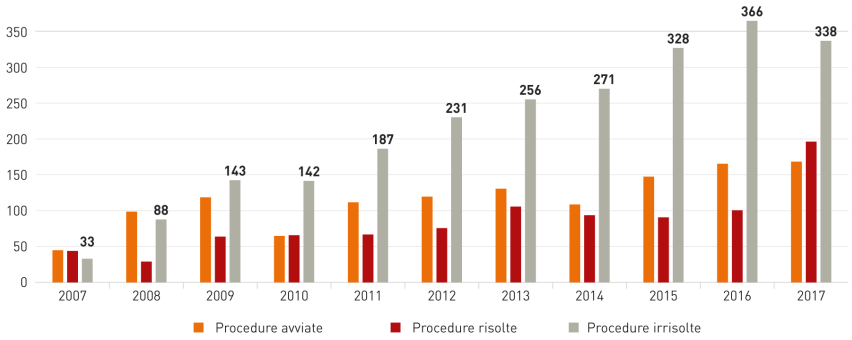
- Circa **24'000 società** sono sottoposte allo statuto fiscale speciale
- Esse occupano direttamente quasi **150'000 persone**. La loro incidenza sull'occupazione è tuttavia più importante, considerato che ogni impiego diretto in queste società induce, si stima, circa 1,6 milioni di impieghi nel resto dell'economia. In qualità di operatori di servizi e fornitori, numerose imprese locali beneficiano in particolare della domanda delle imprese sottoposte ad uno statuto fiscale speciale.
- Esse realizzano quasi il **50% della totalità degli investimenti privati recensiti in Svizzera nel settore ricerca e sviluppo** (circa 6 miliardi di franchi), offrendo nel contempo degli impieghi e dei posti di apprendistato del futuro in quest'epoca di transizione digitale.
- Le imprese sottoposte allo statuto fiscale speciale forniscono la metà delle entrate dell'imposta sull'utile della Confederazione.
- Esse versano complessivamente circa 7 miliardi di franchi di imposte sull'utile alla Confederazione e ai Cantoni. Senza contare i miliardi supplementari che esse apportano attraverso altri contributi (imposta sul capitale, imposta fondiaria e sugli utili immobiliari, IVA), altri importanti contributi sociali nonché le imposte sul reddito pagate dai loro dipendenti

Per le imprese attive a livello internazionale, il contesto fiscale è radicalmente mutato [1] . Oggi, gli altri Stati non accettano più che delle società attive sul loro territorio beneficino di un trattamento fiscale privilegiato in Svizzera. Il fatto che gli utili realizzati all'estero in Svizzera siano tassati meno pesantemente degli utili nazionali contravviene alle nuove norme internazionali. Per combattere ciò con una misura forte, il G-20 e l'OCSE hanno scelto di introdurre uno scambio automatico obbligatorio di informazioni, che si estende all'imposizione delle società (scambio di informazioni in materia fiscale, dichiarazione Paese per Paese). Le autorità straniere sono così informate del trattamento fiscale concesso alle società domiciliate in Svizzera. Le imprese che continuano a trarre vantaggio da un regime d'imposizione privilegiato nel nostro Paese devono quindi attendersi sanzioni e una doppia imposizione all'estero, ciò che annulla, de facto, l'interesse per gli statuti fiscali speciali. Le questioni relative alla doppia imposizione rappresentano già oggi un problema crescente (cf. grafico 1). Se il G20/OCSE o l'UE iscrivessero ufficialmente la Svizzera su una lista di Paesi dalle pratiche fiscali dannose, i casi di doppia imposizione si moltiplicherebbero senza fine. Non ponendo rimedio a questa

situazione, la Svizzera perderebbe dunque la sua attrattività fiscale per le imprese internazionali.

Grafico 1

Numero di procedure legate alla doppia imposizione delle società domiciliate in Svizzera



Fonte: OECD Mutual Agreement Procedure Statistics (2017)
www.economiesuisse.ch

Il progetto AVS-riforma fiscale offre strumenti adeguati ai Cantoni

Nel contesto internazionale odierno, le imprese non possono più beneficiare del trattamento fiscale privilegiato concesso loro finora dai Cantoni. La semplice soppressione degli statuti fiscali speciali (e dunque l'imposizione delle società con uno statuto fiscale «ordinario») provocherebbe tuttavia un aumento immediato e massiccio dell'onere fiscale delle imprese interessate (in alcuni Cantoni, quest'ultimo potrebbe essere addirittura raddoppiato, o anche di più). La piazza economica svizzera rischia dunque di perdere la propria attrattività fiscale internazionale in quanto luogo d'insediamento per imprese. Se intendono mantenere i loro grandi contribuenti e datori di lavoro, i Cantoni devono adattare il loro sistema fiscale in modo che rimanga attrattivo.

Situazioni cantonali variabili

La soppressione degli statuti fiscali speciali colpisce i Cantoni in maniera molto diversificata:

Cantoni con un tasso fiscale ordinario elevato che ospitano numerose società internazionali:

- L'assoggettamento delle società internazionali ad uno statuto fiscale ordinario implica un netto aumento del loro onere fiscale. Grazie a queste entrate supplementari, i Cantoni possono ridurre la loro imposta sull'utile.

Cantoni che hanno già un tasso d'imposizione ordinario basso:

- L'attrattività fiscale è garantita anche in mancanza di statuti fiscali speciali e la necessità di agire è debole.

Cantoni con un tasso d'imposizione ordinario elevato che ospitano poche società internazionali:

- Le società internazionali sottoposte allo statuto fiscale ordinario e confrontate pertanto a un onere fiscale più pesante sono poche, per cui il margine di manovra finanziaria che permetterebbe a questi Cantoni di prevedere una riduzione generale dell'imposta sull'utile è limitato. Questi ultimi devono dunque trovare altri mezzi per continuare ad offrire un contesto fiscale attrattivo.

Strumenti alternativi flessibili al servizio di soluzioni cantonali appropriate

Dal momento che i Cantoni sono interessati in maniera diversa, non esiste una soluzione unica applicabile a tutti. La Confederazione non impone dunque le proprie misure fiscali nell'ambito del progetto di riforma. L'approccio scelto è al contrario quello della flessibilità:

- I Cantoni possono applicare i nuovi strumenti speciali riconosciuti a livello internazionale: il patentbox, una deduzione per ricerca e sviluppo e una deduzione per l'autofinanziamento. Essi possono inoltre diminuire la loro imposta sull'utile (cf. riquadro). I parlamenti cantonali e, se del caso, il Popolo decideranno quali strumenti adottare.
- La Confederazione beneficia in ampia misura della competitività fiscale dei Cantoni (essa non concede ribassi fiscali alle società internazionali). Per preservare l'attrattività della Svizzera, di cui essa approfitta, e sostenere i Cantoni nella trasformazione del loro sistema fiscale, essa verserà loro un contributo finanziario di circa un miliardo di franchi. I Cantoni disporranno pertanto di un margine di manovra finanziaria che permetterà loro in particolare di compensare gli effetti della riduzione dei tassi fiscali sulle città e i Comuni.

Questo pacchetto di strumenti permette ai Cantoni di garantire una transizione il più fluida possibile verso il nuovo sistema fiscale. Senza questo progetto di riforma, i Cantoni non riceverebbero nessun sostegno finanziario dalla Confederazione. Il diritto federale attuale non offre più la possibilità di introdurre nuove regole speciali. La sola misura possibile che rimarrebbe dunque ai Cantoni sarebbe la riduzione dell'imposta sull'utile. Tuttavia, per alcuni Cantoni particolarmente colpiti, una simile misura si rivelerebbe estremamente costosa.

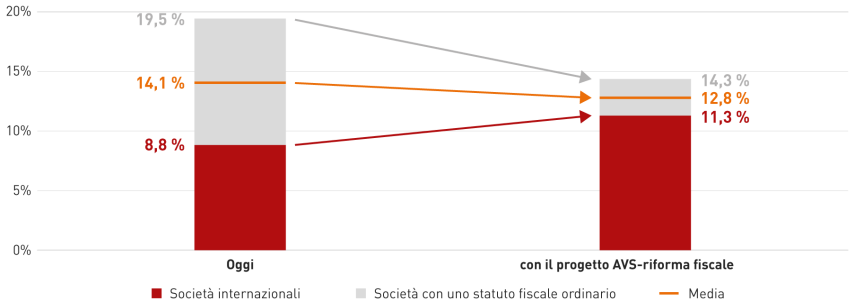
Effetto del progetto AVS-riforma fiscale: le società internazionali e le PMI sottoposte alle stesse condizioni

Il progetto AVS-riforma fiscale abolirebbe il trattamento vantaggioso delle società internazionali, il cui onere fiscale, di conseguenza, aumenterebbe.
L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) stima a 2,4 miliardi di franchi l'onere supplementare che ne risulterebbe senza tener conto degli strumenti di compensazione previsti dai Cantoni. Se questi ultimi mettessero in atto gli strumenti previsti, l'imposizione delle società sottoposte al regime fiscale ordinario registrerebbe per contro un calo (cf. grafico 2): l'onere fiscale medio di tutte le società residenti in Svizzera diminuirebbe moderatamente, passando dall'attuale 14,1% al 12,8%.

Grafico 2

Armonizzazione dell'onere fiscale delle società internazionali e delle società con uno statuto fiscale ordinario

Onere fiscale effettivo, media di tutti i Cantoni



Fonte: AFC (2018), Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17, p. 19
www.economiesuisse.ch

Strumenti a disposizione dei Cantoni

Patentbox

Il patentbox promuove l'innovazione, poiché l'imposizione degli utili risultanti da brevetti è ridotta. Questo strumento è utilizzato da tempo da numerosi Stati dell'UE. Nell'ambito dell'OCSE, gli Stati si sono messi d'accordo su una norma secondo la quale la riduzione fiscale viene concessa da uno Stato unicamente se la ricerca è effettuata sul suo territorio (approccio Nexus). Il puro trasferimento degli utili non è ammesso. Il patent box svizzero è conforme alle norme dell'OCSE.

Deduzione per ricerca e sviluppo

Per le PMI, non è sempre interessante depositare un brevetto. Inoltre, il patent box conforme alle regole dell'OCSE implica un pesante onere amministrativo. Per questo motivo i Cantoni possono, a titolo complementare, prevedere una deduzione per le spese di ricerca e sviluppo. Questa misura è anch'essa diffusa e accettata a livello internazionale. In concreto, le imprese hanno la possibilità di dedurre i loro oneri del personale di ricerca e sviluppo fino al 50% supplementare.

Deduzione per autofinanziamento

Oggi, l'indebitamento di un'impresa è «ricompensato» sul piano fiscale. Gli interessi del debito possono di fatto essere dedotti dall'utile imponibile. Per contro, l'impresa che finanzia i suoi investimenti con i fondi degli azionisti o utili tesaurizzati (autofinanziamento) non può dedurre nulla. Questa disparità di trattamento è generalmente considerata come un errore. Per questo una nuova misura prevede che anche le società a forte tasso di autofinanziamento possano dedurre il capitale investito. Oltre al fatto che essa si giustifica per una ragione di equità, questa misura rafforza la resistenza delle imprese alle crisi grazie ad un livello d'indebitamento più debole. Inoltre, questa misura permette di evitare un forte aggravamento del carico fiscale derivante dalla soppressione delle regole fiscali speciali (queste ultime federali) per le società che gestiscono il

finanziamento di un gruppo. È particolarmente importante per i Cantoni che contano numerose società simili, come Zurigo. Contrariamente alla terza Riforma dell'imposizione delle imprese (RI Imprese III), questa misura può tuttavia essere utilizzata solo dai Cantoni che applicano un tasso d'imposizione elevato.

Limitazione della riduzione fiscale

I Cantoni possono scegliere liberamente il grado d'incidenza dei nuovi strumenti. Essi possono determinare individualmente la riduzione fiscale alla quale ogni misura dà diritto e decidere inoltre l'effetto cumulato di tutti gli strumenti. La limitazione della riduzione fiscale permette di assicurarsi che le imprese paghino sempre l'imposta cantonale su almeno il 30% dei loro utili. Un'imposta cantonale sull'utile zero, come si riscontra ancora oggi, non è più ammessa. Le società pagano per contro ancora l'imposta federale diretta nella sua totalità.

Diminuzione dell'imposta cantonale sull'utile

Per restare competitivi a livello fiscale, vari Cantoni prevedono di adattare il loro tasso di imposizione sugli utili. Per alcuni, si tratterà della misura principale da attuare, mentre per altri, si tratterà solo di una misura tra altre, secondo la loro situazione. Per quanto concerne il tasso d'imposizione sugli utili, i Cantoni sono totalmente liberi. Il progetto fiscale non prevede nessun obbligo in materia. Per le società internazionali, la riduzione del tasso ordinario d'imposizione (che si avvicina al tasso speciale di cui esse beneficiavano finora) può compensare parzialmente l'abolizione del loro statuto fiscale speciale. Tra i beneficiari di questa misura figurano in particolare le imprese svizzere che sono oggi sottoposte ad un regime d'imposizione ordinario. Se il progetto AVS-riforma fiscale dovesse fallire, questo sarebbe il solo strumento a disposizione dei Cantoni.

Tabella 1

Panoramica delle misure del progetto AVS-riforma fiscale

▶ Modifiche rispetto alla RI Imprese III in arancione

Principi	**Abolizione degli statuti fiscali speciali** per le società internazionali, con una regolamentazione transitoria e un adeguamento della perequazione finanziaria - Queste misure sono fondamentali per garantire una transizione ordinata ed evitare squilibri tra i Cantoni		
	Aumento della quota dei Cantoni alle entrate dell'imposta federale diretta, dal 17 al 21,2 percento: i Cantoni ricevono circa un miliardo di franchi in più all'anno - Novità: Le quote supplementari non saranno più indirizzate solamente ai Cantoni, ma dovranno favorire anche le città e i Comuni (Clausola dei Comuni)		
Strumenti a disposizione dei Cantoni (non validi a livello federale)	**Patentbox:** Possibilità per i Cantoni di tassare in modo più vantaggioso gli utili risultanti da brevetti - Novità: campo di applicazione ristretto tramite l'esclusione di software protetti da diritti d'autore in Svizzera	**Deduzione per ricerca e sviluppo (R+S):** Possibilità per i Cantoni di promuovere gli investimenti per R+S tramite una deduzione supplementare - Novità: Deduzione basata sulle spese per il personale addetto alla R+S	**Deduzione per autofinanziamento:** Possibilità per i Cantoni di equiparare sul piano fiscale le società che si finanziano con mezzi propri, anziché tramite indebitamento - Novità: Solo i Cantoni con un'imposizione effettiva dell'utile almeno del 18% possono utilizzare questo strumento
	Limitazione dello sgravio fiscale: Restrizione dell'effetto totale degli strumenti cantonali - Novità: Inasprimento al 70% al massimo. Le imprese devono così sottoporre allo statuto fiscale ordinario almeno il 30% dei loro utili, indipendentemente dall'applicazione degli strumenti cantonali (a livello federale, le società continuano a pagare l'imposta sul 100% degli utili)		
Controfinanziamento e misure sociali	**Aumento dell'imposizione dei dividendi** come controfinanziamento tramite azionisti - Aumento al 70% a livello federale (oggi 60%) - Novità: I Cantoni devono aumentare l'imposizione dei dividendi almeno al 50% (finora non avevano obblighi)		
	Novità: **Restrizione del principio degli apporti di capitale** - I rimborsi degli apporti di capitale agli azionisti sono esenti da imposta solo se i dividendi imponibili sono pagati per un importo equivalente		
	Novità: **Finanziamento supplementare dell'AVS** pari a circa 2 miliardi di franchi all'anno - Aumento del tasso di contributo di 0,15% a carico sia dei salariati sia dei datori di lavoro (600 milioni di franchi da ciascuno) e aumento del contributo della Confederazione (820 milioni di franchi)		

Fonte: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Trasparenza sulle conseguenze finanziarie

Riforma completa ad un costo moderato e sopportabile

Con il progetto AVS-riforma fiscale, la Confederazione non si prende a carico le misure fiscali. Queste ultime sono di competenza dei Cantoni. La Confederazione versa invece un contributo finanziario, aggiustando la ripartizione delle entrate derivanti dall'imposta federale diretta in ragione di 1 miliardo di franchi a favore dei Cantoni e dei Comuni. Si tratta di una misura importante, i Cantoni sono liberi di utilizzare queste risorse supplementari a loro piacimento. Nel contempo, il progetto permette alla Confederazione di riscuotere entrate supplementari per circa 400 milioni di franchi (aumento dell'imposizione dei dividendi, restrizione del principio dell'apporto di capitale, minori deduzioni a livello cantonale). I costi di circa 600 milioni di franchi che ne risultano sono facilmente sopportabili dalla Confederazione, poiché rappresentano meno dell'1% delle sue entrate. Questi costi saranno ampiamente compensati con gli introiti supplementari che saranno generati entro il 2022 dal progetto AVS-riforma fiscale.

I Cantoni potranno scegliere quali strumenti fiscali adottare in funzione della loro situazione. La decisione politica per farlo viene presa a livello cantonale. Per motivi di trasparenza, i governi cantonali hanno pubblicato i loro progetti. Questi progetti dovrebbero generare costi per un totale di 1,4 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni. Questo importo rappresenta meno dell'1% delle entrate.

La competitività fiscale porta i suoi frutti

Perché è nell'interesse del nostro Paese accettare questi costi inevitabili? È incontestabile che la situazione attuale non è sostenibile. Le imprese non hanno più il diritto di beneficiare degli attuali statuti fiscali speciali. In una simile situazione, sono possibili due varianti.

La variante «Non fare nulla» comporta la rinuncia alla competitività fiscale:

- O gli statuti fiscali speciali sono aboliti, oppure le società interessate passano volontariamente allo statuto d'imposizione ordinario alfine di non esporsi a misure di ritorsione all'estero. In questo caso, ci si possono attendere importanti entrate supplementari a breve termine, nella misura in cui l'onere fiscale delle imprese in questione aumenterebbe in maniera massiccia. Secondo un'analisi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), questa soluzione non sarebbe tuttavia sostenibile. Le imprese reagirebbero e bisognerebbe fare i conti con reazioni quali ristrutturazioni o trasferimenti di funzioni dei gruppi, ciò che si tradurrebbe a medio termine in perdite fiscali. Secondo uno scenario medio, le entrate potrebbero diminuire di 1 miliardo di franchi (curva grigia del grafico 3).

La variante «Progetto AVS-riforma fiscale» permette di preservare la competitività fiscale:

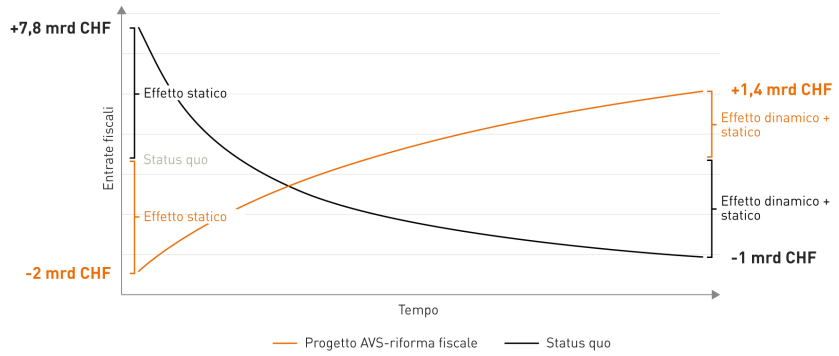
- A corto termine, questa strategia genererebbe dei costi. Tuttavia, la dinamica positiva delle entrate fiscali che la Svizzera ha conosciuto in questi ultimi 20 anni (cf. grafico

4) potrebbe essere mantenuta. Il nostro Paese resta una piazza attrattiva per gli investimenti, l'innovazione e i posti di lavoro altamente produttivi. A medio termine, i costi sarebbero dunque ampiamente compensati. Non ne risulterebbe una diminuzione, bensì un aumento delle entrate di 1,4 miliardi di franchi secondo lo scenario medio (curva arancione del grafico 3).

Le cifre dell'AFC provano che vale la pena preservare la competitività fiscale. Dal punto di vista finanziario, il progetto AVS-riforma fiscale costituisce chiaramente un'opzione migliore rispetto all'alternativa «non fare nulla». L'AFC lo ha verificato basandosi su varie ipotesi e traccia la seguente constatazione: «Il progetto fiscale è superiore per un gran numero di ipotesi [2] » .

Grafico 3

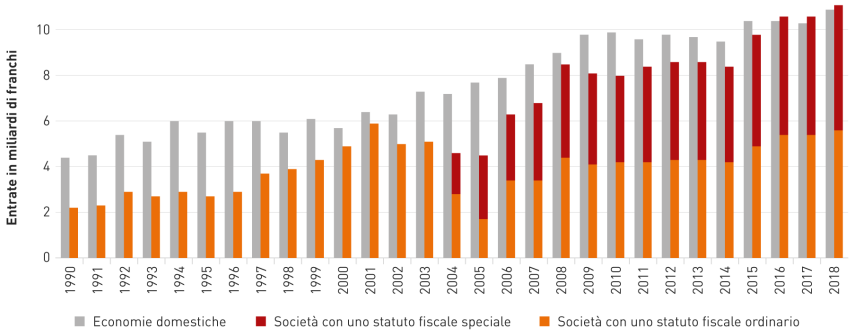
Effetti finanziari a lungo termine: «Progetto AVS-riforma fiscale» e «Status quo»



Fonte: AFC (2018), Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17, p. 32
www.economiesuisse.ch

Grafico 4

Evoluzione dell'imposta federale diretta pagata dalle economie domestiche, dalle società con uno statuto fiscale ordinario e dalle società con uno statuto fiscale speciale



Fonte: Conto d'esercizio AFF 2018 sulla base delle ultime stime
www.economiesuisse.ch

Modifiche della perequazione finanziaria della Confederazione (NPC)
Nell'ambito della perequazione delle risorse, il principale strumento della NPC, dei fondi della Confederazione e dei Cantoni finanziariamente forti sono destinati

ai Cantoni finanziariamente deboli. Oggi, l'imposizione speciale delle società internazionali è presa in considerazione nel calcolo dei pagamenti di compensazione (fattore beta). Il progetto AVS-riforma fiscale prevede tuttavia la soppressione degli statuti fiscali speciali. In mancanza di una modifica del calcolo dei pagamenti di compensazione, occorre attendersi squilibri importanti, vale a dire un forte aumento o diminuzione degli oneri a seconda del Cantone. Per evitare simili variazioni, tutti gli utili delle imprese dovranno in futuro essere particolarmente considerati nei calcoli (fattore zeta). I pagamenti di compensazione resteranno così relativamente stabili rispetto all'attuale livello e un cambiamento del sistema sarà possibile.

La compensazione delle risorse pone problemi, nel senso che riduce gli incitamenti a gestire una politica fiscale cantonale attrattiva. Attualmente, 18 Cantoni perdono maggiormente risorse nella NPC con l'insediamento di nuove imprese di quanto non otterrebbero con imposte supplementari. Gli incitamenti a gestire una politica fiscale competitiva sono dunque totalmente insufficienti. Così, la situazione finanziaria difficile del fiscalmente attrattivo Canton Lucerna si spiega in particolare anche per le perdite sostanziali nella NPC. Questo problema è chiaramente attenuato con il progetto fiscale. Nonostante la prevista diminuzione delle imposte cantonali e, pertanto, la diminuzione delle entrate fiscali, soltanto undici Cantoni dovrebbero ancora subire questo effetto sfavorevole e le perdite residue sarebbero inoltre nettamente più deboli di oggi. Se anche le imposte comunali venissero prese in considerazione, soltanto due Cantoni sarebbero ancora svantaggiati in occasione dell'insediamento di nuove imprese.

Il problema non è dunque risolto. Con il sistema in vigore, gli incitamenti a posizionarsi in maniera attrattiva sul piano fiscale sono ben migliori per i Cantoni che dispongono di una forte capacità finanziaria rispetto a quelli finanziariamente deboli. Nel corso degli anni, il divario tra i Cantoni finanziariamente forti e quelli deboli potrebbe così aumentare. Considerato questo rischio, il tema dovrebbe essere affrontato in profondità. Non è tuttavia possibile risolvere questo problema nell'ambito del progetto fiscale. Gli incitamenti inopportuni non si situano soltanto a livello degli utili delle imprese, ma anche a livello dei redditi dei privati. Una soluzione unilaterale applicabile alle imprese aggraverebbe il problema per i privati. Gli incitamenti potrebbero essere migliorati in maniera radicale solo attraverso una diminuzione della dotazione minima garantita ai Cantoni finanziariamente deboli o costi nettamente più elevati per la Confederazione e i Cantoni finanziariamente forti, oppure con un mix dei due. Una nuova negoziazione globale della NPC sarebbe dunque necessaria.

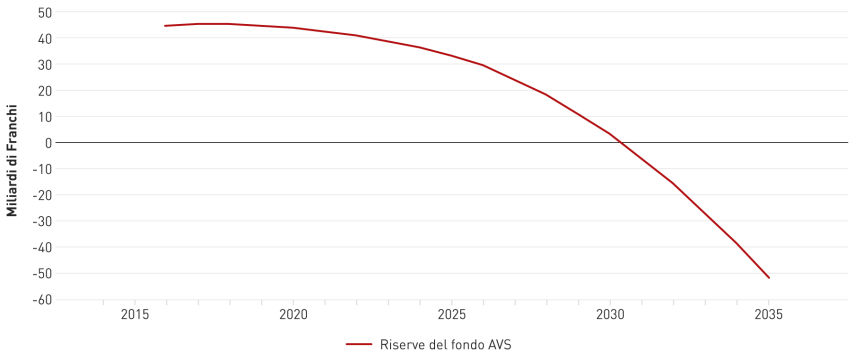
Il finanziamento supplementare dell'AVS è inevitabile

AVS: l'invecchiamento della popolazione costituisce una sfida finanziaria importante

A livello dell'AVS, la Svizzera deve affrontare un altro problema urgente. Questa assicurazione sociale è confrontata ad una sfida finanziaria notevole a seguito dell'allungamento della speranza di vita e del pensionamento delle persone nate durante gli anni a forte natalità. Tra il 2015 e il 2040, il numero di pensionati passerà da 1,5 a 2,6 milioni. Il rapporto tra il numero dei contribuenti e quello dei pensionati si degraderà dunque fortemente. Se, durante l'introduzione dell'AVS nel 1948, 6,5 persone attive finanziavano una rendita AVS, nel 2035 il rapporto sarà di 2,3 attivi per una rendita AVS, proprio quando una gran parte delle persone nate durante il baby-boom del dopoguerra andrà in pensione. La situazione finanziaria dell'AVS si degrada continuamente. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) si attende, a partire dal 2025, un disavanzo annuo dell'AVS dell'ordine di 3 miliardi di franchi. Se non si dovesse fare nulla, il fondo AVS sarà esaurito nel 2030 (cf. grafico 5). Nel 2035, l'AVS accuserà probabilmente un disavanzo di 13,7 miliardi di franchi in un solo anno. Non fare nulla nella situazione attuale non è dunque auspicabile.

Grafico 5

Evoluzione del fondo AVS senza riforma



Fonte: UFAS (versioni 12.06.2018/28.06.2018)
www.economiesuisse.ch

Il continuo deterioramento delle finanze dell'AVS è prevedibile da tempo. Numerosi tentativi di riforma sono tuttavia falliti. L'11a revisione dell'AVS è stata respinta dal popolo nel 2004, e in seguito anche dal Parlamento nel 2010, in occasione di un secondo tentativo. L'aumento delle rendite AVS chiesto dall'iniziativa popolare «AVSplus» non è stato accettato in votazione popolare. Infine, l'ultimo tentativo di riforma è stato respinto nel 2017 in occasione della votazione sul progetto «Previdenza vecchiaia 2020».

Per mantenere le rendite al loro livello attuale vi sono due opzioni: delle misure strutturali, come l'aumento dell'età di pensionamento, nonché dei finanziamenti

supplementari. Considerata la situazione politica e l'importante lacuna di finanziamento, è chiaro che entrambe le opzioni devono essere attuate. L'armonizzazione dell'età di pensionamento a 65 anni per le donne e gli uomini permetterebbe di realizzare nel 2030 risparmi tra i 570 e i 950 milioni di franchi (secondo l'ampiezza delle misure di compensazione previste dal progetto di stabilizzazione AVS 21). Il deficit annuale dell'AVS atteso in quell'anno salirebbe tuttavia di 7'600 milioni di franchi. Oltre ad altre misure strutturali, un finanziamento supplementare dell'AVS è dunque inevitabile.

Finanziamento supplementare dell'AVS a titolo di compensazione sociale del progetto fiscale

La riforma dell'imposizione delle imprese III è stata respinta dal popolo nel 2017. A titolo di concessione a favore dei vincitori del referendum, il Consiglio federale aveva ritenuto necessario legare il nuovo progetto a una «compensazione sociale». La riforma vodese accettata dall'87% dei votanti fungeva da esempio. L'aumento degli assegni familiari proposto non ha tuttavia convinto. L'imposizione nettamente più elevata dei dividendi richiesta al suo posto dalla sinistra ha sollevato un polverone tra i partiti borghesi e le PMI, e le imprese familiari avevano minacciato di lanciare un referendum. In mancanza di una compensazione sociale tangibile e di un'imposizione dei dividendi più elevata, il PS e i sindacati hanno pure minacciato di opporsi alla riforma. D'altra parte, un progetto che chiedeva la soppressione degli statuti fiscali speciali senza aiuti finanziari ai Cantoni avrebbe considerevolmente inasprito la concorrenza fiscale intercantonale in materia d'imposizione sugli utili. Secondo i direttori cantonali delle finanze questo non era tollerabile. Il Parlamento ha infine trovato la soluzione politica nel finanziamento supplementare dell'AVS, in ogni caso già necessario. Nessuno ha proposto un'alternativa che potesse beneficiare di un sostegno politico così ampio.

Riduzione dell'onere fiscale delle economie domestiche grazie ai contributi dell'economia e della Confederazione

Per contribuire alla stabilizzazione dell'AVS, il progetto AVS-riforma fiscale include un finanziamento supplementare attraverso:

- un contributo del datore di lavoro in ragione dello 0,15% dei salari (600 milioni di franchi),
- un aumento del contributo dei salariati dello 0,15% (600 milioni di franchi), e
- un aumento del contributo della Confederazione (820 milioni di franchi).

Anche senza il progetto AVS-riforma fiscale, il Consiglio federale prevede un finanziamento supplementare sostanziale dell'AVS. Nell'ambito del progetto di stabilizzazione AVS 21, 1,5 punti di IVA supplementari dovranno essere destinati all'AVS (circa 5 miliardi di franchi). La riforma AVS 21 non prevede contributi da parte dei datori di lavoro o della Confederazione.

Secondo il Consiglio federale, l'aumento dell'IVA potrebbe essere ridotto di 0,8 punti in caso di accettazione del progetto AVS-riforma fiscale (oltre 2 miliardi di franchi).

Con il progetto AVS 21, l'imposizione delle economie domestiche private sarebbe dunque nettamente meno elevata. La tabella 2 mostra l'impatto concreto del progetto su varie categorie di economie domestiche. Grazie ai contributi dei datori di lavoro e della Confederazione, la riduzione degli oneri delle economie domestiche relativi al progetto AVS 21 è maggiore rispetto alle spese supplementari relative al progetto AVS-riforma fiscale. Secondo la classe di reddito, lo sgravio che ne risulterebbe varia tra 144 e 390 franchi all'anno.

Il previsto finanziamento supplementare dell'AVS è vantaggioso per le economie domestiche. Per le imprese, esso rappresenta un onere a seguito del rincaro dei costi salariali. Per la Confederazione, esso implica la destinazione a favore dell'AVS di risorse in precedenza disponibili. È chiaro che l'economia può supportare questo finanziamento supplementare, poiché l'attrattività della fiscalità delle imprese in Svizzera è preservata. In caso d'insuccesso del progetto AVS-riforma fiscale, potrebbe accadere che l'economia non accetti dei contributi salariali supplementari e la concessione di fondi federali più elevati.

Tabelle 2

Riduzione dell'onere fiscale delle economie domestiche nel contesto della riforma AVS 21

Classe di reddito	0-20 %	20-40 %	40-60 %	60-80 %	80-100 %
Reddito medio delle economie domestiche	**42 290 CHF**	**73 870 CHF**	**102 727 CHF**	**139 246 CHF**	**243 689 CHF**
Spese supplementari relative al progetto AVS-riforma fiscale (0,15 % del salario)	63 CHF (0,15 %)	111 CHF (0,15 %)	154 CHF (0,15 %)	209 CHF (0,15 %)	366 CHF (0,15 %)
Riduzione degli oneri relativi al progetto AVS 21 (0,8 % punti di IVA)	-208 CHF (-0,49 %)	-296 CHF (-0,40 %)	-390 CHF (-0,38 %)	-489 CHF (-0,35 %)	-755 CHF (-0,31 %)
Riduzione degli oneri delle economie domestiche relativi ai contributi dei datori di lavoro e della Confederazione in CHF (in % dei redditi)	**-144 CHF (-0,34 %)**	**-185 CHF (-0,25 %)**	**-236 CHF (-0,23 %)**	**-280 CHF (-0,20 %)**	**-390 CHF (-0,16 %)**

Fonte: Dati fondati su una valutazione specifica dell'AFC
www.economiesuisse.ch

Sono tuttavia necessarie anche misure strutturali

Il progetto AVS-riforma fiscale contribuisce alla risoluzione del grave problema del finanziamento dell'AVS. È tuttavia chiaro che sono indispensabili delle misure strutturali per una stabilizzazione a lungo termine. Il progetto di stabilizzazione AVS 21 avanza parallelamente. Il primo progetto di riforma si basava ancora per il 90% su entrate supplementari. economiesuisse chiede al suo posto un mix equilibrato di misure finanziarie e strutturali. Il messaggio del Consiglio federale relativo al progetto AVS 21 è atteso nella primavera 2019.

1. Progetto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) dell'OCSE/G-20, Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung, Fiscalità: lista UE delle giurisdizioni non cooperative
2. AFC (2018), Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17, p.ii