

## IVA: per una riforma in profondità e un'aliquota unica bassa

Il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di semplificazione della legge federale sull'imposta sul valore aggiunto. In questo progetto il governo persegue diversi obiettivi: semplificare drasticamente l'IVA, migliorare la sicurezza giuridica, aumentare la trasparenza e rafforzare l'orientamento verso i clienti da parte dell'Amministrazione federale. Questo progetto costituisce un contributo chiave al processo di miglioramento dell'IVA.

### La posizione di economiessuisse

Il progetto soddisfa in gran parte l'obiettivo di una revisione completa della legge sull'IVA, la cui necessità di aggiornamento è evidente. Gli obiettivi definiti sono giusti e meritano di essere sostenuti. Una riforma in profondità che preveda in particolare un'aliquota unica bassa e la soppressione della maggior parte delle eccezioni fiscali allevierebbe le aziende e avrebbe un effetto positivo sull'economia. Il modulo "legge fiscale" – ancora da migliorare – costituisce l'elemento centrale e urgente della riforma.

23 luglio 2007

Numero 15

# dossier politica

## IVA : riforma in profondità e aliquota unica bassa

L'economia chiede da anni una radicale semplificazione dell'IVA

L'economia chiede da anni una radicale semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto, posta in vigore nel 1995. Nel "Concetto fiscale per la Svizzera: proposte dell'economia nell'ottica del rinnovamento del regime finanziario" (aprile 2000), gli esperti ritenevano già che l'onere amministrativo legato all'applicazione dell'IVA fosse troppo gravoso e proponevano l'introduzione di un'aliquota unica. In seguito i problemi si sono aggravati.

In occasione di una consultazione interna presso i membri di *economiesuisse* (2004), organizzata in relazione con il postulato Raggenbass sulle esperienze avute con l'IVA (« TVA « Evaluation » 03.3087), le aziende e le organizzazioni interrogate hanno quasi tutte richiesto una sensibile semplificazione. Esse auspicano una massiccia riduzione del numero delle eccezioni fiscali (pseudo-esoneri) e delle esigenze formali, nonché un miglioramento sensibile della sistematica, della coerenza e della chiarezza del sistema. Gli ambienti economici hanno in generale salutato l'introduzione di un'aliquota unica allo scopo di semplificare il sistema ed eliminare le distorsioni della concorrenza.

Il Consiglio federale segnala le debolezze e le lacune del sistema nel rapporto « 10 anni di IVA »

In risposta al postulato Raggenbass, il Consiglio federale ha elaborato un rapporto sulle esperienze registrate con l'IVA (rapporto « 10 anni di IVA », gennaio 2005)<sup>1</sup>. Questo rapporto elenca tutte le debolezze e le lacune del sistema. Esso evoca inoltre i mezzi per semplificare e migliorare considerevolmente la legge mantenendo il sistema attuale. Tra le misure che permetterebbero una semplificazione radicale, il rapporto propone:

- di sopprimere la totalità o, per lo meno, la maggior parte delle eccezioni fiscali
- di introdurre un'aliquota unica.

Necessità e possibilità di una riforma totale : il rapporto Spori

In seguito a questa pubblicazione, il Consiglio federale ha adottato altre misure allo scopo di aggiornare l'IVA. Esso si è sforzato, da una parte, di migliorare l'applicazione pratica e, dall'altra parte, di aggiornare la legge sull'IVA (LIVA). Gli esperti si sono dapprima chinati su un progetto di revisione parziale, ma hanno in seguito privilegiato una revisione completa, nel senso di un'IVA "ideale", come quella descritta nel rapporto "10 anni di IVA". Allo scopo di definire le necessità e le possibilità di una riforma totale, il capo del DFF si è rivolto, nell'autunno 2005, all'esperto fiscale Peter Spori, incaricandolo di mettere in atto la riforma. Peter Spori ha presentato le proprie conclusioni nel maggio 2006 (vedere dossier politica del 6 ottobre 2006)<sup>2</sup>:

- La LIVA non è più adeguata alle necessità dell'economia e deve essere oggetto di una revisione totale.
- L'abbandono delle eccezioni fiscali (art. 18 LIVA) va nella direzione auspicata, ma esso non è possibile (servizi finanziari delle banche e delle assicurazioni, prestazioni dei poteri pubblici) né opportuno (settore immobiliare, prodotti naturali) in tutti i settori.
- Tutte le prestazioni basate sul consumo possono essere assoggettate all'IVA (salute, prestazioni sociali, formazione, cultura, sport, ecc.).
- Per ragioni di sistematica e nell'ottica di una vera semplificazione del sistema, occorre applicare il tasso zero alle restanti eccezioni fiscali, ciò che significa esonerarle realmente.
- La coesistenza di diverse aliquote d'imposizione complica l'applicazione dell'IVA; un'aliquota unica contribuirebbe a semplificare il sistema.
- Gli importi che non fanno parte della controprestazione, quali i sussidi, i dividendi o gli utili da partecipazioni, sono esclusi dal campo dell'imposta. Essi non daranno più diritto a una riduzione della deduzione dell'imposta preventiva. Occorre rivedere completamente la regolamentazione relativa alla deduzione dell'imposta preventiva sul piano materiale e su quello formale.

<sup>1</sup> Rapporto del Consiglio federale sui miglioramenti dell'IVA (10 anni di IVA), Berna, 20.01.2005 :

[http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst\\_bericht\\_f.pdf](http://www.estv.admin.ch/f/dokumentation/publikationen/dok/berichte/mwst_bericht_f.pdf)

<sup>2</sup> Rapporto di P. Spori, esperto incaricato della riforma dell'IVA, all'attenzione del capo del DFF, Berna, 12 giugno 2006 : <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01021/index.html?lang=it>

— Per quanto concerne i diritti di procedura occorre intraprendere, in alcuni punti, tutta una serie di misure e miglioramenti a livello del diritto materiale.

**Riforma del sistema ed elementi tecnici:** In seguito, Peter Spori ha raccomandato di continuare ad elaborare misure che modifichino la sistematica in direzione di un'IVA "ideale" (aliquota unica e abbandono delle eccezioni fiscali), nonché di procedere a miglioramenti puntuali urgenti nei settori tecnici. Al fine di garantire una rapida applicazione della parte tecnica urgente della riforma e di evitare il suo rinvio, egli ha raccomandato un approccio modulare flessibile.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha elaborato un progetto di consultazione che ha sottoposto ai suoi uffici nel novembre 2006. Il Consiglio federale ha approvato lo scorso 15 febbraio questo progetto. Una procedura di consultazione presso gli ambienti interessati è stata in seguito aperta (termine: 31 luglio).

#### **Progetto di consultazione: contenuto e valutazione**

**Adozione delle raccomandazioni :** Conformemente alle raccomandazioni di Peter Spori, il progetto posto in consultazione presenta una struttura modulare. Il modulo principale, denominato « legge fiscale », è accompagnato da altri due moduli nonché da una variante per uno dei due, ma altre possibilità di riforma vengono pure descritte alla fine del progetto. Questo esaustivo progetto è complesso sul piano tecnico. I fini sono puntati su misure sistematiche, come l'abolizione delle eccezioni fiscali e l'adozione di un'aliquota unica, ma queste misure rappresentano solo una minima parte degli adattamenti proposti. Qualunque sia l'interesse suscitato dalle questioni relative alle eccezioni fiscali e all'aliquota unica, non bisogna dimenticare che *l'avamprogetto destinato alla consultazione nell'ottica della semplificazione della legge federale sull'imposta sul valore aggiunto* pone le basi per una riforma avantutto tecnica.

**Obiettivi della riforma:** semplificazione, sicurezza giuridica, trasparenza, orientamento verso il cliente

#### *Obiettivi della riforma*

Il Consiglio federale mira ad una revisione totale della legge sull'IVA. L'obiettivo principale della nuova legge consiste nel semplificare in modo fondamentale il sistema, garantendo maggior sicurezza giuridica ai contribuenti, nell'aumentare la trasparenza e in un maggior orientamento dell'amministrazione nei confronti della sua clientela e del pubblico. L'intenzione è di ridurre in modo significativo il dispendio del contribuente per l'allestimento dei suoi rendiconti d'imposta sul valore aggiunto, apportare la dovuta chiarezza e trasparenza giuridiche delle situazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, rendere speditive e senza complicazioni le relazioni con l'amministrazione e sopprimere tutte le distorsioni concorrenziali del sistema con le loro ripercussioni negative sui consumatori e sull'economia. Secondo il Consiglio federale, un miglioramento dell'IVA avrebbe effetti positivi sulla crescita e rafforzerebbe la posizione della Svizzera nel contesto della concorrenza tra piazze economiche. Si tratta di un principio di politica finanziaria che l'economiesuisse sostiene chiaramente: la riforma non deve provocare né aumenti né diminuzioni delle entrate fiscali (neutralità).

**economiesuisse ha ritenuto già dall'inizio che il progetto costituisca una solida base di discussione. Questa impressione è stata confermata.**

All'inizio della procedura di consultazione, l'economiesuisse ha ritenuto che il progetto costituisca una solida base di discussione. Ciò è stato confermato. Occorre sostenere questo progetto, i cui obiettivi sembrano ancora giusti anche dopo un esame approfondito. Un'IVA semplice, trasparente e che crea sicurezza giuridica può contribuire considerevolmente ad alleggerire le imprese, ciò che è del resto il compito principale della riforma. In quest'ottica appare positiva l'instaurazione di un contatto semplice e rapido con l'amministrazione. La riforma può porre le basi per una migliore cultura fiscale, ciò che l'economia richiede. Considerato come questo progetto proponga diverse soluzioni, occorre valutare le misure proposte in previsione degli obiettivi definiti.

**La revisione dell'I VA tiene conto delle rivendicazioni principali dell'economia (progetto di LIVA) :**

- Nuovo principio dell'*economicità per il contribuente* (art. 1, cpv. 2)
- Definizione degli *importi che non fanno parte della controprestazione* in quanto flussi finanziari esclusi dal campo dell'imposta e senza riduzione dell'imposta preventiva (art. 3, let. h e art. 25, cpv. 3)
- Principio del luogo del destinatario come nuova regola di base per il luogo della prestazione di servizio (art. 5, cpv. 1)
- Principio dell'*apporto libero della prova* (art. 7, cpv. 3)
- Nessuna cifra d'affari minima per l'assoggettamento volontario (art. 10)
- Soppressione dell'istituzione del *consumo proprio edilizio* (art. 27)
- Nuova regolamentazione della *rappresentanza* (art. 17)
- Riduzione dei termini di *prescrizione* (art. 30)
- Pubblicazione immediata delle *modifiche della prassi* (art. 50, cpv. 3)
- Principio relativo al *trattamento garbato del contribuente* (art. 50, cpv. 4)
- *Correzione delle lacune nel rendiconto* (art. 53)
- Estensione del campo d'applicazione del *metodo aliquota saldo* (art. 54)
- Restrizione della responsabilità solidale in materia *d'imposizione di gruppo* (art. 68, cpv. 1, let. e)
- Aumento della sicurezza giuridica dopo un controllo fiscale (art. 74, cpv. 3)
- *Ancoraggio nella legge di una diminuzione del formalismo* (art. 74, cpv. 5, ad esempio)
- *Ammissibilità di tutte le prove* e principio della libera valutazione delle prove (art. 76, cpv. 2 e 3)
- *Trattamento rapido delle decisioni* (art. 76, cpv. 4)
- *Conformità dei tassi dell'interesse moratorio* con quelli del mercato (art. 90, cpv. 3, let. b)
- Regolamentazione nella legge dell'*organo consultivo* in materia di IVA (art. 91)

*Il modulo « legge fiscale »*

Il modulo « legge fiscale » è il modulo di base del progetto; esso può essere valutato indipendentemente dagli altri moduli e proposte. Il Consiglio federale propone una revisione completa della legge sull'IVA con una semplificazione della sistematica e la revisione di una cinquantina di punti. Questo modulo tiene conto di diverse rivendicazioni di lunga data espresse dagli ambienti economici, come quelli formulati nell'ambito del rapporto « 10 anni di IVA » e di altre richieste, come quella di economie svizzese, sottoposta nel giugno 2006. Esso integra inoltre proposte relative a un progetto di legge supplementare derivante dal centro di competenze IVA della Camera fiduciaria, pubblicato nell'ottobre 2006. Questo modulo costituisce, dal punto di vista dell'economia, un *elemento centrale e urgente* della riforma. Esso contiene, tra l'altro, i seguenti miglioramenti:

- Principio dell'*economicità per il contribuente* (art. 1, cpv. 2): questo nuovo principio stabilisce che la riscossione dell'IVA da parte della Confederazione deve essere di semplice applicazione per le aziende e comportare il meno possibile di risorse. Occorre dunque concedere una particolare attenzione ai bisogni e alle preoccupazioni delle imprese nell'ambito del processo legislativo e in occasione dell'elaborazione della pratica da parte dell'Amministrazione.
- Definizione degli *importi che non fanno parte della controprestazione* e assenza d'incidenza sulla deduzione dell'imposta preventiva (art. 3, let. h e art. 25, cpv. 3): gli importi che sono considerati come non facenti parte della controprestazione, quali i dividendi e le altre quote di utili, gli investimenti nelle imprese, i pagamenti per il risarcimento di danni, non trovano posto nel campo d'applicazione dell'IVA. Questi flussi finanziari senza controprestazione non devono avere un'incidenza sulla deduzione dell'imposta preventiva. Il progetto posto in consultazione elenca un certo numero di flussi finanziari che non fanno parte della controprestazione e precisa che essi non riducono la deduzione dell'imposta preventiva. Queste disposizioni sono importanti, poiché la questione degli importi che non fanno parte della controprestazione, essenziale per l'applicazione pratica dell'IVA, è regolamentata in una maniera poco chiara ed erronea dal punto di vista della sistematica. Rifiutare la deduzione dell'imposta preventiva in occasione della riscossione di tali importi significa prelevare una tassa occulta presso l'azienda. La questione si pone avantutto in relazione con i doni e le sovvenzioni, settori ai quali la nuova regolamentazione non si applica ancora secondo l'avamprogetto posto in consultazione (vedere altre possibilità di riforma, p. 10).
- Principio dell'*apporto libero della prova* (art. 7): le esigenze formali sono rigide, è noto. Se un'impresa non soddisfa queste esigenze, le autorità possono rifiutare la deduzione dell'imposta preventiva o rimettere in discussione l'esonero fiscale (per le esportazioni, ad esempio). Il rispetto delle esigenze formali comporta spesso un lavoro amministrativo importante. La modifica dell'ordinanza del 1° luglio 2006 (maggior pragmatismo) ha già migliorato la situazione; occorre pertanto salutare l'integrazione della nuova pratica nel progetto di legge (art. 74, cpv. 5, ad esempio). Il principio dell'apporto libero della prova che occorre introdurre nella legge va ancora più lontano in materia di formalismo: secondo questo principio, la prova concernente dei fatti in grado di ridurre l'imposizione o di sopprimerla non deve più soddisfare particolari esigenze per quanto concerne la forma.
- *Diminuzione del termine di prescrizione* (art. 30): il termine di prescrizione è ridotto in maniera che i crediti fiscali siano prescritti già due anni dopo un controllo fiscale (cinque anni attualmente). Il termine di prescrizione assoluto è ridotto da 15 a 10 anni. Questi adattamenti accelerano le procedure e migliorano la sicurezza giuridica. Essi riducono il rischio di dover pagare retroattivamente delle imposte che non è più possibile ripercuotere sui clienti.
- Estensione del *metodo del tasso del debito fiscale netto*: le piccole imprese hanno la possibilità di allestire i conteggi dell'IVA secondo un metodo semplificato. Il calcolo dell'imposta preventiva è soppresso. Per calcolare il debito fiscale le imprese possono utilizzare dei tassi medi per settore, che prendono già in considerazione la deduzione dell'imposta preventiva. Il metodo del tasso del debito fiscale netto semplifica

considerevolmente il conteggio dell'IVA. Un terzo delle imprese assoggettate all'IVA, tutte PMI, utilizzano questo metodo. Si tratta ora di estendere il ricorso a questo metodo aumentando il limite massimo in termini di cifre d'affari (a 5 milioni di franchi), come proponeva già il rapporto « 10 anni di IVA », e riducendo a un anno il periodo durante il quale l'impresa assoggettata deve mantenere questo metodo. I tassi del debito fiscale sono regolarmente esaminati da terzi (Controllo federale delle finanze). Le nuove regolamentazioni rendono più attraente il metodo dei tassi del debito fiscale ed ampliano la cerchia delle imprese autorizzate ad applicarlo.

- Restrizione della *responsabilità solidale in materia d'imposizione di gruppo* (art. 68, cpv. 1, let. e): questa misura tende a limitare la responsabilità solidale di un'impresa che esce da un gruppo d'imposizione, nella misura in cui il debito fiscale risulta dalle attività proprie dell'impresa. Il rapporto « 10 anni di IVA » riteneva già che questa misura costituisse un elemento importante della presente riforma. La rinuncia alla responsabilità solidale totale rafforza l'attrattiva dell'imposizione di gruppo (nessuna IVA in seno a un gruppo d'imposizione), una pratica sensata.
- Fissazione del *tasso dell'interesse moratorio* conforme al mercato (art. 90, cpv. 3, let. b): nel settore dell'IVA il tasso dell'interesse moratorio si situa da anni al 5%. D'ora in avanti, i tassi dell'interesse moratorio e remuneratorio saranno fissati sulla base di criteri usuali sui mercati. Questo positivo cambiamento elimina degli ostacoli che costano caro alle aziende.

Ottimizzazioni necessarie per meglio raggiungere gli obiettivi

Il riquadro della pagina precedente raggruppa importanti proposte del modulo « legge fiscale ». E' possibile ottimizzare ancora talune proposte. Per questo, occorre in particolare ritoccare il progetto al fine di soddisfare ancora meglio i vari obiettivi mirati: semplificare l'IVA e migliorare la sicurezza giuridica, la trasparenza e l'orientamento cliente. Devono principalmente essere migliorate le disposizioni relative ai seguenti settori:

Rivedere sistematicamente la regolamentazione della deduzione dell'imposta preventiva (dissociazione)

- Bisogna rivedere completamente la regolamentazione della *deduzione dell'imposta preventiva* (art. 23). Nella misura in cui l'imposta preventiva è prelevata nell'ambito di attività imprenditoriali e versata dall'azienda, la sua deduzione non deve dipendere dalla sua destinazione. La definizione dell'attività imprenditoriale data nella LIVA aggiornata dovrebbe essere sufficiente per la deduzione dell'imposta preventiva (art. 3: realizzazione di entrate a partire dalle prestazioni). In questo modo, la stretta relazione tra la deduzione dell'imposta preventiva e una prestazione (imponibile) scompare. Occorre sapere che questo legame pone spesso problemi e non rispetta i principi fondamentali dell'IVA, che vuole essere un'imposta sul consumo. Le società, le start-ups e le fondazioni di ricerca che non registrano (ancora) una cifra d'affari sufficiente dovevano anche poter dedurre l'imposta preventiva (nella misura in cui esse hanno scelto di assoggettarsi o se non hanno richiesto l'esonero). Spori, l'esperto fiscale incaricato di mettere in vigore la riforma dell'IVA, raccomanda questa revisione del concetto della deduzione dell'imposta preventiva, che egli ritiene essenziale. Essa permette semplificazioni considerevoli, elimina un elemento che genera una parte importante della tassa occulta ed è in accordo con le regolamentazioni liberali in vigore in seno all'UE. In conclusione, la revisione elimina uno degli handicap della piazza economica svizzera. In relazione con questo nuovo concetto, occorre rivedere anche l'assoggettamento (art. 9ss.) e adattare la nozione di prestazione (art. 3). La deduzione dell'imposta preventiva non è sempre autorizzata per le prestazioni escluse dal campo dell'imposta, né in caso di utilizzazione propria.

Consequente diminuzione del formalismo per la prova

- Per quanto concerne la *prova* (art. 7 in particolare), bisogna ridurre il formalismo ancor più di quanto non abbia fatto il Consiglio federale. Per instaurare la massima sicurezza del diritto, conviene trasferire nella nuova legge gli sgravi amministrativi, come quelli introdotti l'anno scorso tramite ordinanza, e tenere in considerazione la definizione delle norme (clausola di salvaguardia). Occorre evitare qualsiasi formalismo supplementare nella legge. In particolare nel settore delle esigenze formali, la LIVA riveduta deve riflettere il nuovo approccio pragmatico del Consiglio federale. Così, ai sensi della semplificazione mirata la libertà di prova dovrebbe essere illimitata e non libera soltanto sul principio.

- Più forza giuridica per i controlli fiscali — Sono ancora possibili miglioramenti della sicurezza giuridica in particolare nel settore dei *controlli fiscali* (Controllo, art. 74). In questo settore, che è il punto centrale delle critiche, il Consiglio federale prevede cambiamenti importanti: i controlli potranno avvenire su richiesta. La tappa principale, ossia la vasta forza giuridica per il periodo esaminato, non è tuttavia ancora stata realizzata. Se dovessero essere definiti dei controlli fiscali per i contribuenti - un obiettivo del Consiglio federale - questo miglioramento si rivelerebbe inevitabile. I periodi esaminati non devono poter essere rimessi in discussione ed essere oggetto di un secondo controllo: questo principio deve essere applicato non soltanto ai settori secondari, bensì anche all'azienda nel suo insieme, e ciò indipendentemente dalla portata del controllo.
- No a una criminalizzazione generale delle imprese assoggettate — Gli altri punti da migliorare sono la *definizione delle operazioni escluse dal campo dell'imposta*, il *coordinamento delle disposizioni relative all'IVA con quelle sulle imposte dirette* (nuovo certificato di salario), la *procedura di dichiarazione* e la *responsabilità solidale*. Per contro, sarebbe meglio rinunciare (tranne quando sono fondati) ai numerosi adattamenti del *catalogo delle eccezioni* (art. 18 LIVA, art. 18 LIVA-P), sul piano redazionale e, in alcuni casi, su quello del contenuto. Tali adattamenti possono essere previsti negli altri moduli. La questione delle eccezioni fiscali è del resto già esaminata in dettaglio soprattutto dal punto di vista della sistematica (vedere sotto). Bisogna inoltre evitare una criminalizzazione generale degli assoggettati e dunque rinunciare ad inasprire la regolamentazione dell'*incasso* e le *disposizioni penali*.
- Una revisione totale conseguente si rivela pagante sotto tutti i punti di vista Il modulo « legge fiscale » contiene già sensibili miglioramenti. Secondo una valutazione conservatrice del DFF, i risparmi annuali dell'economia raggiungerebbero il 10%. Per quanto concerne i costi di percepimento, di 1,5 miliardi di franchi, ciò rappresenterebbe 150 milioni di franchi di risparmi annuali (rapporto sull'avamprogetto posto in consultazione). Un'ottimizzazione del modulo permetterebbe di aumentare ancora di più i risparmi.  
E' vero che misure conseguenti sono paganti nel settore tecnico, ma ciò è ancor più vero per quanto concerne le eccezioni fiscali e i tassi d'imposizione. Tuttavia, il modulo « legge fiscale » esamina appena queste due questioni. Al fine di andare più lontano e di perfezionare la riforma, il Consiglio federale propone altre soluzioni che integrano queste questioni. Tra le varie proposte, il modulo « aliquota unica » soddisfa chiaramente gli obiettivi definiti, sotto tutti i punti di vista – in particolare quello di uno sgravio massimo delle aziende.
- La soluzione convincente del modulo « aliquota unica » *Il modulo « aliquota unica »*  
Nel modulo « aliquota unica », il Consiglio federale propone di sostituire le tre aliquote attuali (aliquota normale 7,6%, aliquota in vigore nel settore della ristorazione 3,6%, aliquota ridotta 2,4%) con un'aliquota unica, nonché di abolire da 20 a 25 eccezioni fiscali. Per una riforma neutra in termini di entrate fiscali, l'aliquota unica sarebbe del 6%. Questa aliquota sarebbe temporaneamente aumentata dello 0,1% per ragioni di politica sociale (correttivo sociale) e ancora una volta per finanziare l'ulteriore sgravio dell'imposta preventiva (rimborso dell'imposta preventiva alle nuove aziende assoggettate). Le eccezioni fiscali vengono mantenute quando l'imposizione non è possibile per ragioni tecniche (servizi finanziari e assicurativi), quando l'onere amministrativo è ritenuto eccessivo (agricoltura) o per altre ragioni (immobiliare e prestazioni dei poteri pubblici).

**Soluzione trasparente: un vero tasso zero**

Per quanto concerne la revisione dell'IVA, il Consiglio federale non tende soltanto a semplificare l'IVA e a migliorare la sicurezza giuridica e l'orientamento verso il cliente, ma anche ad ottimizzare la trasparenza. Attualmente la trasparenza del sistema dell'IVA è molto limitata. Le eccezioni fiscali ne sono una delle ragioni principali. Esse complicano l'applicazione dell'IVA e sono soprattutto all'origine della tassa occulta, poiché vietano la deduzione dell'imposta preventiva. La tassa occulta è una delle conseguenze più incresciose e dannose di questo sistema nei confronti dell'economia. Se i tassi d'imposizione attuali non riflettono pienamente l'incidenza dell'IVA, ciò è dovuto alla tassa occulta. A livello dei consumatori, i tassi d'imposizione sono troppo bassi, poiché un terzo delle entrate generate dall'IVA è riscosso a livello delle aziende attraverso la tassa occulta (quasi 6 miliardi su 19 miliardi di franchi nel 2006). Così, la tassa occulta e dunque le aziende sovvenzionano notevolmente i tassi d'imposizione. In un sistema senza difetti, i tassi sarebbero più elevati (vedere dossier politica del 6 ottobre 2006).

Come indica il rapporto Spori, il problema della tassa occulta può essere risolto concedendo un vero esonero fiscale ai settori che restano delle eccezioni fiscali (nell'ipotesi di una riforma totale). Questa misura sarebbe giusta sul piano della sistematica e permetterebbe una semplificazione supplementare considerevole del sistema. Essa potrebbe inoltre rivelarsi vantaggiosa sul piano economico. La scomparsa dei problemi spinosi di delimitazione e di altre inefficienze avrebbe un impatto positivo sulle strutture dei costi e sul potenziale d'investimento delle industrie interessate. Ciò rafforzerebbe la piazza economica svizzera. Tuttavia, ciò presuppone la soppressione di un massimo di eccezioni fiscali allo scopo, da una parte, di minimizzare la tassa occulta rimanente e, dall'altra parte, ripartirla il più possibile. Sapendo che la neutralità delle entrate fiscali è sempre richiesta, diventa inevitabile un adattamento del tasso d'imposizione, ma è possibile limitare la sua entità ampliando il sistema fiscale. Ciò renderebbe il sistema trasparente. Le aliquote d'imposizione rifletterebero il prodotto dell'IVA. La tassa occulta che reca pregiudizio alle imprese e ai consumatori sarebbe soppressa.

In questo contesto, sarebbe possibile esonerare realmente la cifra d'affari all'esportazione delle industrie interessate. Questa misura andrebbe nel senso della piazza economica, ma non apporterebbe ancora i miglioramenti auspicati in termini di semplificazione e trasparenza.

L'adozione di un'aliquota unica unitamente alla soppressione del numero massimo di eccezioni fiscali è convincente per varie ragioni:

**Diminuzione sostanziale della tassa occulta**

— *Aspetti sistematici:* l'IVA svizzera è un'imposta generale sul consumo. L'oggetto di questa imposta è quello di tassare il consumo finale dei privati o l'utilizzazione del reddito da parte del consumatore finale. Essa non tende a tassare la creazione di valore delle imprese. L'incasso dell'imposta è affidato per ragioni pratiche alle imprese, ma sono incontestabilmente i consumatori che la pagano. Tuttavia, a causa del grande numero delle eccezioni fiscali, una parte importante del consumo non è tassata. Di conseguenza, i settori tassati sopportano un onere fiscale e un tasso d'imposizione superiori. Inoltre, questo sistema sfocia nella riscossione di una tassa occulta, poiché nel sistema multifase, viene tassata ogni tappa della creazione di valore, ma le imprese non sono sempre autorizzate a dedurre l'imposta preventiva, a causa delle eccezioni fiscali di cui beneficiano talune prestazioni. Tuttavia, la deduzione è necessaria per neutralizzare l'imposizione. Per questo si parla di pseudo-esoneri. Nel sistema attuale la tassa occulta rappresenta 6 miliardi di franchi o un terzo delle entrate annuali dell'IVA, ciò che è considerevole. L'eliminazione di un certo numero di eccezioni fiscali, come previsto nel modulo « aliquota unica », permetterebbe di ridurre la tassa occulta di quasi il 40%, ciò che rappresenta oltre 2 miliardi di franchi. In questo modo, l'IVA si avvicinerebbe ad un'imposta generale sul consumo, poiché la quota dell'imposta sopportata dalle imprese diminuirebbe (a 3,5 o 4 miliardi di franchi). Parallelamente, sarebbe possibile ridurre sensibilmente il tasso d'imposizione per la maggior parte delle prestazioni (soprattutto grazie alla soppressione del tasso ridotto): il tasso normale attuale del 7,6%, eccessivo, sarebbe sostituito da un tasso unico del 6% che si applicherebbe all'insieme delle prestazioni – e in particolare a quelle a carattere d'investimento, per le quali l'IVA riveste grande importanza (computer, mobili, macchinari, vetture, immobiliare, ecc.).

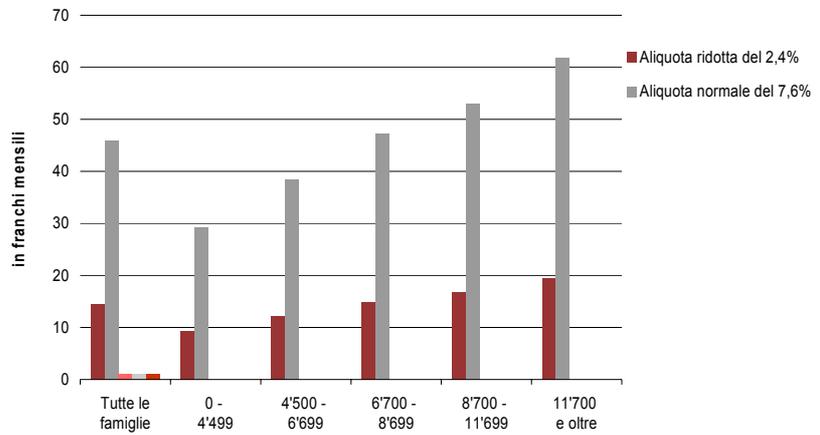
**Calo netto dei costi di riscossione**

— *Aspetti concernenti le imprese:* l'IVA non è neutra per le imprese. Esse sono certamente incaricate (unicamente) di incassare questa imposta, ma i costi di riscossione sono calcolati in miliardi di franchi. Al di là del problema della tassa occulta vi è quello dei costi d'incasso, che risultano per gran parte delle distorsioni della concorrenza e dei problemi di delimitazione legati alle eccezioni fiscali e alla coesistenza di vari tassi d'imposizione. Secondo una stima del DFF, il modulo « aliquota unica » provocherebbe uno sgravio del 28%; rispetto ai costi di incasso totali, stimati a 1,5 miliardi di franchi. Ciò costituirebbe diverse centinaia di milioni di franchi (350 milioni di franchi secondo una stima

- approssimativa dell'AFC). L'alleggerimento risulta dalla scomparsa di alcuni problemi di delimitazione (prestazioni assoggettate o no, riduzione della deduzione dell'imposta preventiva), dalla scomparsa dei problemi per quanto concerne la determinazione del tasso da applicare (aliquota unica), dalla semplificazione generale dei processi e dal miglioramento netto della sicurezza giuridica. L'estensione della base di calcolo e l'uniformazione dei tassi d'imposizione pongono fine alle distorsioni della concorrenza. Soluzioni generalmente efficienti, come l'esternalizzazione e le cooperazioni, non sono più penalizzate sul piano fiscale.
- Maggior efficienza e crescita per l'economia — L'ottimizzazione dell'efficienza e la diminuzione dei costi derivante dal miglioramento e dalla semplificazione del sistema hanno un effetto positivo *sul piano economico*. In particolare, l'eliminazione della tassa occulta sulle prestazioni preventive e gli investimenti, nonché l'applicazione di un tasso d'imposizione inferiore ai beni d'investimento, promuovono l'investimento e il lavoro, i quali stimolano la crescita economica a lungo termine sino allo 0,8% del PIL secondo recenti studi del DFF. Un tasso il più basso possibile è inoltre nell'interesse della piazza economica.
- Aumento del potere d'acquisto delle famiglie — Infine, dal punto di vista della *ripartizione*, occorre chiaramente sostenere il tasso unico. La soluzione attuale, che prevede un tasso inferiore per i beni di consumo corrente non convince in quanto strumento di politica sociale. Funzionante secondo il principio dell'innaffiatoio, essa è troppo poco mirata e manca dunque di efficienza. Le famiglie che dispongono di redditi elevati sono favorite in una proporzione superiore, poiché consumano di più: quando l'aliquota ridotta diminuisce di un franco l'onere fiscale assunto dal quinto delle famiglie con redditi più bassi, essa diminuisce di un po' più di due franchi l'onere fiscale del quinto delle famiglie con redditi più elevati (vedere grafico 1, pagina 8). L'imposizione del consumo deve essere generalizzata per quanto possibile e non provocare nessuna distorsione della concorrenza, affinché l'IVA sia effettivamente un'imposta generale sul consumo, ma anche per ragioni di politica di ripartizione. L'imposizione parziale e la non-imposizione di talune prestazioni ha lo scopo di aumentare l'imposizione delle altre prestazioni. Dal momento che le abitudini di consumo si uniformano, tutte le famiglie pagano un « tasso normale » eccessivo per la maggior parte delle prestazioni (le spese delle famiglie per i beni di consumo corrente rappresentano meno del 10% delle loro spese). Recenti studi del DFF relativi agli effetti della riforma sulla crescita mostrano che il sistema non è efficiente. A breve termine, il modulo « aliquota unica » si traduce in un aumento minimo dell'onere fiscale delle famiglie imputabile all'IVA, ma a lungo termine ci si può attendere un aumento significativo dei redditi (vedere grafici 2 e 3). L'effetto positivo a lungo termine è quasi cinque volte superiore all'effetto marginalmente negativo a breve termine.

**L'inefficienza dell'aliquota ridotta al 2,4%:** quando l'aliquota ridotta fa diminuire di un franco l'onere fiscale assunto dal quinto delle famiglie con i redditi più bassi, essa diminuisce di un po' più di due franchi l'onere fiscale del quinto delle famiglie con i redditi più elevati (20, rispettivamente 40 fr. per famiglia e al mese).

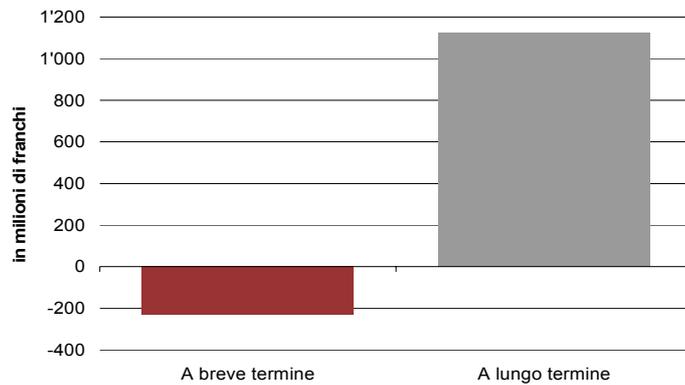
**Grafico 1: Onere fiscale sopportato dalle famiglie a causa dell'IVA sulle derrate alimentari e le bevande non alcoliche (in caso di statu quo, rispettivamente di aliquota normale)**



Fonte: DFF, Rapporto esplicativo, pag. 41

A lungo termine la soluzione dell'aliquota unica permette di aumentare il reddito in maniera significativa. L'effetto positivo a lungo termine è quasi cinque volte superiore all'effetto negativo a breve termine.

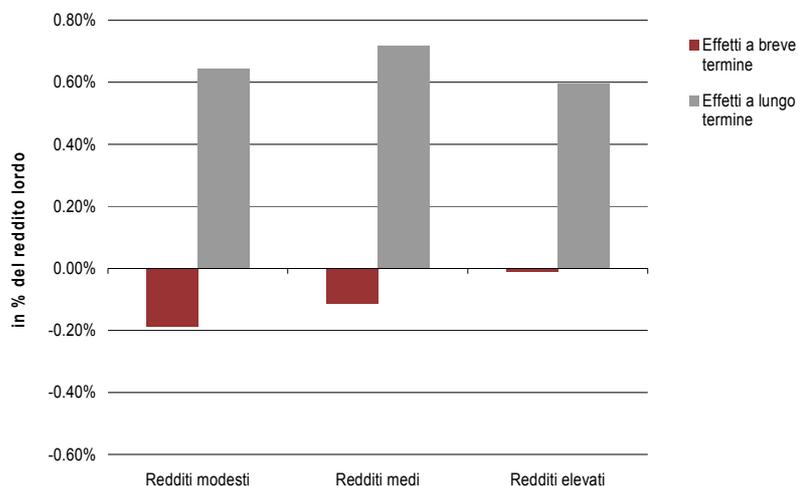
**Grafico 2**  
Confronto del maggior onere delle famiglie a breve termine con il reddito reale disponibile a lungo termine



Fonte: AFC

La soluzione attuale che prevede un'aliquota ridotta per i prodotti di consumo corrente non convince come strumento di politica sociale. A lungo termine tutte le famiglie attive sarebbero sensibilmente favorite da un'aliquota unica.

**Grafico 3:**  
Confronto degli effetti a breve e lungo termine sulle famiglie



Fonte: AFC

economiesuisse è favorevole alla soppressione di un massimo di eccezioni fiscali e all'introduzione di un'aliquota unica. Viste le risposte alla consultazione, essa non ha alcuna ragione di modificare la propria posizione. economiesuisse auspica una riforma radicale e sostiene dunque il modulo «aliquota unica».

Le compensazioni non si giustificano: esse provocano un aumento (temporaneo) dell'imposta

L'organizzazione mantello dell'economia non sostiene per contro il progetto di *correttivo sociale*, né il supplemento tendente a finanziare lo *sgravio ulteriore dell'imposta preventiva*. Il correttivo sociale si rivela inutile considerata la debole variazione dell'onere fiscale delle famiglie a breve termine e provoca un aumento (temporaneo) dell'imposta che non è compensato. In merito alla questione dell'ulteriore sgravio dell'imposizione preventiva, occorre prevedere una soluzione più idonea al sistema e fiscalmente neutra, anche se questa misura in quanto tale è in diretta relazione con la soppressione delle eccezioni fiscali.

Le eventuali questioni ancora in sospeso non devono impedire una conseguente decisione di principio

Per quanto concerne le eccezioni fiscali, la soppressione di alcune di esse solleva ancora dei problemi. Bisogna esaminare nel dettaglio la questione delle misure compensatorie in relazione con il cumulo dell'imposta sulle case da gioco e dell'IVA nel settore dei casinò e delle scommesse. Si pongono inoltre degli interrogativi per quanto concerne il sistema di calcolo. Questo genere d'imprecisioni, che è possibile sopprimere in occasione dell'elaborazione concreta del progetto, non deve impedire una decisione di principio a favore di una riforma radicale che vada il più lontano possibile, nel senso di uno sgravio delle imprese, ma anche dei consumatori – nell'ottica di una migliore accettazione dell'IVA in quanto principale fonte di reddito della Confederazione – e dello Stato.

#### Variante « salute »

La non-imposizione del settore della salute si traduce in un'aliquota unica più elevata e ostacola l'abolizione della tassa occulta

In questa variante rispetto al modulo « aliquota unica », il Consiglio federale propone di aggiungere le prestazioni del settore della salute e alcune prestazioni del settore sociale alla lista delle prestazioni escluse dal campo dell'imposta (finanza, assicurazione, immobiliare, agricoltura e poteri pubblici). La non-imposizione di un settore economico importante impedisce di ridurre l'aliquota d'imposizione al di sotto del 6,4% (contro il 6% nel modulo «aliquota unica») in questa variante neutra in termini di entrate fiscali.

Rinunciare a guadagni di trasparenza e di efficienza ugualmente validi per il settore della salute

Questa soluzione presenta diversi inconvenienti. Essa rimette in causa il sistema fiscale (lo pseudo-esonero del settore della salute), ciò che ha l'effetto di impedire in gran parte la diminuzione della tassa occulta in tutto il sistema. I problemi di delimitazione e le distorsioni della concorrenza perdurano per la maggior parte delle imprese del settore della

salute, già assoggettate all'IVA (medici, ospedali); soluzioni efficaci in grado di far diminuire i costi della salute, quali l'esternalizzazione (outsourcing) e le cooperazioni, restano penalizzate sul piano fiscale. In questo settore la trasparenza dei costi rimane soggetta a una tassa occulta di 1 miliardo di franchi all'anno. Si rinuncia in gran parte a guadagni in materia d'efficienza economica. Anche sul piano politico questa soluzione non si rivelerebbe semplice, poiché ogni eccezione fiscale – in particolare quelle a favore di un settore che può essere facilmente assoggettato secondo Spori – incita le rivendicazioni relative ad altre eccezioni fiscali. Per minimizzare la variazione dell'onere fiscale a breve termine – una differenza minima in sé –, le famiglie pagano un'aliquota unica nettamente più elevata, ciò che potrebbe avere a lungo termine un'incidenza globalmente negativa sull'evoluzione del reddito delle famiglie. Nel complesso, il mantenimento dell'esonero fiscale del settore della salute comporta essenzialmente degli inconvenienti.

#### *Il modulo « due aliquote »*

Vecchi e nuovi privilegi

Anche se mantiene diverse aliquote d'imposizione, il modulo « due aliquote » sopprime l'aliquota speciale a favore del settore della ristorazione e adegua l'aliquota ridotta. Così, l'aliquota ridotta verrebbe applicata non soltanto ai beni di consumo corrente, come è il caso oggi, ma anche ai settori della gastronomia e della ristorazione, nonché a tutti i settori attualmente esclusi dal campo d'applicazione dell'imposta (settore della salute compreso) – secondo il modulo « aliquota unica ». Nell'ottica della neutralità delle entrate fiscali l'aliquota ridotta sarebbe fissata al 3,4%, mentre l'aliquota normale rimarrebbe al 7,6%. Una parte delle prestazioni che beneficiano attualmente dell'aliquota ridotta sarebbero assoggettate all'aliquota normale (libri, giornali, concessioni di gestione per la televisione, ad esempio).

Un tasso normale eccessivo per la maggior parte delle prestazioni; una soluzione poco efficiente dal punto di vista economico e sociale

Gli inconvenienti di questo modulo saltano agli occhi. Un certo numero di eccezioni fiscali verrebbero abolite, ma la diminuzione della tassa occulta sarebbe molto più marcata con il modulo « aliquota unica », poiché nei settori che rimarrebbero esclusi dal campo d'applicazione dell'imposta – vale a dire i settori che continuerebbero a soffrire considerevolmente della tassa occulta e non passerebbero realmente ad un'imposizione a tasso zero (alcuni servizi nei settori immobiliari, bancari e assicurativi e talune prestazioni dei poteri pubblici) – la maggior parte delle prestazioni preliminari e degli investimenti sarebbero tassati con l'aliquota normale. I problemi di delimitazione e quelli legati alla determinazione di un'aliquota d'imposizione da applicare perdurerebbero, poiché la coesistenza di diverse aliquote, il potenziale corrispondente agli sgravi amministrativi, non sarebbe sufficientemente sfruttato. Il fatto di applicare lo stesso tasso d'imposizione a prestazioni simili (ristorante e « take-away », ad esempio) sopprimerebbe certo delle distorsioni concorrenziali, ma non risolverebbe il problema della disparità di trattamento tra i contribuenti e le prestazioni. L'aliquota normale sembrerebbe sempre eccessiva: una quota comparativamente debole delle prestazioni sarebbe privilegiata e « sovvenzionata » a scapito della maggioranza delle prestazioni – 77 % di queste secondo l'AFC – in ragione di oltre 3 miliardi di franchi all'anno, ciò che rappresenta l'1 % di IVA. Abbiamo già affrontato la questione della debole efficacia delle aliquote ridotte in quanto strumento di ripartizione. L'utilità economica di questo modulo è ritenuta piuttosto debole.

#### *Altre possibilità di riforma*

Una regolamentazione adeguata dei doni è urgente secondo gli ambienti economici

Alla fine del progetto posto in consultazione, il Consiglio federale menziona altre riforme più o meno importanti, ma quasi tutte devono ancora essere oggetto di un esame dettagliato. Occorre notare in particolare le proposte relative alle sovvenzioni e ai doni, una questione di grande importanza pratica nei confronti della sistematica fiscale, nell'ottica della risoluzione adeguata della problematica degli importi che non fanno parte della controprestazione. Dal punto di vista economico, la questione dei doni costituisce una priorità poiché essa colpisce processi di gestione aziendale importanti, come il finanziamento e il risanamento (ma anche processi macroeconomici nella prospettiva del mantenimento e della creazione di impieghi). In quanto importi non facenti parte della controprestazione, i doni non devono essere tassati, né sfociare nella riduzione della

deduzione dell'imposta preventiva (ciò che è il caso oggi). La nuova regolamentazione relativa a questi importi, che non fanno parte della controprestazione prevista nel modulo « legge fiscale » (vedere sopra), dovrebbe dunque essere applicata anche ai doni. E' urgente trattare questa questione in tal senso.

**Per un'IVA semplice, trasparente e che crei la sicurezza giuridica, occorre che il messaggio del Consiglio federale tratti congiuntamente il modulo di base "legge fiscale" e il modulo « aliquota unica »**

#### **Seguito della procedura**

economiesuisse ritiene che la messa in vigore del modulo « legge fiscale » sia indispensabile e urgente. E' importante che questo modulo sia ottimizzato nel senso indicato da economiesuisse nella sua presa di posizione dettagliata ([www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)) alla consultazione e di trasmettere rapidamente il tutto al Parlamento. Per sfociare in un progetto che realizzi al meglio la semplificazione, la trasparenza e la sicurezza giuridica, occorrerebbe che il Consiglio federale tratti congiuntamente nel suo messaggio il modulo "aliquota unica". L'esame dettagliato in seno alle commissioni parlamentari preparatorie mostrerà a quale velocità i vari elementi della riforma possono essere digeriti nella procedura parlamentare. Ma già da ora sembra che l'urgenza della parte tecnica della riforma non sia contestata.

---

**Informazioni :**  
frank.marty@economiesuisse.ch