



Documentazione

Data: 07.01.2021

Indice di sfruttamento fiscale 2021

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'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.

I risultati in dettaglio

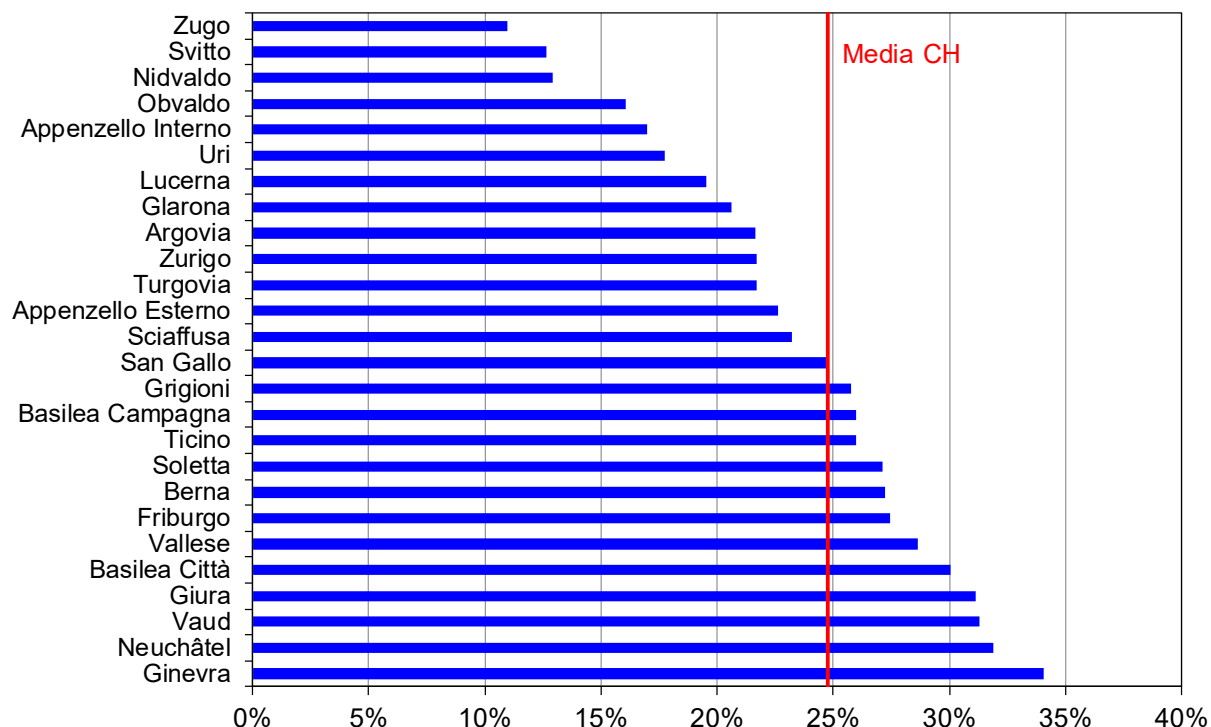
La figura 1 mostra lo **sfruttamento fiscale del potenziale di risorse** dei singoli Cantoni per il 2021, basato sulla media degli anni 2015-2017. Mediamente in Svizzera il 24,7 per cento del potenziale di risorse dei Cantoni e dei Comuni è gravato da tributi fiscali.

Rispetto al 2020, l'ultimo anno di riferimento, in generale la classifica cantonale è cambiata di poco. Nella Svizzera centrale, i Cantoni di Nidvaldo, Svitto e Zugo si situano ancora chiaramente al di sotto della media nazionale. Con l'11 per cento, Zugo presenta il valore più basso e, quindi, sfrutta 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, Argovia o Zurigo.

Presentano lo sfruttamento fiscale più elevato diversi Cantoni della Svizzera occidentale, ovvero Ginevra (il più elevato in assoluto, con il 34,1 %), Neuchâtel, Vaud, Giura e Basilea Città. Dopo aver occupato il quintultimo posto in classifica fino all'anno di riferimento 2019 e, dunque, registrato l'indice di sfruttamento più elevato fra tutti i Cantoni della Svizzera tedesca, Berna avanza di due posizioni. Il Cantone si era spostato di un posto verso metà classifica già l'anno scorso. Anche il Cantone di Friburgo presenta uno spostamento degno di nota. Nell'anno di riferimento 2009 quest'ultimo occupava ancora il penultimo posto e da allora il suo indice è diminuito costantemente per attestarsi a metà classifica nell'anno di riferimento 2019. Tuttavia, negli ultimi due periodi fiscali Friburgo ha perso complessivamente cinque posizioni

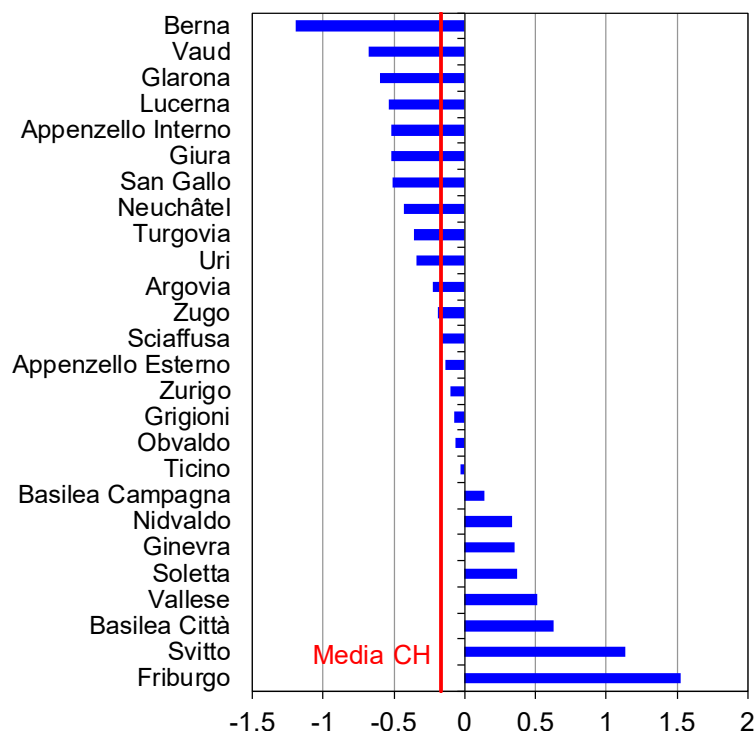
(due posizioni nel 2020 e tre nel 2021) e si situa ora direttamente dopo Berna. Nella parte centrale della classifica si osservano solo pochi cambiamenti, ossia di un posto al massimo verso l'alto o verso il basso.

Figura 1: Sfruttamento fiscale del potenziale di risorse nel 2021, per Cantone e in percento



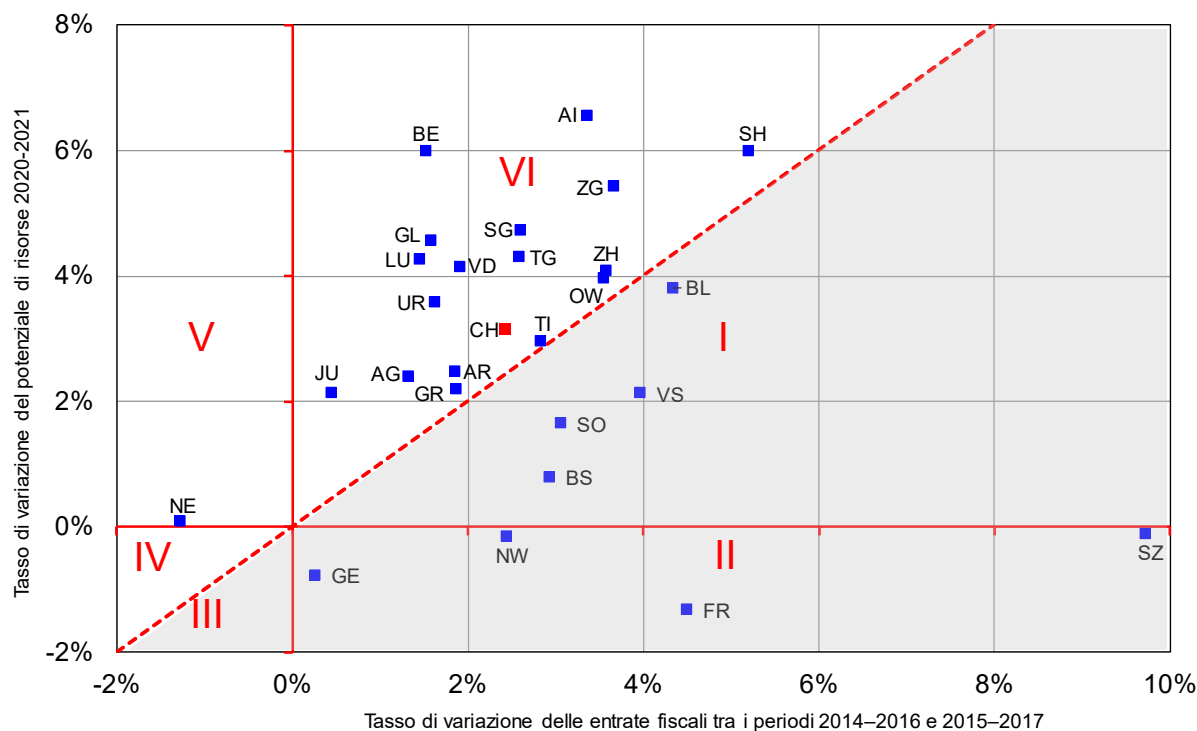
Le variazioni degli indici alla base di questi spostamenti in classifica sono illustrate nella figura 2. **Rispetto al 2020, l'ultimo anno di riferimento**, nella media nazionale lo sfruttamento fiscale è leggermente diminuito (-0,2 punti percentuali). Questa media risulta dalla somma dei tributi fiscali cantonali e comunali divisa per il potenziale di risorse di tutto il Paese. In altre parole, la media svizzera corrisponde alla somma degli indici cantonali, ponderati con la quota di ogni Cantone sull'insieme del potenziale di risorse. Per questo motivo, l'indice del Cantone di Zurigo, ad esempio, e la sua diminuzione di 0,1 punti percentuali, è più significativa per la media svizzera della variazione dell'indice del Cantone di Appenzello Interno (-0,5 punti percentuali). Nell'anno di riferimento 2021 il potenziale di risorse del Cantone di Zurigo costituisce circa un quinto dell'insieme del potenziale di risorse di tutti i Cantoni, mentre quello di Appenzello Interno ammonta allo 0,2 per cento.

Rispetto all'anno di riferimento 2020, 17 Cantoni hanno ridotto il loro sfruttamento fiscale, anche se per la maggior parte di loro si tratta solo di un calo marginale. Soltanto nel caso di Berna il calo è marcato (-1,2 punti percentuali). In nove Cantoni lo sfruttamento del potenziale di risorse è invece rimasto costante o è aumentato, soprattutto nei Cantoni di Friburgo (+1,5 punti percentuali) e Svitto (+1,1 punti percentuali).

Figura 2: Variazioni dello sfruttamento fiscale 2020-2021 in 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 se 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). Il gettito fiscale dei Cantoni può presentare una crescita più debole rispetto a quella del potenziale di risorse quando, ad esempio, l'aumento del potenziale di risorse è riconducibile in prevalenza a basi fiscali il cui potenziale di sfruttamento è meno elevato (nella maggior parte dei Cantoni si tratta ad es. delle imposte sull'utile, con un potenziale inferiore a quello delle imposte sul reddito).

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), nei quali le entrate fiscali si sviluppano 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. Nel 2020 questa situazione si verifica esclusivamente nel Cantone Ticino.

Figura 3 Componenti della variazione dello sfruttamento fiscale 2020-2021

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** presentano uno sfruttamento fiscale più elevato, in quanto le loro entrate fiscali sono cresciute maggiormente rispetto al loro potenziale di risorse. Tra questi rientrano Basilea Campagna, il cui indice è aumentato solo lievemente, ma anche Basilea Città, che ha registrato il terzo aumento in ordine di grandezza dello sfruttamento fiscale (+0,6 punti percentuali). All'incremento piuttosto debole del potenziale di risorse (+0,8 %) si contrappone quello netto delle entrate fiscali (+2,9 %). L'evoluzione delle entrate fiscali è riconducibile a effetti straordinari e delimitazioni elevate di periodi fiscali precedenti (2015 e 2016).

La progressione dello sfruttamento fiscale nei Cantoni del **settore II** è dovuta a un calo del potenziale di risorse accompagnato da una crescita delle entrate fiscali. Friburgo e Svitto sono i Cantoni che registrano l'aumento maggiore dello sfruttamento fiscale. Nel Cantone di Svitto, il cui indice è salito di 1,1 punti percentuali, la crescita delle entrate fiscali è di quasi il 10 per cento, la più elevata nel confronto intercantonale, a fronte del lieve calo del potenziale di risorse (-0,1 %). L'evoluzione di questi due valori si spiega principalmente con effetti straordinari. Le entrate fiscali sono aumentate in maniera straordinaria soprattutto nel 2015 e 2016 e nel 2015 si è addirittura registrato l'aumento maggiore (22,9 %) dal 1990. Questo sviluppo straordinario è riconducibile alla revisione parziale della legislazione fiscale cantonale¹, posta in vigore al 1° gennaio 2015, e agli aumenti del coefficiente d'imposta del 2015 e 2016. Nel 2016 si è aggiunto un effetto una tantum in ambito di entrate fiscali delle persone giuridiche². Anche il lieve calo del potenziale di risorse si spiega con gli effetti straordinari per le persone fisiche nel 2015.

1 Ad es. l'introduzione di una tariffa cantonale per redditi elevati e aumento dell'imposta sulla sostanza.

2 [Cantone di Svitto, rapporto annuale 2016, pag. 29 \(in tedesco\)](#)

Con 1,5 punti percentuali, l'indice di sfruttamento fiscale nel Cantone di Friburgo è quello che ha segnato la crescita più importante di tutti i Cantoni, riconducibile all'incremento relativamente grande delle entrate fiscali (il terzo in ordine di grandezza, con il 4,5 %, nell'anno in rassegna) a fronte del calo più significativo del potenziale di risorse (-1,3 %). Tale evoluzione è particolarmente degna di nota se si considera che, fino all'anno di riferimento 2019, Friburgo ha registrato un indice costantemente al ribasso per nove periodi fiscali spostandosi, come già esposto più sopra, dal penultimo posto a metà classifica. Alla base del calo dello sfruttamento fiscale si riscontra sempre lo stesso meccanismo: un aumento delle entrate fiscali, corrispondente al massimo alla media, accompagnato da un netto incremento del potenziale di risorse. Una delle cause della modesta progressione delle entrate fiscali sono i vari sgravi fiscali degli anni passati. La crescita del potenziale di risorse si suppone sia dovuta principalmente all'evoluzione demografica esponenziale del Cantone. Negli anni di calcolo 2009-2014, Friburgo ha pertanto presentato il maggiore o il secondo maggiore aumento del numero di contribuenti. Tale tendenza si osserva anche negli anni di calcolo 2015-2017 su cui si basa la presente pubblicazione. Friburgo era fra i tre Cantoni con l'aumento più elevato del numero di contribuenti. Tuttavia, il fatto che il potenziale di risorse diminuisca fortemente nel periodo fiscale in questione non dipende dalla contrazione dei redditi bensì da quella degli utili delle persone giuridiche che si verifica in tutti e tre gli anni. Si assiste però contestualmente a un forte incremento delle entrate dell'imposta sull'utile, soprattutto nel 2015 e nel 2017. Si ipotizza che la causa della discrepanza fra la dinamica degli utili, che confluiscono nel calcolo del potenziale delle risorse, e le entrate dell'imposta sull'utile effettivamente iscritte a bilancio sia il metodo contabile applicato dal Cantone. Tale metodo prevede la contabilizzazione delle entrate di un anno fiscale nel relativo anno di calcolo e nei due successivi³. Gli sviluppi della base fiscale possono perciò produrre effetti ritardati sulle entrate fiscali reali. Per i prossimi anni di calcolo dell'indice di sfruttamento fiscale ci si può pertanto attendere un aumento più debole o addirittura una flessione delle entrate dell'imposta sull'utile.

Nei **settori III e IV**, in cui nell'anno in rassegna non rientra alcun Cantone, diminuiscono sia le entrate fiscali sia il potenziale di risorse. Nel settore III la contrazione del potenziale di risorse è più marcata e causa un aumento dell'indice. Nel settore IV, invece, il calo delle entrate fiscali è maggiore e l'indice diminuisce.

L'unico Cantone del **settore V** è Neuchâtel che, nell'anno in rassegna, registra una diminuzione dell'indice pari a 0,4 punti percentuali. Con un potenziale di risorse in debole crescita, Neuchâtel è l'unico Cantone in cui si assiste a una contrazione delle entrate fiscali. Tale flessione riguarda tutti e tre gli anni di calcolo. Nei primi due, il 2015 e il 2016, ne sono state toccate soprattutto le persone giuridiche. Da un lato, dopo la soppressione del tasso di cambio minimo da parte della Banca nazionale svizzera (BNS) a inizio 2015, l'industria orologiera ha subito pesanti colpi nel 2015 e 2016. In questi anni l'esportazione di orologi è diminuita rispettivamente di circa il 3 per cento⁴ e quasi del 10 per cento⁵. Dall'altro, nel 2011 Neuchâtel ha introdotto una riforma dell'imposizione delle imprese in seguito alla quale nei cinque anni successivi (2012–2016) le aliquote d'imposta sull'utile delle imprese sono state dimezzate. Nel 2017 le entrate fiscali delle persone giuridiche sono tornate a crescere, ma in compenso le imposte dirette delle persone fisiche hanno subito la flessione più significativa dal 1990 (-3 %). Neuchâtel ipotizza che le cause principali siano l'evoluzione congiunturale sfavorevole e la partenza dal Cantone di contribuenti⁶.

³ [Cantone di Friburgo, messaggio concernente il consuntivo 2017, pag. 38](#) (in tedesco e francese)

⁴ Amministrazione federale delle dogane, Analisi del commercio estero 2015, pag. 4 (in tedesco e francese)

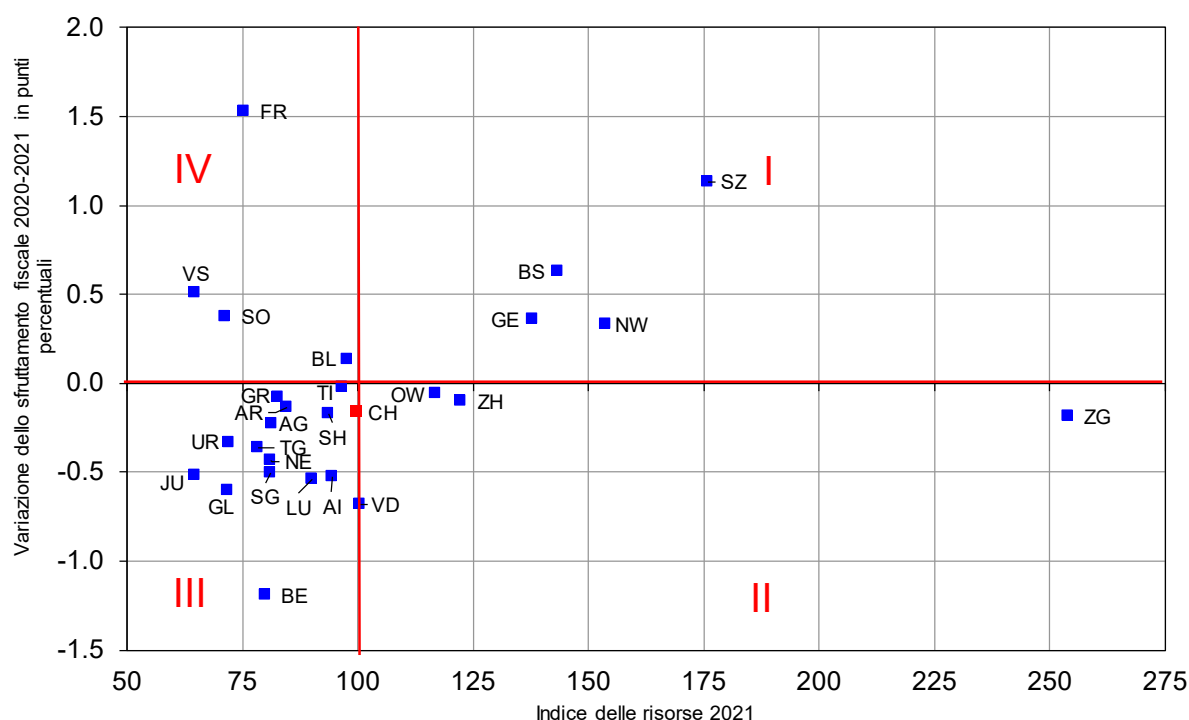
⁵ Amministrazione federale delle dogane, Analisi del commercio estero 2016, pag. 5 (in tedesco e francese)

⁶ [Cantone di Neuchâtel, rapporto della commissione delle finanze sul consuntivo 2017, pag. 2](#) (in francese)

Rispetto all'ultimo anno di riferimento, anche l'indice dei Cantoni del **settore VI** è in calo. Aumentano sia le entrate fiscali sia il potenziale di risorse. Dato che l'incremento del potenziale di risorse è maggiore, risulta una flessione dell'onere fiscale. Nel settore VI rientra anche Berna, il Cantone con il più importante calo dell'indice (-1,2 punti percentuali). A fronte di una crescita delle entrate fiscali al di sotto della media, registra il terzo aumento in ordine di grandezza del potenziale di risorse (+6 %). Nel 2015 e nel 2016 contribuiscono a tale incremento sia i redditi delle persone fisiche sia gli utili delle persone giuridiche. Per queste ultime nel 2017 si esplica inoltre un effetto straordinario e gli utili determinanti aumentano repentinamente del 30 per cento.

La figura 4 contrappone la variazione dello sfruttamento fiscale di cui alla figura 2 all'attuale indice di risorse del 2021. In questo modo è possibile esaminare la relazione tra **la forza finanziaria e la variazione degli oneri fiscali**.

Figura 4: Indice delle risorse 2021 e variazione degli oneri fiscali 2020-2021



Le linee rosse dividono il grafico in quattro settori. In alto a destra si trovano i Cantoni finanziariamente forti che, rispetto al 2020, hanno aumentato il loro sfruttamento fiscale (settore I). In basso a destra figurano i Cantoni finanziariamente forti che nel periodo in esame hanno ridotto lo sfruttamento fiscale (settore II). Anche lo sfruttamento fiscale dei Cantoni nel settore III è in calo, ma il loro potenziale di risorse è inferiore alla media svizzera. Infine, nel settore IV ritroviamo Cantoni finanziariamente deboli con uno sfruttamento fiscale in progressione dal 2020.

Come mostra il grafico, nel periodo in esame la maggior parte dei Cantoni finanziariamente deboli ha potuto diminuire lo sfruttamento fiscale (settore III). Per Berna il calo (oltre 1 punto percentuale) è stato particolarmente netto. I rimanenti cinque Cantoni finanziariamente deboli hanno sfruttato il loro sostrato fiscale in ugual misura (Ticino) o in misura maggiore rispetto all'ultimo anno di riferimento (settore IV). Tuttavia, in tre di questi Cantoni l'incremento è stato debole. L'unico Cantone finanziariamente debole con un indice nettamente più elevato è Friburgo. Anche per la maggior parte dei Cantoni finanziariamente forti le variazioni degli indici

Documentazione

sono minime. Soltanto l'indice di Svitto ha registrato un aumento marcato (+1,1 punti percentuali).

Allegato

Concetto e valore informativo

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 2021 confluiscono, da un lato, il valore medio delle entrate fiscali effettive del Cantone e dei suoi Comuni conseguite negli anni 2015-2017 e, dall'altro, il potenziale di risorse risultato dai calcoli per la perequazione finanziaria nazionale per il 2021.

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).⁷ 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 2021 corrisponde al valore medio della base imponibile aggregata (BIA) considerata nel periodo 2015-2017. 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 gravano concretamente la forza economica dei contribuenti sfruttabile fiscalmente (redditi, utili e aumento della sostanza) 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 espone sempre i redditi e gli utili conseguiti nel periodo fiscale interessato (nella presente pubblicazione si tratta degli anni 2015-2017), mentre le entrate fiscali indicano, a seconda della presentazione dei conti, gli importi realmente incassati nel periodo 2015-2017, ma che eventualmente rispecchiano in parte la realtà economica di anni precedenti. L'indice di

⁷ Fino al 2013 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, dalla pubblicazione del 29.8.2014 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 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»).

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.