



Documentazione

Data: 3 dicembre 2015

Indice di sfruttamento fiscale 2016

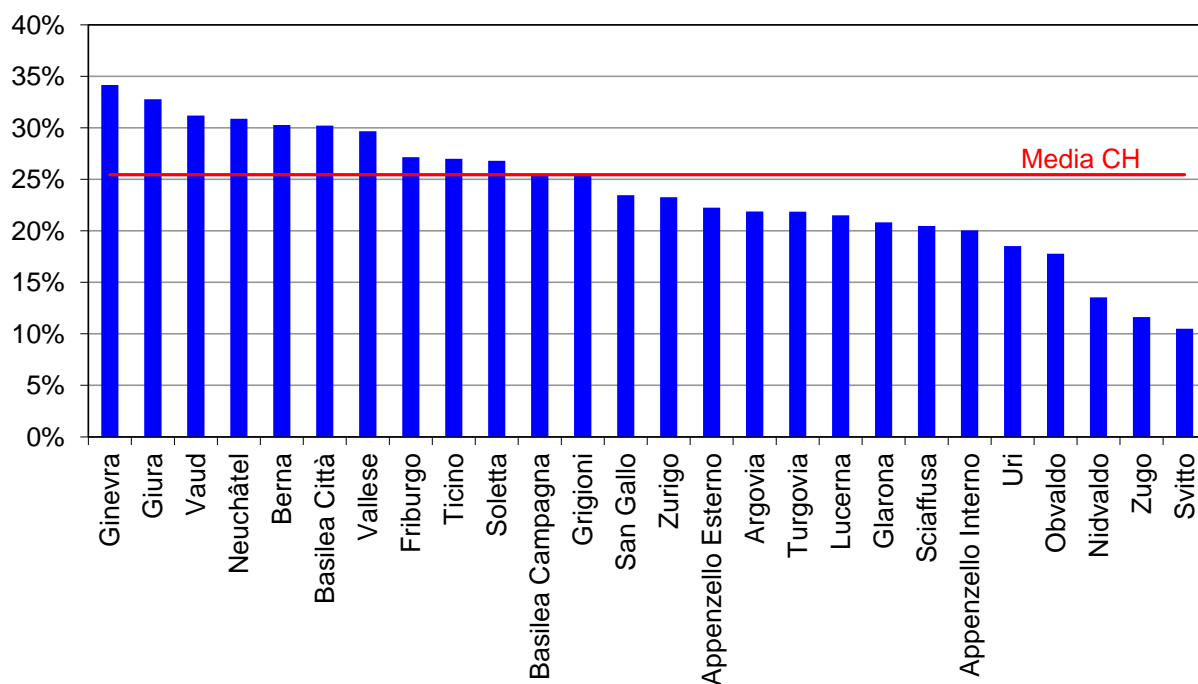
L'indice di sfruttamento fiscale mostra in che misura la forza economica fiscalmente sfruttabile di un Cantone è gravata in media dai tributi fiscali. Il calcolo dell'indice mette in rapporto le entrate fiscali effettive dei Cantoni e dei loro Comuni determinate in base alla statistica finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) con il potenziale di risorse secondo la perequazione finanziaria nazionale. Il potenziale di risorse rispecchia il potenziale economico dei contribuenti e di conseguenza la forza economica dei Cantoni. L'indice deve quindi essere interpretato analogamente all'aliquota fiscale, che in Svizzera è calcolata a livello nazionale.

Risultati in dettaglio

La figura 1 mostra i valori dello **sfruttamento fiscale del potenziale di risorse** dei singoli Cantoni per il 2016, nella media degli anni 2010–2012. Mediamente in Svizzera, i Cantoni e i Comuni gravano il 25,5 per cento del loro potenziale di risorse con tributi fiscali. Rispetto al 2015, l'ultimo anno di riferimento, la ripartizione cantonale nel suo complesso è cambiata di poco. Soprattutto nella parte bassa e al vertice della classifica l'ordine rimane praticamente identico. Nella Svizzera centrale, i Cantoni di Nidvaldo, Zugo e Svitto si situano ancora chiaramente al di sotto della media nazionale. Con il 10,5 per cento, Svitto presenta il valore più basso, che sfrutta quindi circa solo la metà del suo potenziale di risorse rispetto a quello della media di tutti i Cantoni. Lo sfruttamento fiscale è inferiore alla media svizzera anche in Cantoni più grandi come quelli di Lucerna, Zurigo o Argovia. Nelle posizioni alte troviamo diversi Cantoni della Svizzera occidentale, ovvero Ginevra, Giura, Neuchâtel, Vaud e Berna, ove Ginevra, con il 34,2 per cento, presenta lo sfruttamento fiscale più elevato. Nella parte centrale si sono registrati alcuni spostamenti, ovvero Argovia, che si situava nell'ultimo terzo della graduatoria, ha perso tre posizioni passando a metà classifica. Tuttavia, questo spostamento non dovrebbe essere interpretato con eccessivo zelo: Argovia occupa una posizione nella classifica dove diversi Cantoni sono molto vicini tra loro e dove piccole variazioni dell'indice possono generare spostamenti relativamente importanti. Lucerna, invece, ha guadagnato tre posti. Infatti le ripetute riduzioni delle imposte degli ultimi anni, soprattutto

a favore delle persone giuridiche, si sono tradotte in uno sfruttamento fiscale sensibilmente più basso.

Figura 1: Sfruttamento fiscale del potenziale di risorse per il 2016, secondo Cantoni e in percento



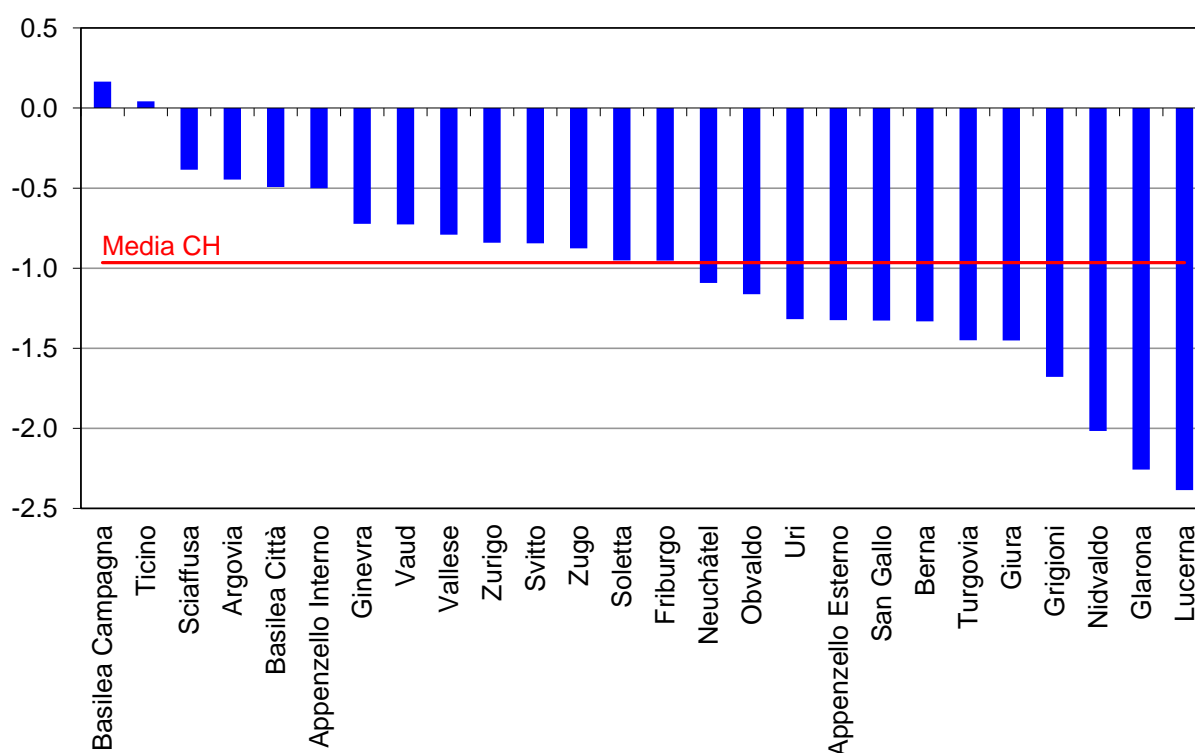
Le variazioni degli indici alla base di questi spostamenti in classifica sono illustrate nella figura 2. **Rispetto all'ultimo anno di riferimento 2015**, nella media nazionale svizzera lo sfruttamento fiscale è sceso di un punto percentuale. Questa media viene calcolata in base alla somma dei tributi fiscali cantonali e comunali, divisa per l'insieme del potenziale di risorse della Svizzera. In altre parole, la media svizzera corrisponde alla somma degli indici cantonali, ponderati con la rispettiva quota all'insieme del potenziale di risorse. Per questo motivo, l'indice del Cantone di Zurigo, ad esempio, e quindi anche la sua variazione di -0,8 punti percentuali, è più significativa per la media svizzera che quella registrata nel Cantone di Glarona (-2,3 punti percentuali). Nell'anno di riferimento 2016 il potenziale di risorse del Cantone di Zurigo costituisce circa un quinto dell'insieme del potenziale di risorse di tutti i Cantoni, mentre la relativa quota di Glarona ammonta allo 0,3 per cento.

Il netto calo di un punto percentuale dello sfruttamento fiscale è però decisamente sopravvalutato. Se, con l'1,7 per cento, le entrate fiscali medie di Cantoni e Comuni (nell'indice rappresentato dal numeratore) hanno registrato un aumento piuttosto modesto, il potenziale di risorse (nell'indice rappresentato dal denominatore) ha realizzato una notevole progressione (5,5 %). Questo incremento nel denominatore – e quindi anche la chiara diminuzione complessiva dell'indice di sfruttamento fiscale – è prevalentemente dovuto a un adeguamento tecnico operato nel calcolo del potenziale di risorse. All'inizio del nuovo quadriennio 2016-2019 sono stati ricalcolati i fattori di ponderazione delle singole componenti del potenziale di risorse. Il fattore alfa (1,5 %), che determina in che misura la sostanza netta delle persone fisiche confluisce nel potenziale di risorse, è quasi il doppio del valore registrato negli anni 2011-2015 (0,8 %). Le modifiche dei fattori beta, che definiscono la ponderazione degli utili determinanti delle imprese con statuto fiscale speciale rispetto al potenziale di risorse, sono invece risultate

chiaramente meno incisive¹. Alla luce della forte progressione del potenziale di risorse non sorprendono le riduzioni, in parte notevoli, degli oneri fiscali osservati nei singoli Cantoni. L'indice è sceso in quasi tutti i Cantoni e, con oltre 2 punti percentuali, il calo più importante si è registrato nei Cantoni di Lucerna, Glarona e Nidvaldo. Soltanto il Ticino e Basilea Campagna presentano valori che non sono inferiori a quelli del 2015, l'ultimo anno di riferimento. Nel Cantone Ticino l'indice di sfruttamento fiscale è rimasto invariato, mentre quello di Basilea Campagna è leggermente aumentato (+0,2 punti percentuali).

I motivi della variazione dello sfruttamento fiscale non sono evidenti a prima vista. Dato che l'indice di sfruttamento fiscale rispecchia il rapporto tra entrate fiscali effettive e potenziale di risorse, sono importanti sia le variazioni delle entrate fiscali che quelle del potenziale di risorse. Se la crescita delle entrate fiscali di un Cantone è più alta dell'aumento del suo potenziale di risorse, l'indice sale. Ciò vale anche quando entrambi i parametri diminuiscono e qualora il calo delle entrate fiscali è inferiore a quello del potenziale di risorse. Al contrario, l'onere fiscale di un Cantone diminuisce quando il suo potenziale di risorse aumenta in grande quantità rispetto alle entrate fiscali effettive (oppure quando il calo delle sue entrate fiscali è più forte della riduzione del suo potenziale di risorse).

Figura 2: Variazioni dello sfruttamento fiscale 2015-2016, in punti percentuali



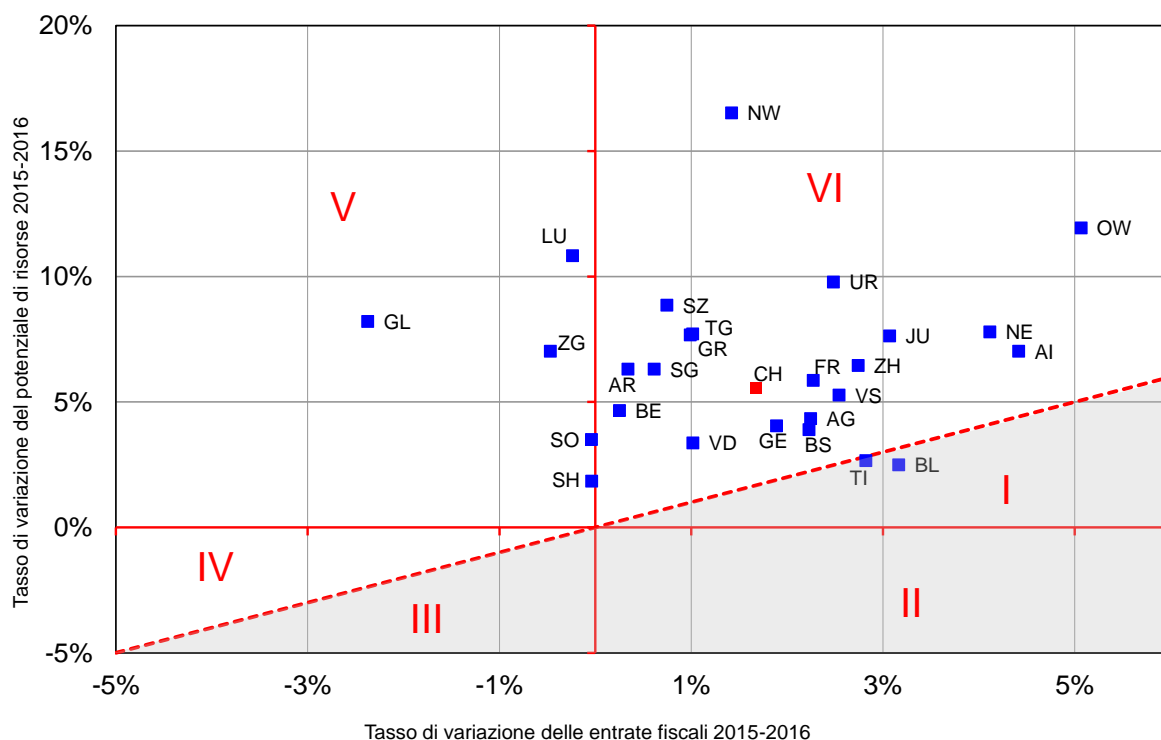
Nella figura 3 le variazioni dello sfruttamento fiscale di cui alla figura 2 sono suddivise in due componenti, ovvero variazione delle entrate fiscali e variazione del potenziale di risorse. La linea rossa tratteggiata separa i Cantoni che presentano un aumento del potenziale di risorse maggiore rispetto alle entrate fiscali effettive e quindi un onere fiscale diminuito (la superficie bianca a sinistra della linea tratteggiata) dai Cantoni con un indice elevato (la superficie grigia a destra della linea tratteggiata), ove per contro le entrate fiscali si sono sviluppate più rapidamente rispetto al potenziale di risorse. Per quanto riguarda i punti sulla linea, ciò significa che le variazioni delle entrate fiscali e dei potenziali di risorse sono in equilibrio e l'onere fiscale è rimasto costante rispetto all'ultimo anno di riferimento, come è attualmente il caso solo per il

¹ Cfr. rapporto «Bericht zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2016»

Cantone Ticino. In questo Cantone, all'aumento delle entrate fiscali del 2,8 per cento si contrappone un'evoluzione del potenziale di risorse più debole (+2,7 %) rispetto agli altri Cantoni.

La superficie bianca e quella grigia sono ripartite ciascuna in tre settori dall'asse orizzontale e verticale (linee rosse continue). I Cantoni nel **settore I** hanno di conseguenza uno sfruttamento fiscale più elevato, in quanto le loro entrate fiscali sono cresciute maggiormente rispetto al loro potenziale di risorse. Ciò vale unicamente per Basilea Campagna. Anche in questo caso, come per il Canton Ticino, il modesto incremento del potenziale di risorse è determinante per il lieve aumento dell'indice. Se si considera lo sviluppo del potenziale di risorse di Basilea Campagna, colpisce soprattutto il netto calo dei redditi determinanti delle persone fisiche nel 2011 che, con il 3,7 per cento, rappresenta il quinto maggiore calo di tutti i Cantoni. Per compensare il rincaro accumulato tra fine 2004 e metà 2010, la franchigia ai fini dell'imposta federale diretta è stata aumentata con effetto al 1° gennaio 2011. In questo caso si trattava dell'ultima compensazione pluriennale degli effetti della progressione a freddo, poiché dal 2011 la compensazione è effettuata annualmente. Pur comportando nella maggior parte dei Cantoni una diminuzione del reddito determinante delle persone fisiche, il citato adeguamento della franchigia nel Cantone di Basilea Campagna ha avuto un effetto particolarmente incisivo. Unitamente all'elevata quota dei redditi delle persone fisiche rispetto al potenziale di risorse (Basilea Campagna presenta la quota maggiore: 75 %), l'impatto della suddetta diminuzione è particolarmente rilevante e porta quindi al debole sviluppo osservato nel denominatore dell'indice di sfruttamento fiscale.

Figura 3 Componenti della variazione dello sfruttamento fiscale 2015-2016



I **settori II, III e IV** sono caratterizzati da Cantoni con un potenziale di risorse regressivo e, a seconda del caso, con entrate fiscali crescenti (settore II) o decrescenti (settori III e IV). Alla luce della notevole progressione del potenziale di risorse nazionale, dovuta soprattutto – come già esposto più sopra – a motivi di carattere tecnico, nell'attuale anno di riferimento nessun Cantone rientra in uno di questi settori.

Le ragioni che hanno fatto registrare nei cinque Cantoni del **settore V** un onere fiscale più basso sono un calo delle entrate fiscali effettive contestualmente alla crescita del potenziale di risorse. Con Lucerna e Glarona sono rappresentati i due Cantoni i cui indici di rispettivamente -2,4 e -2,3 punti percentuali sono diminuiti maggiormente. Nel Cantone di Lucerna le revisioni decise nel quadro delle legislazioni tributarie hanno determinato entrate più basse, mentre nel 2012, dopo il 2010, sono nuovamente state ridotte le imposte sugli utili delle persone giuridiche, per cui Lucerna, come dichiarato dallo stesso Cantone, presenta l'imposizione dell'utile più bassa di tutti. Anche Glarona ha in parte registrato negli anni 2010 e 2012 entrate fiscali regressive. Ai programmi di sgravio fiscale degli anni 2009 e 2010, i cui effetti si sono esplicitati parzialmente solo nel 2012, si è aggiunto nello stesso anno il trasferimento di un importante contribuente attivo nel settore delle società holding e delle società di gestione.

Anche i Cantoni del **settore VI** registrano rispetto all'ultimo anno di riferimento un indice regressivo, dove il calo è tendenzialmente inferiore a quello rilevato per i Cantoni del settore V. Tanto le entrate fiscali quanto il potenziale di risorse aumentano. Dato che l'aumento del potenziale di risorse è maggiore, risulta una flessione dell'onere fiscale. Nidvaldo e Obvaldo, situati nel settore VI, presentano la progressione maggiore per quanto riguarda il loro potenziale di risorse. Nel Cantone di Nidvaldo il potenziale di risorse per il 2016 è del 16,5 per cento superiore a quello registrato l'anno precedente. Anche in questo caso occorre evidenziare l'incidenza del fattore alfa. In questo Cantone la quota della sostanza delle persone fisiche rispetto al potenziale di risorse è, con quasi un quinto, chiaramente la più elevata, per cui la modifica del fattore di ponderazione alfa riveste un ruolo fondamentale. Ma anche a prescindere dal fattore alfa le componenti del potenziale di risorse hanno raggiunto un notevole sviluppo, soprattutto gli utili determinanti delle persone giuridiche sono aumentati particolarmente negli anni 2011 e 2012 registrando tassi di crescita a due cifre.

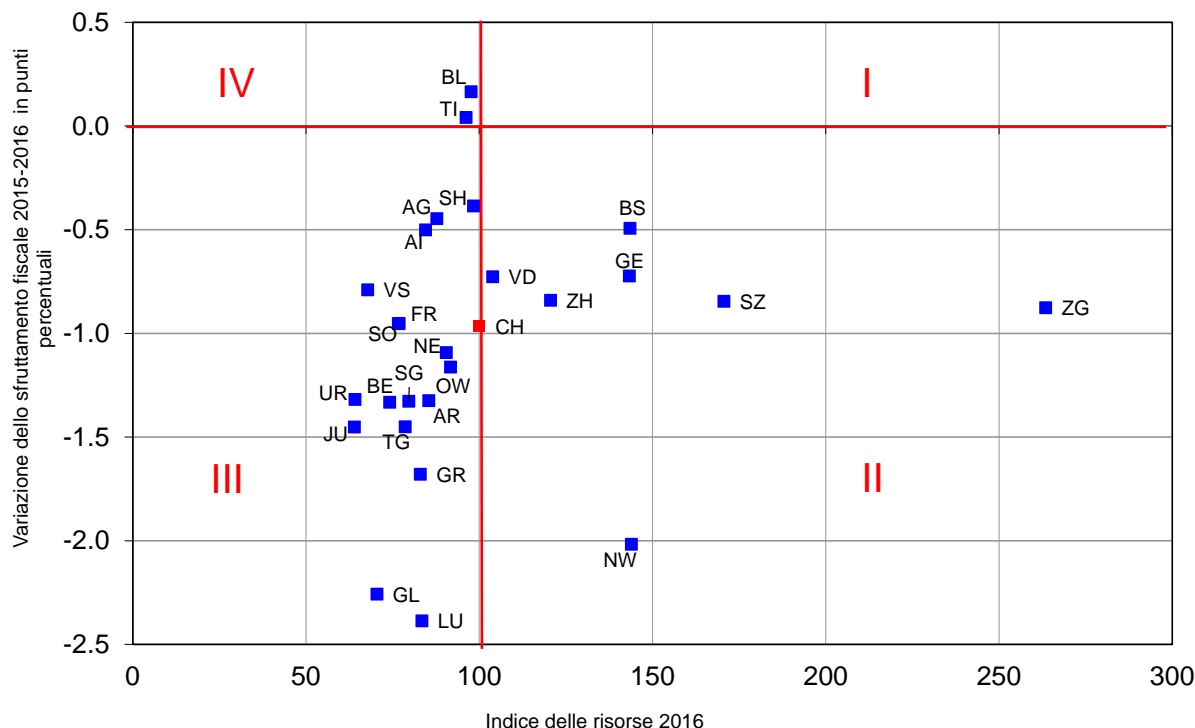
Anche nel Cantone di Obvaldo è lievitato considerevolmente il potenziale di risorse (12 %). A questa crescita hanno contribuito soprattutto – oltre all'incidenza del nuovo fattore alfa – il dinamico sviluppo registrato per gli utili delle persone giuridiche e per la sostanza delle persone fisiche. Contrariamente a Nidvaldo, le cui entrate fiscali sono aumentate solo dell'1,4 per cento, nel periodo preso in esame Obvaldo realizza, con circa il 5 per cento, l'aumento maggiore di tutti i Cantoni. Dal 2006 questo Cantone ha ripetutamente diminuito le imposte, sia per le persone giuridiche che per quelle fisiche, generando di conseguenza tra il 2010 e il 2012 in parte elevate entrate supplementari per praticamente tutti i tipi di imposte.

Altrettanto interessante è lo sviluppo nel Cantone di Neuchâtel. Con un calo dello sfruttamento fiscale di 1,1 punti percentuali, Neuchâtel si posiziona nella parte centrale di tutti i Cantoni, ma come emerge dalla figura 3 dietro a questa evoluzione si cela uno sviluppo dinamico nel confronto cantonale sia per le entrate fiscali che per il potenziale di risorse. Con l'8,3 per cento le entrate fiscali hanno registrato, soprattutto nel 2012, una notevole progressione, che è principalmente dovuta allo sviluppo nell'ambito delle persone giuridiche. Secondo le affermazioni dello stesso Cantone, il forte incremento è riconducibile alla favorevole congiuntura e agli effetti della riforma fiscale. Anche all'aumento del potenziale di risorse di quasi l'8 per cento hanno inciso in maniera determinante gli utili delle persone giuridiche. In questo caso il raddoppio del fattore alfa vi ha senz'altro contribuito. Tuttavia, con appena il 5 per cento Neuchâtel presenta la quota minore della sostanza delle persone fisiche rispetto

al potenziale di risorse, ragion per cui la contrazione dovrebbe risultare più esigua nel confronto cantonale.

La figura 4 contrappone la variazione dell'indice di sfruttamento fiscale di cui alla figura 2 all'attuale indice di risorse del 2016. In questo modo è possibile esaminare la relazione tra **la forza finanziaria e la variazione degli oneri fiscali**.

Figura 4: Indice delle risorse 2016 e variazione degli oneri fiscali 2015-2016



Le linee rosse suddividono il grafico in quattro settori. In alto a destra si trovano i Cantoni finanziariamente forti che rispetto al 2015 hanno aumentato il loro sfruttamento fiscale (settore I). In basso a destra figurano i Cantoni finanziariamente forti che hanno ridotto lo sfruttamento fiscale nel periodo in rassegna (settore II). Anche lo sfruttamento fiscale dei Cantoni in basso a sinistra è diminuito. Questi registrano un potenziale di risorse inferiore alla media svizzera (settore III). I Cantoni in alto a sinistra rientrano pure nel gruppo dei Cantoni finanziariamente deboli, il cui sfruttamento fiscale è però cresciuto dal 2015 (settore IV).

Come illustrato già nella figura 2, praticamente tutti i Cantoni hanno ridotto il loro sfruttamento fiscale, principalmente a seguito del fattore alfa che ha subito una modifica di ordine tecnico. Non sorprende quindi che ciò valga anche per tutti i Cantoni finanziariamente forti (settore II). Nel caso di gran parte dei Cantoni finanziariamente forti, con un valore inferiore a un punto percentuale, il calo è risultato relativamente modesto. La situazione è tuttavia diversa per i Cantoni finanziariamente deboli, la cui maggioranza si situa al di sotto della linea dello zero e presenta quindi un indice più basso rispetto all'ultimo anno di riferimento (settore III). La flessione di oltre un punto percentuale registrata da gran parte di loro è tuttavia più incisiva rispetto a quella dei Cantoni finanziariamente forti. Glarona e Lucerna sono anche i due Cantoni finanziariamente deboli che presentano il calo maggiore dello sfruttamento fiscale. Gli unici Cantoni con un indice delle risorse inferiore a 100 e con un indice crescente dell'onere fiscale sono il Ticino e Basilea Campagna (settore IV); il modesto aumento è di rispettivamente 0 e 0,2 punti percentuali.

Allegato

Spiegazioni ed eloquenza

L'indice di sfruttamento fiscale è stato sviluppato nell'ambito della perequazione finanziaria nazionale e pubblicato per la prima volta nel mese di dicembre del 2009. Ai fini del calcolo di questo indice le entrate fiscali effettive dei Cantoni e dei loro Comuni vengono messe in rapporto con il potenziale di risorse, che rispecchia il potenziale sfruttabile fiscalmente, ossia il sostrato fiscale del Cantone. Questo rapporto misura l'onere fiscale complessivo di un determinato Cantone. Analogamente al potenziale di risorse della perequazione finanziaria nazionale, anche l'indice di sfruttamento fiscale si riferisce al passato. In pratica, nel calcolo per il 2016 confluiscono, da un lato, il valore medio delle entrate fiscali effettive del Cantone e dei suoi Comuni conseguite negli anni 2010–2012 e, dall'altro, il potenziale di risorse risultato dai calcoli per la perequazione finanziaria nazionale per il 2016.

Le entrate fiscali effettive dei Cantoni e dei Comuni vengono calcolate nel quadro della statistica finanziaria dell'AFF. Esse comprendono tutte le entrate fiscali secondo il nuovo Modello di presentazione dei conti armonizzato per i Cantoni e i Comuni MPCA2 (gruppo specifico 40 entrate fiscali) previa deduzione delle perdite su debitori riguardanti le imposte (conto 3188).² Oltre alle imposte dirette delle persone fisiche e giuridiche, nelle entrate fiscali rientrano ad esempio anche le imposte sulla sostanza, le imposte sulle successioni e le imposte di circolazione. Il potenziale di risorse per il 2016 corrisponde al valore medio della base imponibile aggregata (BIA) considerata nell'arco di tempo tra il 2010 e il 2012. La BIA è un coefficiente ottenuto dai redditi imponibili, dalla sostanza e dagli utili di un Cantone e costituisce quindi il sostrato fiscale, ossia la forza economica sfruttabile fiscalmente in un Cantone.

L'indice di sfruttamento fiscale rispecchia l'onere fiscale complessivo in un Cantone. Esso fornisce indicazioni sull'onere complessivo del potenziale di risorse e mostra quindi in che misura le imposte dei Cantoni e dei Comuni gravino concretamente la forza economica sfruttabile fiscalmente (redditi, utili e aumento della sostanza) dei contribuenti e che non è quindi più a disposizione per il consumo privato. L'indice di sfruttamento fiscale deve pertanto essere interpretato analogamente all'aliquota fiscale, che in Svizzera è calcolata a livello nazionale. Questa aliquota corrisponde al rapporto tra le entrate fiscali effettive (compresi i contributi alle assicurazioni sociali) e il prodotto interno lordo (PIL). Poiché per la sua natura misura la forza economica fiscalmente sfruttabile di un Cantone, il potenziale di risorse ha una relazione materiale con il PIL.

Cambiamenti nel sistema tributario cantonale rappresentano solo una parte dei fattori d'influenza dell'indice di sfruttamento fiscale. Concretamente, una ripartizione differenziata del reddito e della sostanza comporta, anche con tariffe fiscali identiche, indici diversi. Un'ulteriore limitazione riguarda la separazione dei periodi contabili nel numeratore e nel denominatore dell'indice di sfruttamento fiscale. A seconda della presentazione dei conti, le entrate fiscali e il potenziale di risorse non coincidono con lo stesso esercizio, ovvero il potenziale di risorse

² Sinora nella statistica finanziaria le entrate fiscali figuravano al netto. In osservanza delle direttive nazionali e internazionali relative ai conti annuali, che raccomandano il principio dell'espressione al lordo per illustrare i ricavi e le spese, dall'ultima pubblicazione del 29 agosto 2014 la statistica finanziaria presenta anche il gettito fiscale (gruppo specifico 40) al lordo. Di conseguenza nella statistica finanziaria le perdite su debitori in ambito di imposte e di tributi a favore delle assicurazioni sociali sono ora contabilizzate nel conto 3188. Come usuale a livello internazionale, l'indice di sfruttamento fiscale e l'aliquota fiscale si basano sul concetto dell'apporto effettivo delle entrate fiscali. Il metodo di calcolo è stato dunque adeguato, per cui ai fini del calcolo dello sfruttamento fiscale le perdite su debitori in ambito di imposte sono dedotte dalle entrate fiscali (vedi i «dati di base»).

espone sempre i redditi e gli utili conseguiti nel periodo fiscale interessato (nella presente pubblicazione si tratta degli anni 2010-2012), mentre le entrate fiscali indicano, a seconda della presentazione dei conti, gli importi realmente incassati negli anni 2010-2012, ma che eventualmente rispecchiano in parte la realtà economica di anni precedenti. L'indice di sfruttamento fiscale costituisce quindi un'esauriente unità di misura dell'onere fiscale che non consente però di trarre conclusioni inequivocabili sulle tariffe fiscali e sulle aliquote d'imposta. Esso non può neppure essere impiegato come strumento per misurare in modo mirato il carico fiscale di singoli soggetti economici.

Metodo di calcolo

Dapprima viene calcolato lo sfruttamento fiscale del potenziale di risorse per ogni singolo Cantone e per la totalità dei Cantoni:

$$\text{Sfruttamento fiscale} = \frac{\text{Entrate fiscali effettive}}{\text{Potenziale di risorse}}$$

In seguito, dal rapporto tra i valori cantonali dello sfruttamento fiscale e il valore dello sfruttamento fiscale della totalità dei Cantoni si ottiene l'indice di sfruttamento:

$$\text{Indice di sfruttamento fiscale Cantone} = \frac{\text{Sfruttamento fiscale Cantone}}{\text{Sfruttamento fiscale della totalità dei Cantoni}} \times 100$$

L'indice della totalità dei Cantoni è pertanto pari a 100. I Cantoni che hanno uno sfruttamento superiore a questo valore medio presentano un valore sopra a 100, mentre i Cantoni con uno sfruttamento inferiore presentano un valore sotto a 100. A causa del metodo di calcolo applicato, l'indice di sfruttamento fiscale non è paragonabile all'indice globale dell'onere fiscale che l'AFC pubblicava in passato.