



DFF Documentazione

16 maggio 2006

Riforma dell'imposta sul valore aggiunto - Rapporto Spori: Riassunto e conclusioni

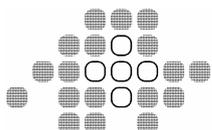
Nel mese di novembre del 2005 il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha incaricato l'avvocato Peter Spori di accertare le esigenze e possibilità di riforma in direzione di un'IVA pura e ideale, caratterizzata da una semplificazione radicale. Si è trattato di un mandato di esplorazione limitato a sei mesi e non di un vero e proprio mandato peritale. L'incaricato ha allestito un rapporto datato 12 maggio 2006 all'attenzione del capo del DFF.

I chiarimenti sono stati effettuati, da una parte, sulla base di colloqui con numerose organizzazioni interessate e, d'altra parte, nel quadro di sedute di lavoro con specialisti dell'AFC, con un gruppo di lavoro istituito dall'incaricato e due consulenti esterni convocati a tale scopo. Conformemente al mandato, le possibilità di una riforma adeguata dell'IVA illustrate dal rapporto dovranno essere valutate nel corso della prossima fase di lavoro dal DFF e ulteriormente sviluppate dalle divisioni specialistiche competenti fino a raggiungere la "maturità del messaggio".

Le conclusioni alle quali giunge l'incaricato sulla base dei suoi chiarimenti sono le seguenti:*

1. Si conferma la necessità di sottoporre a una revisione totale la legge federale del 2 settembre 1999 sull'IVA (stato 20.09.2005). Essa deve essere riformulata, in combinazione con modifiche in ambito sistematico e puntuale. Ne risulteranno una migliore struttura sistematica e leggibilità del testo legale, correzioni a livello di sistema e miglioramenti su un grande numero di punti materiali e procedurali. È

* Le valutazioni che figurano nel rapporto sono dell'incaricato. Esse non vincolano l'amministrazione e i membri del gruppo di lavoro, né tantomeno i due consulenti esterni. All'interno del gruppo di lavoro e con i consulenti esterni vi è unanimità sulle conclusioni da trarre quanto alla rotta da seguire.



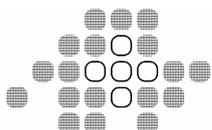
inoltre aperta la strada a un rinnovamento integrale che avrà ripercussioni positive sulla cultura di esecuzione.

2. "Ideale" sarebbe invero una soppressione di tutte le eccezioni all'IVA, ma essa non è possibile od opportuna per tutti i settori:

- 2.1. Nell'ambito delle eccezioni attuali, che si presentano come prestazioni vicine al consumo (tra l'altro sanità, opere sociali, formazione, educazione, cultura, sport) la soppressione dell'eccezione e quindi l'assoggettamento all'IVA è corretto dal profilo sistematico. In tal modo sono spazzate via le attuali difficoltà di delimitazione e distorsioni e sono generate maggiori entrate (per circa 1,2 miliardi di CHF, per il finanziamento di una aliquota di imposta o aliquota unica bassa). Il rapporto costi/utilità (ossia la relazione tra le entrate supplementari e l'onere di riscossione) non è però sempre ottimale in questi settori, tanto più che essi sono in parte finanziati dallo Stato in misura notevole. È inevitabile lo sgravio fiscale successivo (uscita unica di circa 2,3 miliardi di CHF) in caso di assoggettamento.

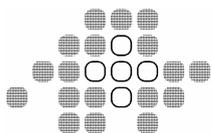
- 2.2. Nei seguenti casi l'assoggettamento all'IVA risulta difficile:

- In ambito di prestazioni di servizi bancarie e assicurative non esistono modelli in vista di un assoggettamento integrale all'IVA che siano adeguati e praticabili. Nondimeno per quanto concerne l'assicurazione dei beni materiali può essere ulteriormente esaminato un nuovo modello (il cosiddetto modello neozelandese). Rispetto allo status quo le modifiche non generano praticamente entrate supplementari (vedi n. 3).
- Per quanto concerne la produzione naturale si raccomanda il mantenimento delle eccezioni attuali e della normativa speciale in vigore. L'eccezione soggettiva va comunque ristrutturata in eccezione oggettiva.
- L'assoggettamento delle locazioni e delle alienazioni di immobili, in particolare degli edifici di abitazione, sarebbe sensata nel quadro di un sistema di IVA possibilmente chiuso e spazzerebbe via le attuali difficoltà di applicazione (tra l'altro in caso di doppia utilizzazione, modifiche d'utilizzazione). Ne risulterebbero (dopo «ammortamento» dello sgravio fiscale successivo) anche notevoli entrate supplementari (per il finanziamento di un'aliquota unica bassa). L'assoggettamento



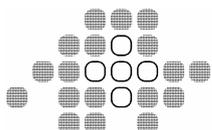
comporterebbe però anche notevoli svantaggi e non è pertanto proposto dall'incaricato. Si manterrebbe anche in questo caso l'eccezione in vigore, raccomandando nel contempo di aprire integralmente l'attuale possibilità di opzione. La fattispecie fiscale del consumo proprio nel settore edilizio deve invece essere abrogata.

3. Nella misura in cui l'assoggettamento di settori attualmente eccettuati non è possibile né opportuno (vedi n. 2.2), il passaggio all'aliquota di imposizione zero (cosiddetto "zero-rating", in virtù del quale è concessa la deduzione integrale dell'imposta precedente) avrebbe unicamente un carattere di sistematica fiscale e, con riferimento alla semplificazione auspicata a livello di imprese, costituirebbe un passo importante in direzione di un'"IVA pura e ideale". La tassa occulta (con un gettito attuale di quasi 6 miliardi di CHF, precipuamente realizzato nei comparti prestazioni di servizi bancarie e assicurative, nonché edilizia abitativa) verrebbe così eliminata. D'altra parte il fabbisogno fiscale (per il finanziamento di un'aliquota fiscale o di un'aliquota unica possibilmente bassa) e gli aspetti della redditività della riscossione da parte dell'AFC costituiscono un importante argomento a sostegno del mantenimento come eccezioni improprie delle eccezioni esistenti (con riduzione della deduzione dell'imposta precedente). La relativa decisione permane comunque politica.
4. L'imposizione delle collettività pubbliche è per l'essenziale disciplinata in modo adeguato nel sistema attuale.
5. L'inclusione dei sussidi nell'oggetto fiscale è respinta.
6. La deduzione dell'imposta precedente deve essere oggetto di una nuova normativa, sia dal profilo materiale che da quello formale. Dal profilo materiale le esigenze devono essere agevolate affinché le cosiddette "non controprestazioni" (conferimenti patrimoniali diversi dallo scambio di prestazioni) non diano più adito al diniego o alla riduzione della deduzione dell'imposta precedente (purché esista sempre un nesso tra la prestazione preliminare e un'attività imprenditoriale imponibile). Si considerano in particolare "non controprestazioni" i sussidi, ma anche i contributi, i conferimenti, le donazioni, i dividendi e via di seguito. Occorre prescindere da esigenze formali a mente di una chiara regolamentazione dell'onere della prova. L'ammanto fiscale derivante da questo nuovo ordinamento è stimato a 0,5 miliardi di CHF.



7. L'obiettivo della riforma, ossia la semplificazione e il miglioramento dell'attuale legislazione in materia di IVA, è raggiungibile in misura ben superiore a quanto si pensa comunemente effettuando modifiche su singoli punti. Queste possono essere suddivise nelle seguenti categorie:
- Modifiche di natura sistematica:
 - nuovo concetto di deduzione dell'imposta precedente (vedi il n. 6 più sopra);
 - opzione illimitata di assoggettamento per le cifre d'affari immobiliari (locazioni);
 - nuovo concetto di imposizione dei margini;
 - passaggio al principio del luogo del destinatario come norma collettiva;
 - soppressione della fattispecie del consumo proprio nel settore edilizio;
 - ampliamento della procedura di notifica.
 - Modifiche per sopprimere i formalismi:
 - soppressione delle esigenze formali di fattispecie per quanto concerne la deduzione dell'imposta precedente, lo sgravio fiscale successivo, le esportazioni, le prestazioni all'estero, l'imposizione dei margini;
 - apertura della normativa sulla rappresentanza.
 - Modifiche specialmente a favore delle imprese medie:
 - introduzione di una normativa per le piccole imprese;
 - estensione nella concessione del metodo dell'aliquota saldo.
 - Modifiche per migliorare la protezione giuridica:
 - nuovo ordinamento della prescrizione;
 - sistema di tassazione misto;
 - produzione aperta delle prove;
 - impunità della dichiarazione successiva;
 - effetto definitivo sui periodi controllati.

Questa enumerazione non è esaustiva. Alcune proposte necessitano ulteriori chiarimenti. Esse non hanno un influsso notevole sul gettito fiscale (fatto salvo il n. 6). In complesso esse sfociano in una legge apportatrice di grandi semplificazioni e che dovrebbe ottenere il consenso dei contribuenti sensibilmente migliore di quanto non sia il caso oggi.



8. Un'aliquota unitaria in materia di IVA rappresenta indubbiamente una semplificazione, ma il modello a due aliquote (oltre all'aliquota zero per le esportazioni) non costituisce affatto un peccato dal profilo sistematico. La relativa decisione è di carattere politico. Pur senza l'imposizione delle cifre d'affari immobiliari (locazioni) si presume che l'aliquota unica non si situerà al di sotto del 6 per cento, anche mantenendo la tassa occulta nel caso delle altre eccezioni.
9. Si raccomanda di strutturare in modo modulare il disegno da porre in consultazione. Oltre ai moduli recanti le modifiche puntuali proposte vanno presentati quelli contenenti gli elementi «ideali» della soppressione delle eccezioni e dell'uniformazione dell'aliquota. In tal modo si intende in particolare impedire che la necessità di riforma nei settori puntuali venga rimandata alle «calende greche» a causa delle tematiche politiche centrali.

Ulteriori informazioni sui comunicati stampa attuali si trovano nel nostro sito internet: www.efd.admin.ch.

