



Documentazione

Data: 01.12.2011

Riforma fiscale ecologica – Retrosцена, obiettivi, definizioni

Il Consiglio federale ha incaricato lo scorso 25 maggio 2011 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di analizzare strumenti fiscali in vista del nuovo orientamento della politica energetica. La riforma fiscale ecologica persegue l'obiettivo di creare incentivi a favore di un uso sostenibile delle risorse naturali e di conseguire allo stesso tempo un incremento del benessere mediante uno sgravio fiscale delle economie domestiche e delle imprese.

La riforma fiscale ecologica si propone una maggiore imposizione fiscale dell'utilizzazione delle risorse naturali e in compenso una riduzione delle imposte e delle tasse esistenti. Essa costituisce uno dei quattro progetti di attuazione della strategia energetica 2050 del Consiglio federale. Nel suo contesto il Consiglio federale ha formulato l'obiettivo di perseguire gli obiettivi climatici attuali e simultaneamente di raggiungere un approvvigionamento energetico della Svizzera pulito, sicuro, ampiamente autonomo ed economico. A tale scopo occorre tra l'altro ridurre il consumo di elettricità, aumentare l'offerta di elettricità e potenziare la ricerca energetica. Al riguardo bisogna stabilire obiettivi quantitativi. Con gli strumenti fiscali si dovranno creare incentivi volti a migliorare l'efficienza energetica e il consumo di energia mediante l'aumento del prezzo dell'energia. Bisognerà parimenti rafforzare a livello di concorrenza – tramite una modifica dei prezzi – le tecnologie di sfruttamento dell'energia rispettose dell'ambiente, mentre le tecnologie finora non redditizie dovranno essere rese concorrenziali modificandone i relativi prezzi. Ciò consente anche di migliorare la garanzia dell'approvvigionamento energetico. Le misure fiscali devono in particolare creare la possibilità di integrare nel prezzo dell'energia l'impatto negativo sull'ambiente dovuto alla produzione e al consumo di energia. In questo contesto si parla di internalizzazione degli effetti esterni.

Riforma fiscale ecologica contro «ecologizzazione» del sistema fiscale

La riforma fiscale ecologica è un pilastro della strategia energetica 2050 e non va confusa con i lavori di «ecologizzazione del sistema fiscale» riconducibili alla mozione Studer (06.3190). La mozione in questione incarica il Consiglio federale di illustrare in un rapporto le condizioni quadro dell'uso sostenibile delle risorse naturali e di analizzare se le tasse, le imposte e le deduzioni esistenti creano falsi incentivi agli obiettivi ecologici dell'economia e della società. In merito, le proposte di miglioramento devono essere neutrali dal profilo del gettito. Per quanto riguarda l'«ecologizzazione del sistema fiscale» non si tratta di una vera e propria ristrutturazione del sistema fiscale, bensì di un'analisi delle possibilità di miglioramento all'interno del sistema attuale. Oltre alla mozione Studer, tre iniziative popolari esigono per il tramite di modifiche del sistema fiscale il perseguimento di obiettivi ambientali:

l'iniziativa «Imposta sull'energia invece dell'IVA», l'iniziativa «Cleantech» e l'iniziativa «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse».

Consumo di risorse e imposizione dell'energia

In Svizzera il consumo di risorse naturali supera le dimensioni compatibili con l'impatto ambientale. L'impronta ecologica del Paese è pari a due pianeti terra, ovvero sarebbe necessario il doppio delle superficie terrestre per strutturare in maniera rinnovabile lo sfruttamento e il carico ambientali. Le misure fiscali finora adottate nel settore dell'ambiente – come quella della legge sul CO₂, quelle in ambito di imposta sugli oli minerali o le diverse tasse sull'elettricità – ammontano al 2 per cento del PIL della Svizzera. Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, alcuni dei quali hanno «ecologizzato» il loro sistema fiscale nel corso degli ultimi anni, la Svizzera occupa una posizione di centro classifica (cfr. tabella).

	Tasse rilevanti ai fini dell'ambiente	
	in % delle entrate complessive da imposte e tasse	in % del PIL
Paesi Bassi	11,5 %	4,5 %
Danimarca	8,8 %	4,3 %
Turchia	13,8 %	3,3 %
Ungheria	7,2 %	2,9 %
Finlandia	6,3 %	2,7 %
Repubblica Ceca	7,4 %	2,7 %
Portogallo	7,4 %	2,6 %
Svezia	5,6 %	2,6 %
Italia	5,8 %	2,5 %
Corea del Sud	9,5 %	2,5 %
Lussemburgo	7,0 %	2,5 %
Austria	5,6 %	2,4 %
Norvegia	5,6 %	2,4 %
Irlanda	8,2 %	2,4 %
Gran Bretagna	6,6 %	2,4 %
Germania	5,9 %	2,2 %
Grecia	6,5 %	2,1 %
Svizzera	6,9 %	2,0 %
Islanda	5,4 %	2,0 %
Slovacchia	6,7 %	2,0 %
Belgio	4,4 %	2,0 %
Polonia	5,7 %	1,9 %
Australia	6,8 %	1,8 %
Francia	4,0 %	1,7 %
Spagna	5,0 %	1,7 %
Giappone	5,7 %	1,6 %
Nuova Zelanda	3,3 %	1,1 %
Canada	3,4 %	1,1 %
Cile	4,5 %	1,0 %
USA	3,0 %	0,8 %
Messico*	-7,6 %	-1,6 %

Fonte: OCSE; Calcoli dell'AFC, *tasse ambientali a dipendenza dei prezzi dell'energia, i valori negativi significano sussidi delle fonti energetiche (in particolare benzina/olio da riscaldamento)

Basi teoriche di una riforma fiscale ecologica

Quando consumano energia, i consumatori e i produttori non prendono in considerazione tutte le conseguenze finanziarie delle loro decisioni. Alla società vengono accollati i costi esterni dell'uso individuale di energia sotto forma di emissione di CO₂ e di altri inquinamenti ambientali, di rischi non coperti di incidenti e via di seguito. Questi costi non sono compresi nel prezzo della fonte energetica e non sono presi in considerazione nelle decisioni a livello di consumo, di investimenti e di produzione. In caso di adeguati segnali di prezzo il mercato può fare in modo che risulti un impiego ottimale sul lungo termine delle scarse risorse energetiche. Se l'entità dei costi esterni è conosciuta, la tassa può essere scelta in maniera che il prezzo internalizzi questi costi esterni. Nella maggior parte dei casi i costi esterni non sono quantificabili con esattezza, per cui ci si fonda su un obiettivo di emissione o di consumo e le aliquote della tassa sono fissate in maniera che la riduzione delle emissioni o dei consumi perseguita tenga conto delle reazioni dei consumatori e dei produttori.

In base a quanto precede una riforma fiscale ecologica persegue, per il tramite di incentivi introdotti da tasse ambientali, l'obiettivo di ridurre le ripercussioni negative non coperte sulle risorse naturali e nel contempo di sgravare fiscalmente i fattori lavoro e capitale. Il benessere potrebbe essere accresciuto da due diversi effetti (il cosiddetto doppio dividendo¹). Oltre all'incremento del benessere consecutivo a un miglioramento della qualità dell'ambiente (primo dividendo), ne potrebbe risultare come secondo dividendo un beneficio in termini di benessere se con le entrate provenienti da una tassa sull'energia si riducono o sopprimono le imposte distorcenti. Tutte le imposte classiche (imposta sul reddito, imposta sulla sostanza, imposta sull'utile, imposta sulle transazioni e imposta sul consumo) provocano distorsioni più o meno forti. Tali distorsioni riguardano soprattutto gli incentivi al lavoro, al risparmio e agli investimenti. Il secondo dividendo viene quindi tanto più raggiunto quanto più distorcenti sono le imposte ridotte con il gettito di una tassa sull'energia. Pertanto, a determinate condizioni, uno spostamento dalle imposte distorcenti alle tasse sull'energia può comportare benefici sostanziali in termini di benessere senza ridurre le entrate. Può inoltre subentrare un terzo dividendo. Questo designa le ripercussioni economiche dinamiche che possono risultare dalla modifica dei relativi prezzi. In merito figurano in primo piano effetti positivi come una accresciuta capacità di innovazione nonché i vantaggi in termini di competitività e le opportunità di esportazione sul mercato mondiale che ne derivano (first mover advantage).

Utilizzazione del prodotto di una tassa sull'energia

L'imposizione delle fonti di energia con una tassa rincarata la produzione di beni e di servizi e comporta quindi ripercussioni negative sull'attrattiva di piazza delle imprese svizzere e sulla crescita economica. Inoltre il prezzo più elevato dell'energia potrebbe ridurre il potere d'acquisto, soprattutto nel caso delle economie domestiche a basso reddito; le tasse sull'energia hanno solitamente ripercussioni regressive. Per attenuare gli effetti negativi di redistribuzione e per mantenere la competitività delle imprese svizzere, i proventi di una tassa sull'energia devono essere compensati mediante la riduzione/soppressione di imposte esistenti oppure essere redistribuiti alle economie domestiche e alle imprese. Le entrate supplementari provenienti da una riforma fiscale ecologica non devono confluire a titolo supplementare nel bilancio della Confederazione:

Riduzione/soppressione di imposte esistenti: una tassa sull'energia può essere strutturata in maniera che non si ripercuota sull'aliquota fiscale e sulla quota d'incidenza della spesa pubblica soltanto se vengono ridotte simultaneamente le imposte esistenti. Tutte le imposte classiche (imposta sul reddito, imposta sulla sostanza, imposta sull'utile, imposta

¹ La letteratura opera una distinzione tra forme deboli e forti dei doppi dividendi: la forma debole parte dal presupposto che un maggiore benessere sociale viene raggiunto se con le entrate della tassa sull'energia si riducono altre imposte distorcenti anziché redistribuirle sotto forma di rimborso forfettario pro capite alla popolazione.

sulle transazioni e imposta sul consumo) provocano distorsioni più o meno forti. Tali distorsioni riguardano soprattutto gli incentivi al lavoro, al risparmio e agli investimenti. Diversi studi mostrano che gli effetti di distorsione di queste imposte divergono in parte fortemente e che per quanto riguarda la crescita economica svolgono un ruolo importante le imposte con le quali uno Stato finanzia i propri compiti. La riduzione o la soppressione di imposte esistenti e distorcenti può generare un secondo dividendo: lo smantellamento delle imposte distorcenti determina utili supplementari in termini di efficienza ed effetti positivi sul benessere e sulla crescita.

Ridistribuzione pro capite: le entrate di una tassa sull'energia possono essere ridistribuite proporzionalmente alla popolazione e alle imprese. In questo senso sono ricompensate anche le singole persone e le imprese che, a motivo di un basso consumo di energia, fruiscono di una redistribuzione di denaro superiore alla tassa pagata. Dal punto di vista tecnico – in maniera analoga ad esempio alla redistribuzione della tassa sul CO₂ – la redistribuzione può essere effettuata per il tramite della cassa malati o delle casse di compensazione AVS. La redistribuzione è piuttosto vantaggiosa per le economie domestiche a basso reddito. Nel caso della redistribuzione alle imprese in funzione della massa salariale, le imprese a intensità di personale sono tendenzialmente avvantaggiate rispetto a quelle a intensità di capitale. Per quanto riguarda l'efficienza economica e l'effetto regionale di piazza, la redistribuzione non ha alcun effetto in sé sulle economie domestiche e impedisce ampi miglioramenti del sistema fiscale (nessuna soppressione di imposte distorcenti). Nel caso delle imprese, la redistribuzione in funzione della somma salariale può determinare una certa riduzione del fattore lavoro, circostanza che ha tendenzialmente effetti positivi in termini di efficienza. La riscossione della tassa e la redistribuzione alla popolazione e alle imprese è neutrale dal profilo del bilancio, ma innalza la quota d'incidenza della spesa pubblica e l'aliquota fiscale.

Riforma fiscale ecologica ed economia

Le ripercussioni economiche concrete di una riforma fiscale ecologica dipendono quindi dalle modalità di utilizzazione delle entrate della tassa sull'energia. La sola tassa sull'energia grava per il fatto dell'aumento del prezzo sia le economie domestiche, sia le imprese, che vedono ridotta la loro competitività internazionale. La compensazione della tassa sull'energia mediante riduzioni delle tasse e delle imposte o tramite la redistribuzione alle economie domestiche e alle imprese può però compensare le ripercussioni regressive a livello di ripartizione di una tassa sull'energia e le ripercussioni sull'attrattiva internazionale di piazza. Studi internazionali hanno evidenziato che le tasse sull'energia hanno in genere effetti sulla competitività che variano da neutrali a positivi.