

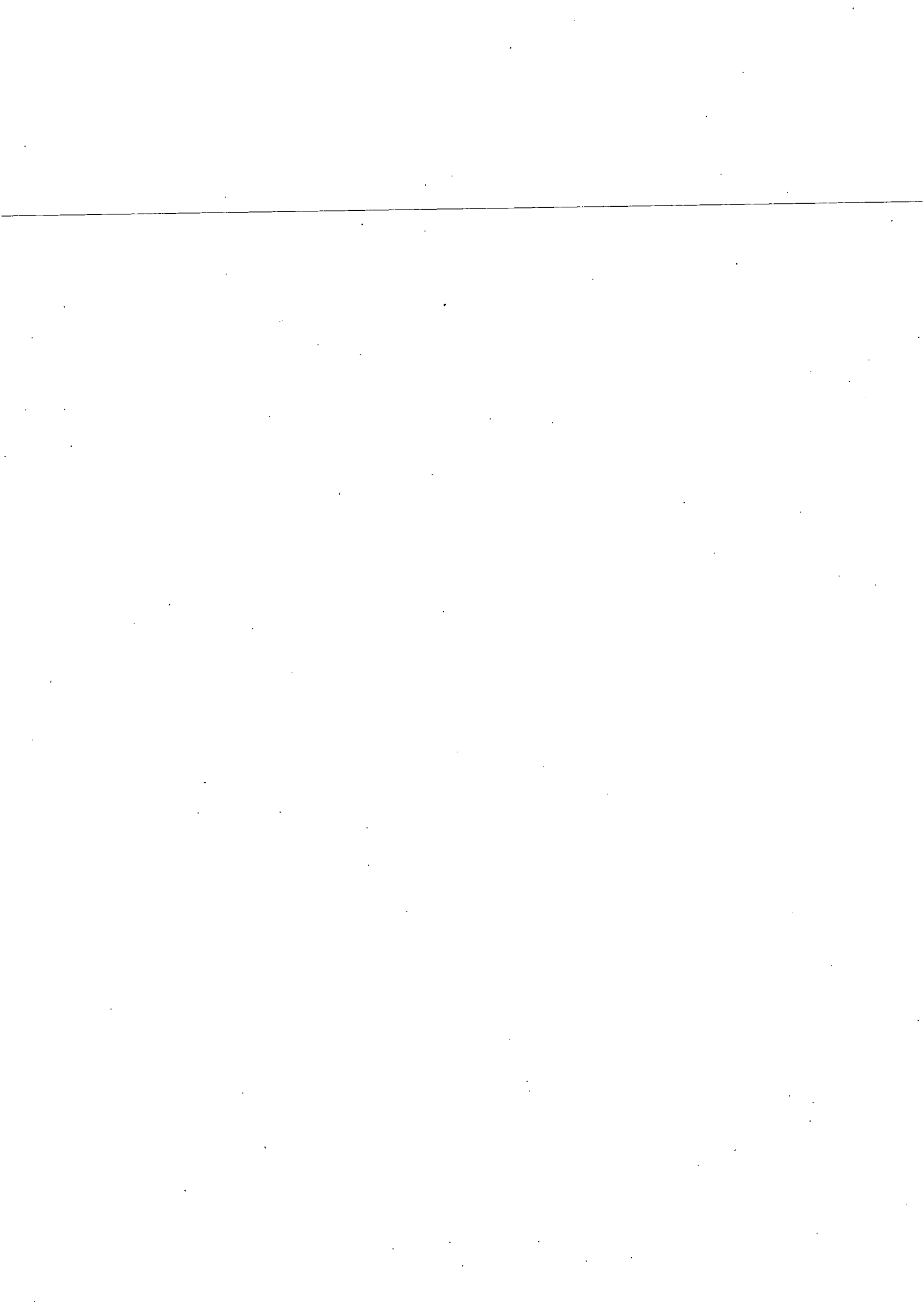


---

# **Vantaggi e svantaggi del passaggio al sistema ad valorem per i prodotti industriali finiti**

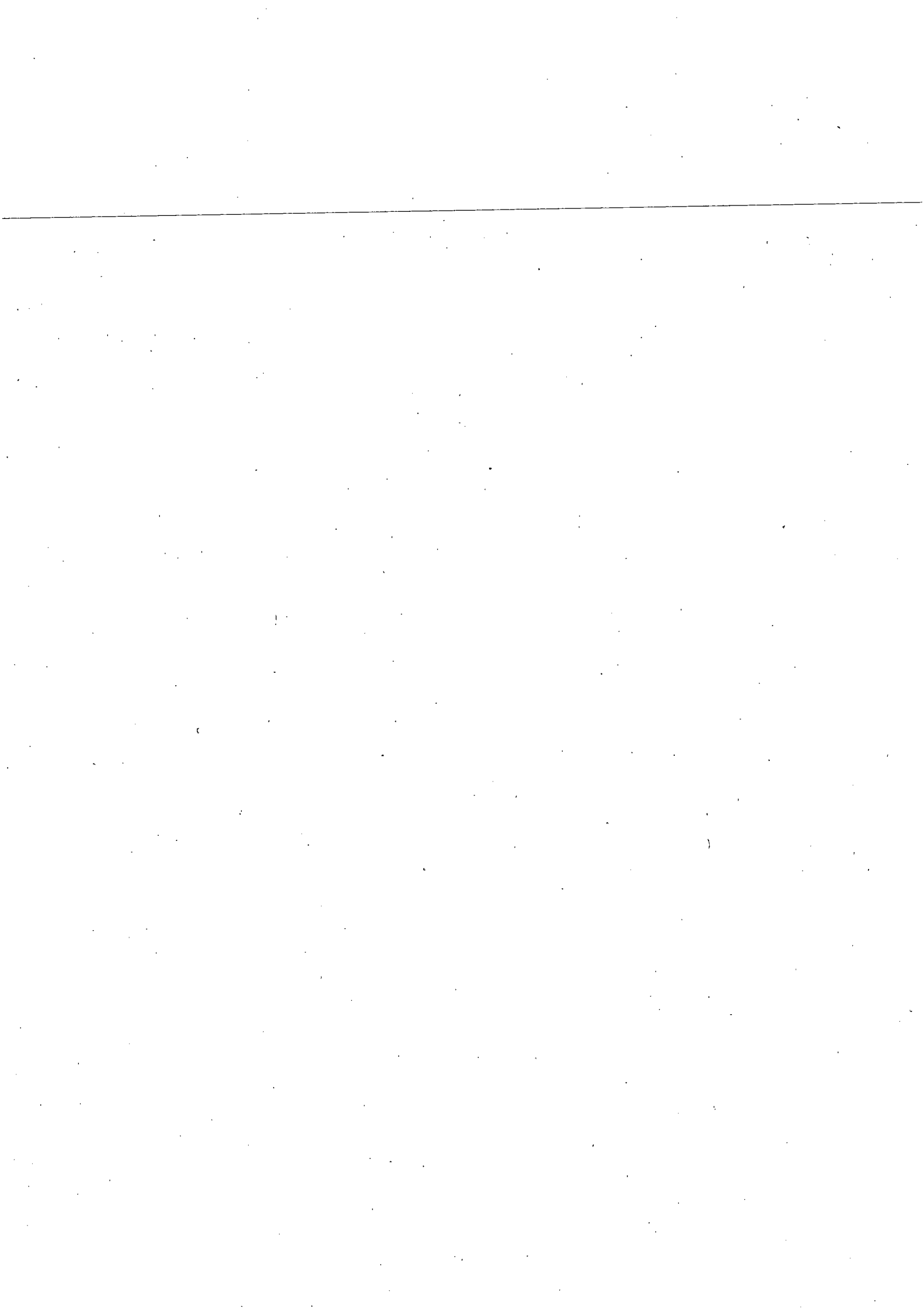
Rapporto in adempimento del postulato  
14.3013 della Commissione dell'economia e  
dei tributi CN del 24 febbraio 2014

---



## **Indice**

<b>1</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Contenuti del rapporto dell'8 dicembre 2006 .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Sviluppi intervenuti dal 2006 .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Conclusione.....</b>	<b>6</b>



## 1 Introduzione

Il 24 febbraio 2014 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha invitato il Consiglio federale (CF) a presentare in un rapporto i vantaggi e gli svantaggi nonché le conseguenze economiche di un eventuale passaggio dall'attuale sistema di calcolo dei dazi doganali per prodotti industriali finiti a quello ad valorem (postulato 14.3013).

Nella sua risposta del 14 marzo 2014 il CF ha proposto di accogliere il postulato. Ha tuttavia ricordato che aveva già approvato un rapporto sullo stesso tema l'8 dicembre 2006 (in adempimento del postulato 04.3435 della CET-N), che da allora la situazione non era cambiata nel contesto dei negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e che quindi i vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi e le loro conseguenze economiche e amministrative erano rimaste fundamentalmente invariate. Il CF si è comunque dichiarato disposto «a valutare l'attualità delle conclusioni del summenzionato rapporto alla luce della mutata situazione iniziale relativa ai negoziati dell'OMC nel settore industriale nonché a presentare al Parlamento una corrispondente aggiunta al rapporto». Il presente rapporto costituisce quest'aggiunta.

### Testo del postulato

*Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto che illustri i vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi di calcolo del dazio (ponderale e ad valorem) nonché le conseguenze economiche che un passaggio dall'attuale sistema ponderale a quello ad valorem avrebbe per i prodotti industriali finiti.*

## 2 Contenuti del rapporto dell'8 dicembre 2006

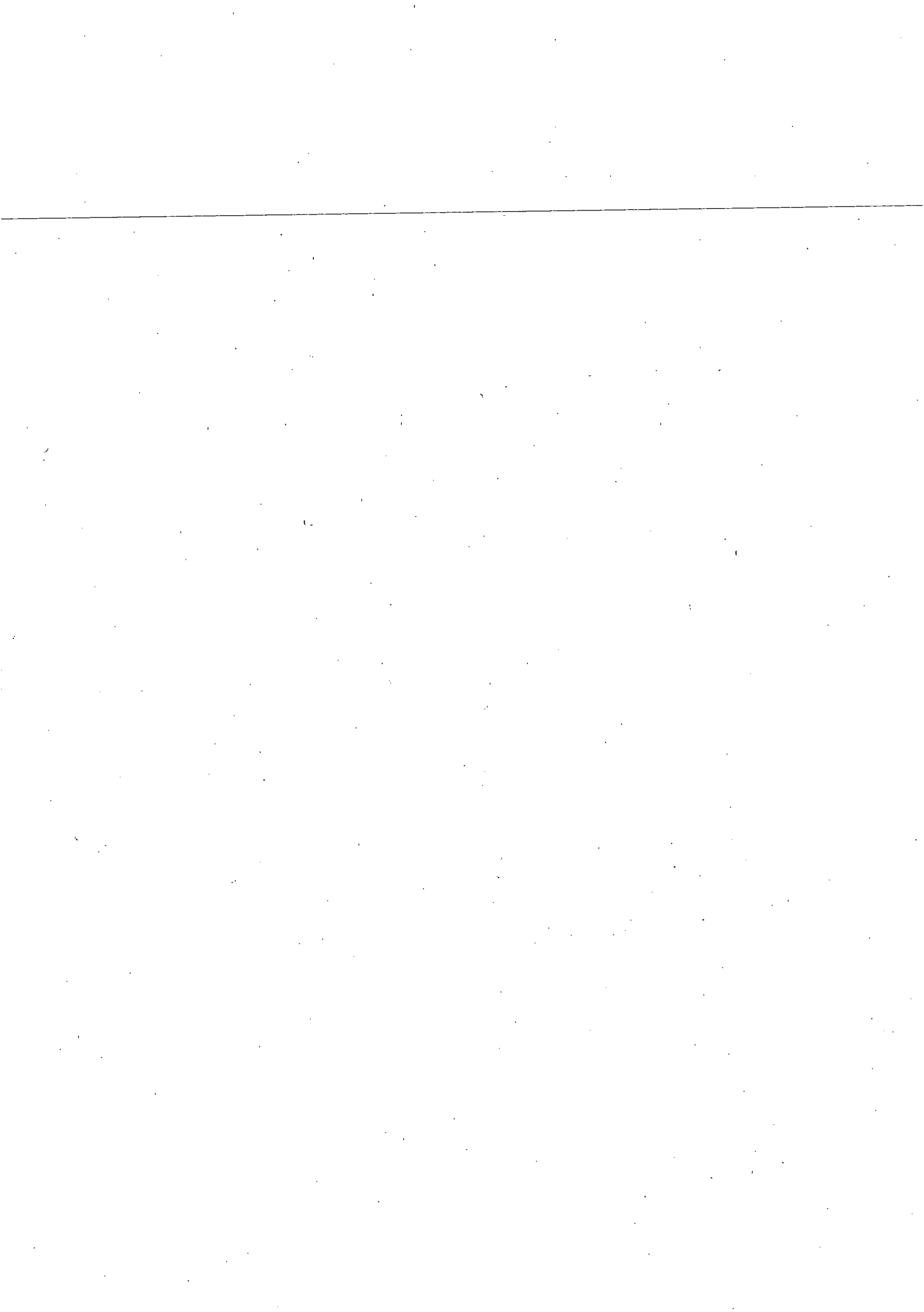
Questo punto riassume i contenuti del rapporto del 2006, incentrato sul sistema ad valorem per tutti i beni, quindi anche per i prodotti industriali (finiti e non finiti) e i prodotti agricoli. Il postulato del 2014 si riferisce invece unicamente ai «prodotti industriali finiti», per cui i contenuti del rapporto del 2006 nonché i vantaggi e gli svantaggi in esso descritti sono parzialmente diversi e non possono essere ripresi tali e quali.

La Svizzera applica i suoi dazi doganali in base al sistema cosiddetto «specifico», vale a dire in base alle unità fisiche importate, ossia il peso della merce, il numero di pezzi, la lunghezza in metri (per i film) ecc. Nel sistema ad valorem, invece, i dazi sono calcolati in base al valore della merce. La Svizzera è il solo Paese membro dell'OMC che applica esclusivamente il sistema specifico. Molti Paesi, tra cui gli USA e l'UE, applicano i due sistemi in parallelo, in particolare per quanto riguarda certi prodotti agricoli. L'articolo II dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947 sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)<sup>1</sup> non prescrive ai membri quale sistema adottare, ma solamente che i dazi applicati non siano più elevati di quelli consolidati<sup>2</sup> nell'elenco degli impegni OMC.

---

<sup>1</sup> RS 0.632.21

<sup>2</sup> Aliquote massime iscritte negli elenchi di impegni specifici dei membri dell'OMC.



I vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi di calcolo trattati nel rapporto del 2006 sono riassunti qui di seguito<sup>3</sup>.

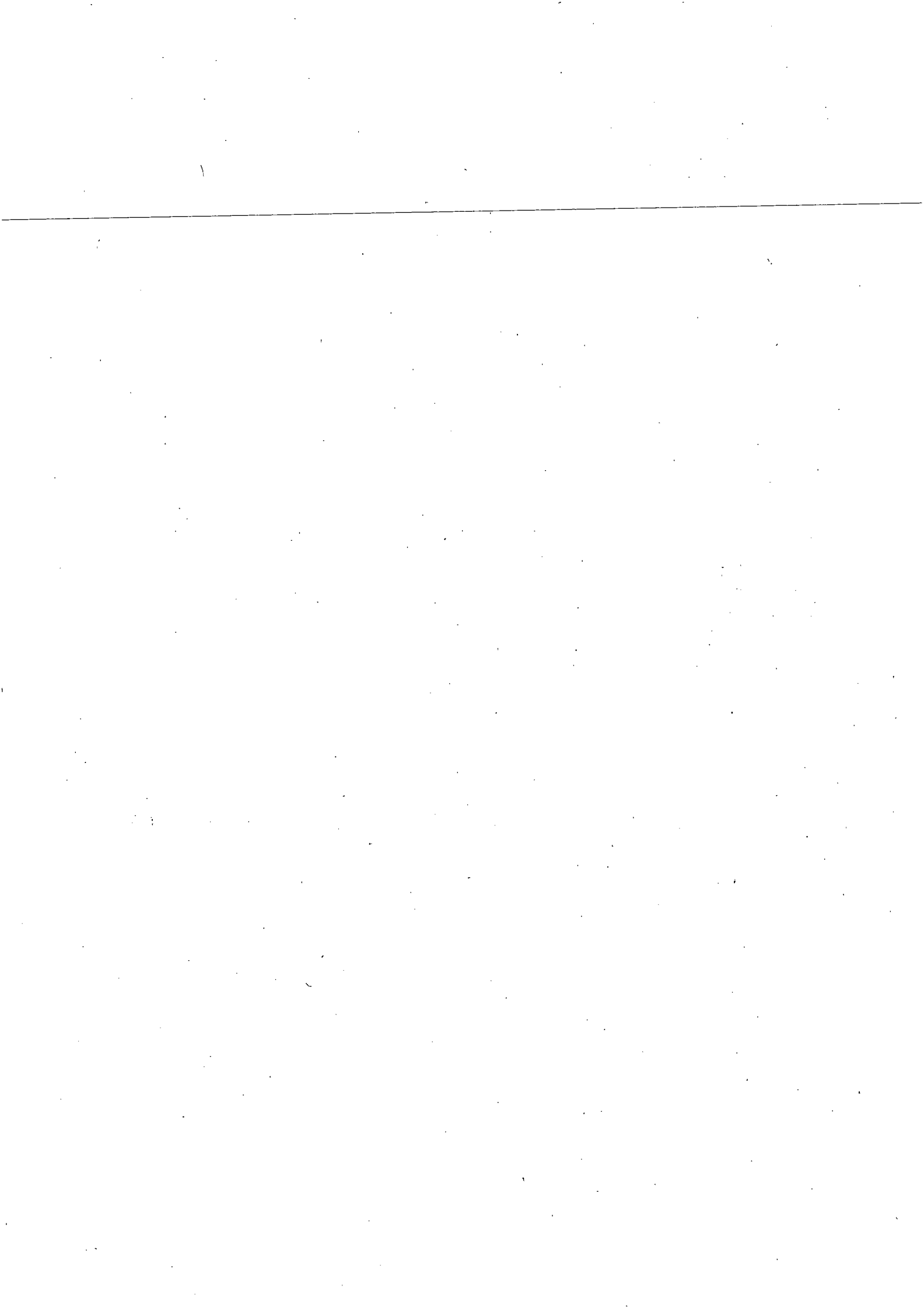
<p><b>Vantaggi dei dazi specifici:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'Amministrazione delle dogane può determinare la base di calcolo con più facilità;</li> <li>• le entrate doganali possono essere prevenivate più facilmente perché non dipendono dai cambiamenti di prezzo o dalle fluttuazioni dei corsi di cambio, ma soltanto dalle quantità importate.</li> </ul>	<p><b>Vantaggi dei dazi ad valorem:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le statistiche internazionali in materia di commercio estero e dazi doganali possono essere paragonate più facilmente;</li> <li>• le entrate doganali non sono esposte al rischio di erosione da inflazione;</li> <li>• i risparmi sul peso dovuti al progresso tecnologico non comportano un calo delle entrate doganali;</li> <li>• le merci provenienti dai Paesi in via di sviluppo, spesso più a buon mercato, risultano avvantaggiate;</li> <li>• per gli importatori il calcolo dell'onere doganale è più semplice.</li> </ul>
<p><b>Svantaggi dei dazi specifici:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la struttura tariffaria è diversificata e complessa;</li> <li>• lo stato e la qualità delle merci sono fattori considerati soltanto in parte.</li> </ul>	<p><b>Svantaggi dei dazi ad valorem:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le formalità doganali sono più onerose perché il calcolo del valore è complicato dal fatto di dover essere conforme alle prescrizioni internazionali.</li> </ul>

Oltre a queste considerazioni, il rapporto del 2006 sottolinea che un cambiamento di sistema rappresenterebbe già di per sé uno svantaggio considerevole. Sul lato dei costi, infatti, avrebbe un forte impatto sull'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Occorrerebbe ad esempio riprogrammare i sistemi informatici per il calcolo dei dazi, adeguando nel contempo i sistemi connessi – basati su dati di riferimento – e le tariffe online (Tares). Inoltre, tutto il personale dell'AFD dovrebbe essere formato all'utilizzo del nuovo sistema d'imposizione, ben più complesso di quello in uso. Infine, le procedure per il controllo del valore in dogana – al momento dello sdoganamento o a posteriori – risulterebbero più complicate di quelle attuali sia per le imprese sia per il personale dell'AFD.

Un eventuale cambiamento di sistema avrebbe un forte impatto anche sull'economia. Le banche dati di riferimento e i sistemi di sdoganamento utilizzati dagli spedizionieri e dalle aziende che disbrigano autonomamente le formalità doganali sono concepiti per funzionare con l'attuale sistema. Nelle aziende queste banche dati e sistemi di sdoganamento sono spesso integrati nell'architettura informatica di contabilità e di gestione delle scorte. Un cambiamento di sistema, quindi, comporterebbe adeguamenti di fondo non soltanto delle applicazioni di sdoganamento, ma dell'intera architettura informatica, generando così costi molto ingenti.

Il personale interessato dovrebbe inoltre seguire una formazione sulle prescrizioni internazionali concernenti il valore in dogana, diverse da quelle per calcolare il valore IVA. Non a caso

<sup>3</sup> Non sono state riprese le considerazioni sui prodotti agricoli.





gli ambienti economici svizzeri si sono opposti vivacemente a un cambiamento di sistema nel 2006.

Nel rapporto del 2006 si rammenta che i membri dell'OMC avevano deciso nel 2004 che al termine del ciclo di Doha i dazi doganali sui prodotti industriali sarebbero stati consolidati, in via di principio, su una base ad valorem (se non eliminati completamente). A questo proposito va precisato che nel 1994, alla fine del ciclo di negoziati dell'Uruguay Round (GATT/OMC), la Svizzera ha consolidato i suoi dazi doganali sui prodotti industriali nell'ambito di un sistema cosiddetto doppio (peso ed «equivalente ad valorem»). Nell'eventualità di un cambiamento unilaterale di sistema, quindi, la Svizzera dovrebbe riprendere gli equivalenti ad valorem iscritti nel suo elenco di impegni specifici presso l'OMC.

In conclusione, secondo il rapporto del 2006 un passaggio unilaterale al sistema ad valorem sarebbe teoricamente possibile, ma gli adeguamenti necessari comporterebbero elevati costi senza per questo apportare vantaggi significativi all'economia svizzera, in particolare se si considera il basso livello residuo dei dazi sui prodotti industriali. La maggior parte delle aliquote applicate a questi prodotti, infatti, è compresa in una fascia tra lo 0 e il 2 per cento (ad eccezione dei prodotti tessili).

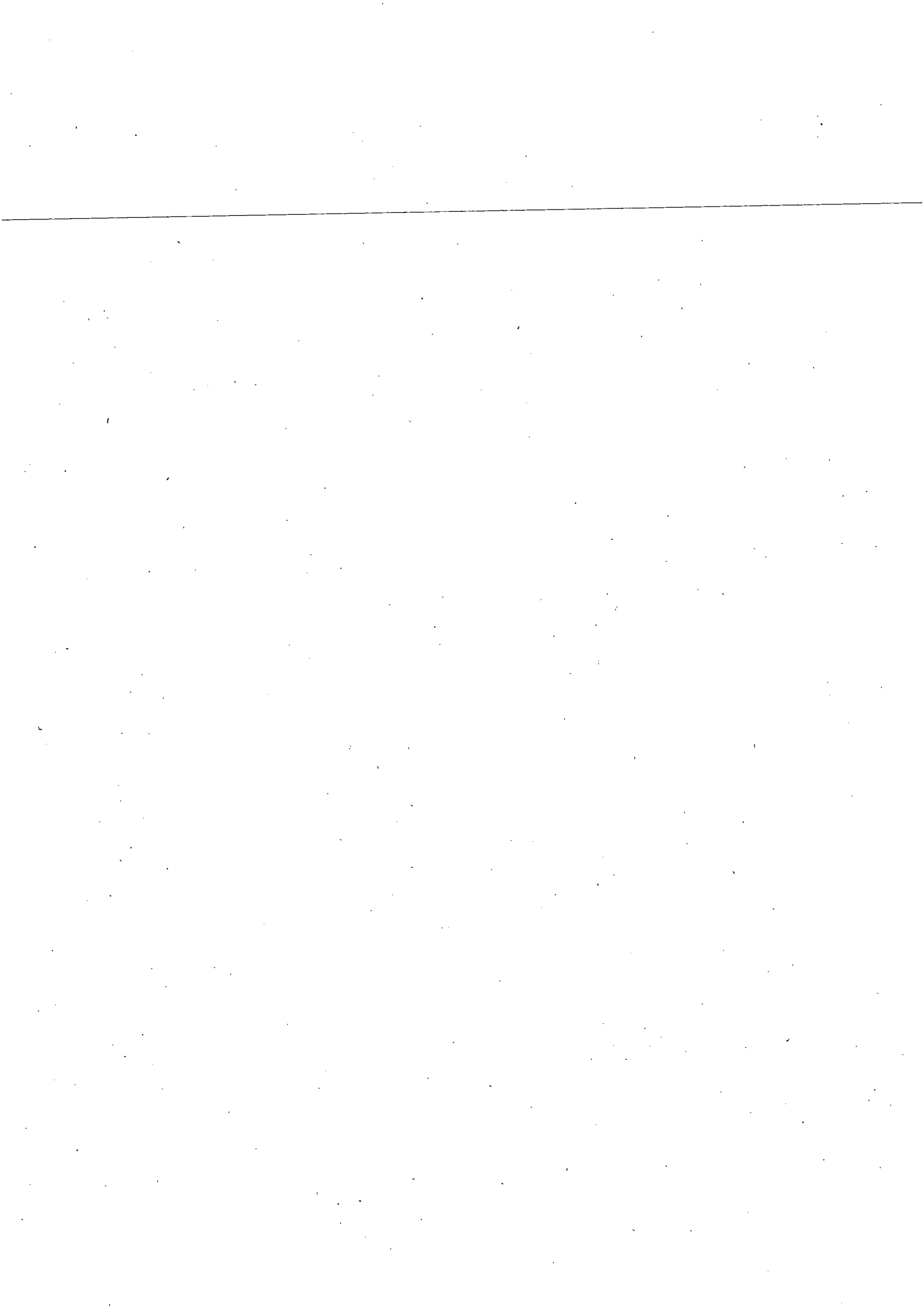
### **3 Sviluppi intervenuti dal 2006**

Questo capitolo riassume gli sviluppi intervenuti dal 2006 nel contesto dell'OMC e in quello degli accordi di libero scambio della Svizzera e presenta le difficoltà legate all'applicazione del sistema ad valorem per i soli prodotti industriali finiti.

La risposta del CF del 14 marzo 2014 alla domanda posta dalla CET-N si riferisce esplicitamente allo stato attuale dei negoziati OMC relativi al settore industriale. A questo proposito va ricordato che il principio del consolidamento da parte dei membri dell'OMC dei loro dazi sui prodotti industriali secondo il sistema ad valorem è considerato acquisito *in caso di conclusione* del ciclo di Doha, inizialmente finalizzato a raggiungere una riduzione o soppressione di questi dazi in tutti gli Stati membri dell'OMC. Il cambiamento del sistema d'imposizione, inoltre, sarebbe giustificato perché avverrebbe nell'ambito di un ciclo negoziale multilaterale finalizzato a consolidare tutti i dazi su un nuovo livello.

Nel caso di un cambiamento unilaterale, al di fuori del contesto di un negoziato multilaterale, la Svizzera dovrebbe riprendere le aliquote degli «equivalenti ad valorem» fissati alla fine del ciclo dell'Uruguay nel 1994. Le aliquote applicate oggi dalla Svizzera sono in generale inferiori a quelle consolidate dell'OMC del 1994. Una loro trasposizione nel sistema ad valorem richiederebbe un nuovo calcolo delle equivalenze, che darebbe presumibilmente adito a vive contestazioni da parte di certi settori economici o di certi Paesi membri dell'OMC, dato che la relazione peso/valore si è fortemente evoluta dal 1994. A titolo d'esempio si possono citare i prodotti industriali ad alto valore ma leggeri e quelli a buon mercato ma pesanti: con il sistema ad valorem è probabile che nel primo caso i dazi doganali aumenterebbero, mentre nel secondo diminuirebbero.

Nel rapporto del 2006 l'accento era stato posto sul calo delle entrate doganali. Da allora, tuttavia, questa problematica è passata in secondo piano, soprattutto perché nel frattempo la Svizzera ha concluso numerosi accordi di libero scambio (ALS), che esonerano un numero crescente di prodotti dall'assoggettamento ai dazi doganali. In effetti, oltre l'80 per cento dei prodotti industriali importati in Svizzera sono oggi in franchigia di dazio, grazie alle concessioni reciproche ottenute nell'ambito di accordi OMC o ALS o di concessioni unilaterali dal nostro Paese ai Paesi in via di sviluppo. Tra gli ALS più importanti figurano quello con il Giappone (nel 2009) e quello con la Cina (nel 2013): essi hanno contribuito a ridurre in maniera signifi-



cativa l'importanza dei dazi doganali sui prodotti industriali. Se la Svizzera decidesse unilateralmente di abolire questi dazi, la questione del sistema d'imposizione diventerebbe obsoleta. Una tale liberalizzazione, tuttavia, si compierebbe per definizione senza controparte, sotto forma di una riduzione di determinate aliquote che due o più partner commerciali si concedono a vicenda, ad esempio nell'ambito di un ALS.

Come già detto, gli ambienti economici si erano opposti già nel 2006 a un cambiamento di sistema. Da allora questa posizione non è cambiata. In una lettera inviata da economiesuisse alla SECO l'organizzazione mantello delle imprese svizzere chiede infatti con insistenza che l'attuale sistema specifico sia mantenuto<sup>4</sup>.

Il postulato che sta alla base del presente rapporto chiede che per i prodotti industriali finiti sia applicato il sistema ad valorem. Per i prodotti industriali intermedi (materie prime, componenti o semilavorati) e per i prodotti agricoli non cambierebbe nulla rispetto ad oggi. A questo proposito occorre ricordare che secondo l'OCSE<sup>5</sup> – a causa della frammentazione internazionale e della crescente importanza delle catene di valore globali – più della metà dei beni artigianali importati sono prodotti intermedi. Dato che ai prodotti industriali si applica quasi sempre la medesima aliquota, a prescindere che siano finiti o intermedi, bisognerebbe creare una nuova categoria. Questo fatto implicherebbe a sua volta la creazione di numerose sottocategorie nazionali all'interno del tariffario doganale svizzero, che rispetto a quelli internazionali ne conta già molte. Oltre a essere ingiustificato dal punto di vista economico, un tale provvedimento sarebbe incompatibile con gli sforzi volti a semplificare il nostro sistema doganale. In mancanza di una definizione inequivocabile, infine, la differenza tra prodotti finiti e intermedi potrebbe rivelarsi arbitraria.

## 4 Conclusione

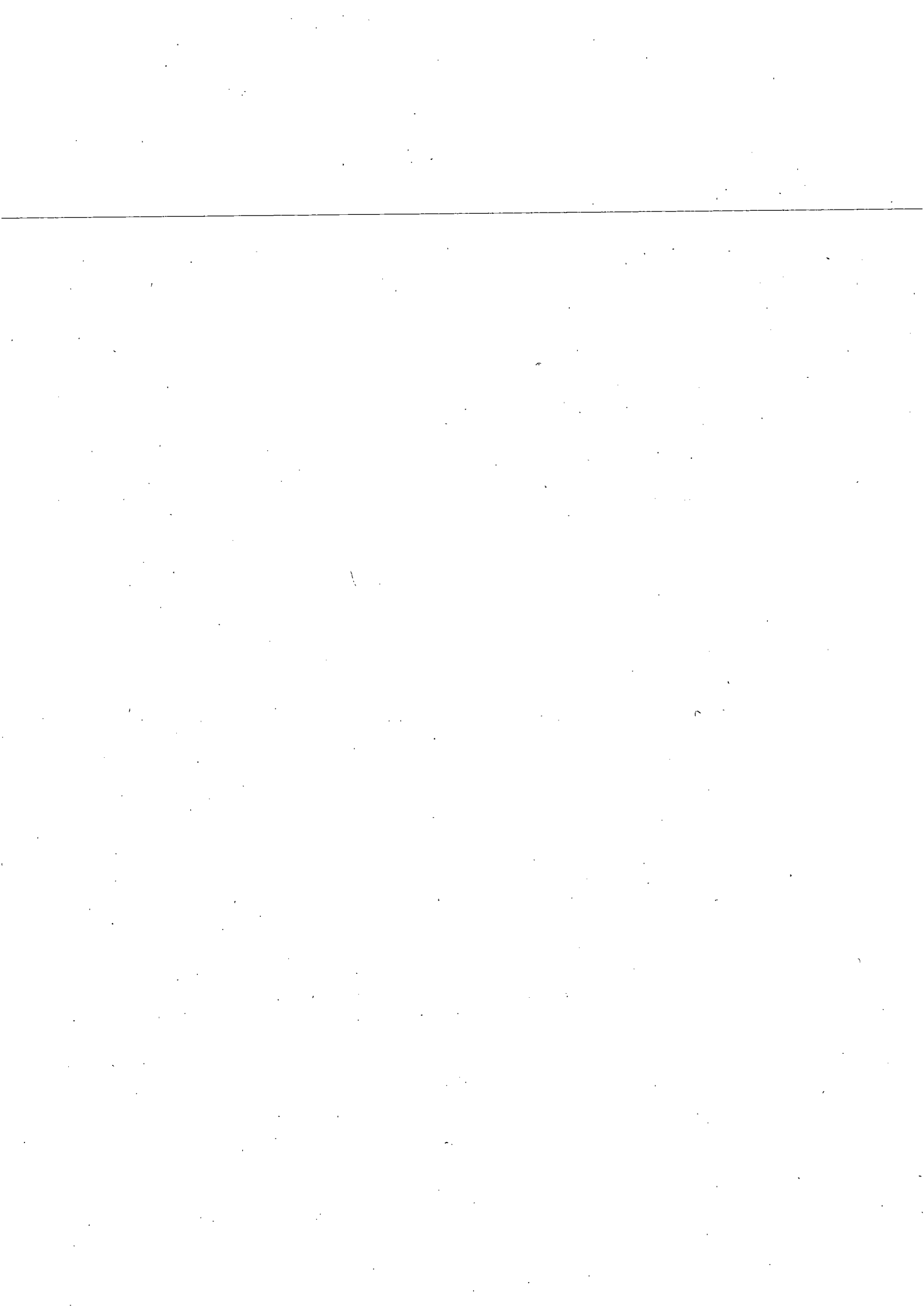
Rimangono valide le conclusioni del rapporto del 2006: sotto il profilo economico un cambiamento dal sistema specifico al sistema ad valorem è ingiustificato, a meno che non avvenga nel contesto di un ciclo dell'OMC – anche se le prospettive che il Doha Round venga concluso sono tuttora più che incerte. L'implementazione unilaterale del sistema ad valorem comporterebbe costi eccessivi e difficilmente giustificabili, a meno che i partner commerciali della Svizzera non le concedono in cambio riduzioni tariffarie nell'ambito di accordi multilaterali. I costi amministrativi, informatici e di formazione del personale risulterebbero molto elevati sia per gli operatori economici sia per l'Amministrazione federale delle dogane. Cambiare sistema soltanto per i prodotti industriali finiti significherebbe creare numerose sottocategorie nazionali nuove all'interno del sistema tariffario al fine di distinguere questi prodotti dagli altri. Oltre a essere arbitraria, questa categorizzazione complicherebbe il sistema tariffario svizzero e comporterebbe oneri amministrativi supplementari per tutti gli interessati.

Alla luce dei numerosi accordi di libero scambio conclusi negli ultimi anni dalla Svizzera – accordi che prevedono l'eliminazione totale dei suoi dazi doganali sui prodotti industriali – è lecito mettere in dubbio l'opportunità di un cambiamento di sistema. In effetti, soltanto il 20 per cento dei prodotti industriali importati oggi in Svizzera sono soggetti a dazi. Questa quota è destinata a calare ulteriormente di pari passo con la conclusione dei vari ALS attualmente in fase di negoziazione e con l'eliminazione dei dazi doganali che essi comporteranno.

---

<sup>4</sup> In una lettera dell'11 aprile 2014, scritta in risposta al postulato 14.3013, economiesuisse si pronuncia a favore del mantenimento dell'attuale sistema specifico.

<sup>5</sup> OCSE Trade Policy Papers No. 159



L'adozione del sistema ad valorem per il calcolo dei dazi doganali sui prodotti industriali finiti, come proposto dall'autore del postulato, non semplificherebbe le formalità di sdoganamento. Al contrario: oltre agli svantaggi descritti sopra, un tale cambiamento implicherebbe il funzionamento in parallelo di due sistemi, perché quello specifico rimarrebbe in vigore per i prodotti agricoli e industriali intermedi. Il Consiglio federale rimane dell'avviso che un passaggio al sistema ad valorem non avrebbe senso, a meno che non avvenga nell'ambito della conclusione di un ciclo negoziale OMC.

