



Tra riforma totale e pragmatismo

Il punto sulla riforma dell'IVA

6 ottobre 2006

Numero 18-2

dossier politica

economieuisse
Federazione delle imprese svizzere
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Swiss Business Federation

Via Bossi 6
Casella postale 5563, CH-6901 Lugano
Telefono +41 91 922 8212
Telefax +41 91 923 8168
www.economieuisse.ch

Tra riforma totale e pragmatismo: il punto sulla riforma dell'IVA

L'essenziale in breve

Contrariamente all'intenzione iniziale del Consiglio federale che voleva una riforma dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'ambito del sistema esistente, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) propende oggi per una riforma totale di questa imposta. Peter Spori, esperto fiscale, è stato incaricato nell'ambito di un mandato di sei mesi, di studiare le possibilità di concretizzare questa riforma. Un progetto di revisione basato sul suo rapporto è in fase di allestimento. Esso dovrebbe essere posto in consultazione al più tardi all'inizio dell'anno prossimo. Conformemente all'orientamento dato dal Consiglio federale, che voleva avviare la riforma dell'IVA secondo due assi, vengono profusi degli sforzi in parallelo per migliorare l'IVA nella pratica. In particolare il nuovo "articolo sul pragmatismo" che, su ingiunzione del Consiglio federale, limita il formalismo, dovrebbe alleviare notevolmente i contribuenti.

La posizione di economiesuisse

Dal momento che una piccola riforma dell'IVA non ha raccolto il consenso del Consiglio federale che le ha preferito una revisione totale, l'esame di questo importante progetto è stato dunque rinviato. Ma una grande revisione permette pure di andare più lontano. economiesuisse si è pronunciata già dall'inizio a favore di un'IVA la più ideale possibile. Come indica il rapporto Spori, alcune eccezioni fiscali ancora esistenti saranno difficili da sopprimere, e ciò per ragioni tecniche. Tutti gli altri ambiti di eccezione potrebbero essere assoggettati all'IVA; la decisione in proposito è in primo luogo politica. Lo stesso vale circa la decisione di introdurre un'unica aliquota. Per quanto concerne la tassa occulta, bisognerebbe discutere di una procedura coerente per un'IVA più trasparente. Non è il caso di rinviare le modifiche puntuali urgenti, ma in questo caso di metterle rapidamente in vigore nell'ambito di una soluzione tecnica anticipata. Il nuovo "articolo sul pragmatismo" promette ai contribuenti degli sgravi attesi da tempo e dovrebbe essere applicato il più largamente possibile in quanto strumento contro il formalismo.

Nel gennaio 2005 il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto "Dieci anni di IVA"¹. Questo testo tracciava l'inventario dei problemi che si ponevano in materia di IVA e proponeva soluzioni su alcuni punti. Il rapporto si basava su una vasta inchiesta condotta presso gli ambienti interessati. Il malcontento nei confronti dell'IVA superava ampiamente la cerchia degli ambienti economici.

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) si è vista affidare il mandato di elaborare un progetto di revisione della legge per risolvere i problemi urgenti. Parallelamente sono stati introdotti dei miglioramenti alla pratica dell'IVA: un primo pacchetto di misure è già stato messo in vigore. Il progetto del Consiglio federale è stato qualificato come progetto a due assi: riforme di testi legislativi da una parte, miglioramenti a livello dell'esecuzione dall'altra. L'IVA "ideale" appariva ancora per l'essenziale come un concetto economico teorico che serve da guida d'orientamento e di obiettivo a lungo termine di semplificazione dell'IVA, che non bisognava

¹ Rapporto del Consiglio federale sui miglioramenti dell'IVA ("Dieci anni di IVA")
http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst_bericht_f.pdf

perdere di vista.

Oggi la situazione non sembrerebbe sensibilmente modificata. L'IVA ideale è sempre una guida d'orientamento e un obiettivo politico immediato; un progetto di consultazione nell'ottica di una legge riveduta sull'IVA è sempre in fase d'elaborazione, sotto una forma non modificata; per vasti ambienti sensibili miglioramenti pratici stanno per essere elaborati.

Cosa è successo con la riforma dell'IVA e come proseguire questo importante progetto?

Il rapporto Spori sulla riforma dell'IVA

Sei mesi dopo il rapporto "Dieci anni di IVA", il DFF, sotto la direzione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz, si è dedicato alla riforma dell'IVA: quest'ultima non dovrebbe più essere migliorata nell'ambito del sistema esistente, bensì semplificata per diventare un'imposta di consumo "ideale" secondo i principi contenuti nel rapporto "Dieci anni di IVA". Fra questi principi: l'approccio logico di un'imposta netta a tutte le fasi secondo il principio del paese di destinazione; ma soprattutto l'abbandono di tutte le eccezioni del campo dell'imposta (pseudo-esoneri secondo l'articolo 18 della legge sull'IVA), nonché l'introduzione di un'aliquota unica. Un'IVA così "ideale" dovrebbe costituire il modello da adottare per la Svizzera. Gli adattamenti urgenti del sistema attuale dell'IVA come quelli elaborati dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) sono stati rinviati, sebbene fossero parzialmente maturi per una decisione e per nulla contestati politicamente.

Il consigliere federale Hans-Rudolf Merz ha designato nel novembre 2005 l'avvocato e consigliere fiscale Peter Spori per definire le possibilità e i bisogni di un'IVA "ideale". Quest'ultimo ha esaminato, nell'ambito di un mandato di sei mesi, quali riforme dell'IVA fossero possibili e opportune da concretizzare in Svizzera per tendere verso un sistema di IVA "ideale". Gli obiettivi concernevano i noti principi delle eccezioni fiscali e dell'aliquota unica, quest'ultima trovandosi nettamente al di sotto dell'aliquota normale attuale del 7,6%. L'AFC, nonché un gruppo di esperti esterni nel quale economie svizzere era pure rappresentata, hanno accompagnato il mandato.

I chiarimenti di Spori sono sfociati nel rapporto finale consegnato lo scorso mese di maggio al consigliere federale Merz². Sulle questioni centrali, circa il fatto a

sapere quali riforme dell'IVA siano possibili e quali realizzabili e opportune, il rapporto giunge alle seguenti conclusioni:

1. E' necessaria una revisione totale della legge sull'IVA

La legislazione sull'IVA deve essere totalmente riveduta. Non soltanto la legge in vigore è insoddisfacente nella sua struttura e difficilmente comprensibile, ma contiene pure difetti sistematici che sono responsabili di buona parte dei gravi problemi che l'applicazione dell'IVA pone. S'impongono numerose misure nei settori tecnici e per quanto concerne gli aspetti puntuali. La presa in considerazione di questi aspetti può aver luogo soltanto nell'ambito di una revisione totale.

2. Le riforme del sistema dell'IVA

In una prima parte, il rapporto esamina le riforme del sistema dell'IVA. Il settore delle eccezioni del campo dell'imposta ne costituisce il punto centrale. Altri sviluppi concernono l'aliquota unica nonché la questione delle "operazioni che non costituiscono cifra d'affari". La questione della deduzione dell'imposta preventiva è ripresa in quanto tema trasversale.

– *Abolizione delle eccezioni dal campo dell'imposta:* Il rapporto mostra chiaramente che, sul principio, la soluzione verso la quale bisognerebbe tendere comporta l'abolizione di 25 eccezioni fiscali esistenti. Essa eliminerebbe le difficoltà attualmente legate alla delimitazione delle cifre d'affari imponibili e di quelle che non sono soggette all'imposta, nonché al calcolo corretto dell'imposta preventiva; essa migliorerebbe così la sicurezza del diritto ed eliminerebbe le distorsioni e gli oneri estranei al nostro sistema, indotti dalla tassa occulta. Un sistema fiscale più ampio si tradurrebbe in supplementi di entrate che potrebbero essere utilizzate per finanziare un'aliquota fiscale più bassa rispetto all'attuale. Tuttavia, secondo i chiarimenti forniti dall'esperto alcune difficoltà tecniche ostacolano l'abolizione totale delle eccezioni fiscali. Innanzitutto nel settore dei servizi bancari e assicurativi vi sono questioni d'imposizione che rimangono senza soluzione sul piano internazionale. Inoltre, ragioni d'opportunità pratica e politica si oppongono all'assoggettamento all'IVA dei settori dell'agricoltura e dell'immobiliare (vendita e locazione). Si può considerare come corretto dal punto di vista del sistema prevedere l'assoggettamento delle

² Rapporto di P. Spori, esperto incaricato della riforma dell'IVA, all'attenzione del capo del DFF, Berna, 12.5.2006.

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01021/index.html?lang=it>

- prestazioni basate sul consumo finale, così come fornite nei settori della salute, del campo sociale, della formazione, dell'educazione, della cultura e dello sport.
- *Introduzione dell'aliquota unica*: le difficoltà di delimitazione e le fonti di errore legate a queste difficoltà, nonché l'insicurezza del diritto derivano pure dalla molteplicità delle aliquote fiscali esistenti. L'armonizzazione delle aliquote fiscali (aliquota normale al 7,6%, aliquota ridotta al 2,4%, aliquota del settore dell'immobiliare al 3,6%) semplificherebbe l'IVA, migliorerebbe l'uguaglianza giuridica dei contribuenti e realizzerebbe la neutralità della concorrenza. Secondo la valutazione del rapporto, ma anche da un punto di vista della pura sistematica fiscale, non vi è nessuna obiezione di principio da formulare nei confronti di una molteplicità delle aliquote fiscali. Rispetto allo scopo della semplificazione, l'armonizzazione delle aliquote fiscali non è più un imperativo. Il rapporto si rimette al potere politico per regolare la questione dell'aliquota unica.
 - *Vero esonero o pseudo-esonero*: la stessa raccomandazione si applica alla questione a sapere come procedere in futuro con le eccezioni fiscali (ammettendo che ne rimangano dopo la riforma). Ciò che sarebbe corretto dal punto di vista della sistematica fiscale e semplice nell'attuazione delle operazioni sarebbe un'imposizione a tariffa zero, vale a dire un vero esonero delle eccezioni fiscali restanti senza limitazione dalla deduzione dell'imposta preventiva. Una regolamentazione di questo genere, già applicabile oggi alle esportazioni di merci, abolirebbe la tassa occulta legata ad un pseudo-esonero. Dal momento che farebbe scomparire le costose e problematiche riduzioni a livello della deduzione dell'imposta preventiva, la soluzione sarebbe pure adeguata dal punto di vista della semplificazione e della sicurezza del diritto. Secondo il rapporto soprattutto ragioni fiscali suscitano riserve (vedi riquadro: "Tassa occulta e aliquota fiscale").
 - *Nuova regolamentazione delle "non-cifre d'affari"*: Queste "non-cifre d'affari" comportano oggi delle riduzioni di imposta preventiva. Se i costi d'investimento o di prestazioni preventive non vengono integralmente coperte dalle cifre d'affari soggette all'IVA, ne risultano limitazioni della deduzione dell'imposta preventiva o di rimborso dell'imposta preventiva pagata. Ciò perché le sovvenzioni, le donazioni e le prestazioni di risanamento, ma anche i dividendi, gli utili da alienazione e gli apporti di fondi, in quanto "non-cifre d'affari" non rientrano nell'IVA, ciò che è giusto. Tuttavia, secondo la legge in vigore, queste operazioni si traducono in riduzioni d'imposta preventiva. Il

rapporto giunge all'idea che nel diritto attuale la concezione di uno scambio di prestazioni sia troppo rigida (principio della connessione) e che in futuro, le "non-cifre d'affari" non dovrebbero più essere all'origine di riduzioni di imposta preventiva. Questa regolamentazione corrisponderebbe alla procedura adottata nell'UE, dove il diritto alla deduzione dell'imposta preventiva o al rimborso è legato all'unica condizione che una prestazione preventiva sia utilizzata per un'attività imprenditoriale, mentre il finanziamento della prestazione preventiva è considerato di importanza minore. L'autore del rapporto raccomanda una nuova regolamentazione di tutta la questione della deduzione dell'imposta preventiva, sui piani formale e materiale.

3. Misure puntuali

In una seconda parte il rapporto presenta misure puntuali nei settori della legge sull'IVA che completano le riforme menzionate nel settore sistematico e che contribuiscono a semplificare e ottimizzare l'IVA. "Lo scopo di semplificazione e di miglioramento della legge attuale sull'IVA mirato dalla riforma è realizzabile in misura più ampia di quanto non si immagini, generalmente mediante modifiche a carattere puntuale".

Le misure puntuali concernono, da una parte, il diritto dell'IVA materiale e, dall'altra parte, il diritto della procedura e le disposizioni del Codice penale relative all'IVA.

- *Miglioramento del diritto dell'Iva materiale*: Le proposte concernono alcuni miglioramenti nell'imposizione dei gruppi e la regolamentazione della rappresentazione, delle possibilità supplementari d'applicare il metodo del tasso del debito fiscale netto o la sostituzione del principio del luogo del fornitore attraverso quello del luogo del beneficiario come clausola generale per l'imposizione di prestazioni transfrontaliere. Sarebbe inoltre possibile rinunciare a condizioni d'applicazione formali nella legge; la prova credibile di una prestazione esportata o l'autorizzazione di dedurre l'imposta preventiva dovrebbe bastare per la deduzione dell'imposta preventiva.
- *Miglioramenti nel diritto della procedura e nelle disposizioni del Codice penale relative all'IVA*: bisogna rinunciare a limitazioni dei mezzi di prova, come quelli applicati oggi per l'audizione dei testimoni o la prova per titolo. I contribuenti dovrebbero poter dichiarare gli errori identificati ulteriormente senza subire sanzioni. Occorre inoltre limitare le possibilità di ripresa dell'imposta dopo un controllo dell'IVA. Il versamento a un contribuente di commissioni a titolo di indennizzo

in caso di auto-tassazione o di passaggio a un sistema di tassazione mista con l'invio di un conteggio definitivo da parte del contribuente e un avviso di tassazione avente forza vincolante da parte dell'amministrazione fiscale, procedura simile a quella per le imposte dirette, sono proposte a titolo di misure complementari e sottoposte ad esame nell'ambito della procedura di consultazione pianificata.

Procedura modulare in occasione della prevista revisione

Il rapporto prende infine posizione sulla procedura di consultazione pianificata. Esso raccomanda di adottare il progetto a moduli. Alcuni concernerebbero i miglioramenti puntuali e altri gli elementi di un'IVA "ideale". Questo processo garantisce che dei bisogni urgenti di riforma, conosciuti da alcuni dopo la comparsa del rapporto "10 anni di IVA", che si tratti del tema politico chiave delle eccezioni o di quello dell'aliquota unica, non siano ulteriormente rinviati. In un processo legislativo flessibile, è possibile dare la priorità ai miglioramenti che hanno un orientamento piuttosto tecnico, senza che sia necessario assumere decisioni preliminari nell'ottica di riforme più spinte. L'economiesuisse si è chiaramente pronunciata a favore di una tale procedura nell'ambito di un colloquio con Peter Spori, esperto fiscale incaricato del dossier. Essa ha inoltre sottoposto al DFF delle proposte concrete per modifiche di legge in grado di essere rapidamente messe in vigore in reazione alla pubblicazione del rapporto Spori (vedi riquadro pagina 7).

Revisione della legge: procedura di consultazione per l'inverno 2006-2007

Dopo l'interruzione dei lavori in previsione di una procedura di consultazione nel 2005, l'AFC si occupa attualmente di un nuovo progetto di consultazione sulla revisione della legge sull'IVA. Secondo il calendario, una proposta per una revisione della legge sull'IVA sarà presentata alle cerchie interessate per esame entro la fine del 2006 o al più tardi all'inizio del 2007.

Il progetto posto in consultazione si basa sul rapporto Spori per quanto concerne il contenuto. Il Consiglio federale ha preso la decisione di principio relativa ad una revisione totale della legge sull'IVA già lo scorso mese di febbraio. Questa decisione è in accordo con la raccomandazione del rapporto Spori secondo la quale i problemi dell'IVA e la revisione della legge sull'IVA debbano essere affrontati e una soluzione ottimale proposta unicamente nell'ambito di una revisione totale.

Per quanto concerne il contenuto si sa al momento che diversi modelli di riforma saranno posti in consultazione.

L'economia appoggia modifiche di legge rapidamente applicabili

Le seguenti misure sono state proposte al consigliere federale Merz affinché ne tenga conto nella procedura di consultazione pianificata:

1. Migliorare il metodo del tasso del debito fiscale netto (limite delle cifre d'affari e termini)
2. Limitare la responsabilità solidale nell'imposizione dei gruppi
3. Concedere la deduzione dell'imposta preventiva in rapporto con i dividendi nonché con l'acquisizione e la vendita di partecipazioni
4. Applicare il principio del luogo del destinatario nelle prestazioni di analisi
5. Alleggerire le regole di rappresentazione
6. Applicare un tasso d'interesse moratorio conforme al mercato
7. Ridurre il termine di prescrizione
8. Rafforzare la protezione giuridica dopo le revisioni dell'IVA

Le proposte sono state elaborate da un gruppo d'esperti in materia di IVA provenienti da organizzazioni membri interessati di economiesuisse. L'Unione svizzera delle arti e mestieri e alcune organizzazioni membro sostengono queste proposte. Secondo gli esperti, le misure sono particolarmente urgenti e dovrebbero essere oggetto di una procedura accelerata. Il DFF ha accettato d'integrare le proposte nella procedura di consultazione.

Tassa occulta e aliquota fiscale: bassa o corretta ?

Il Rapporto Spori tenta una stima della tassa occulta nel sistema attuale dell'IVA. Esso giunge alla conclusione che due terzi delle entrate della Confederazione provenienti dall'IVA – attualmente circa 18 miliardi di franchi – corrispondono a dei prelievi corretti dal punto di vista della sistematica fiscale che colpisce il consumo finale; un terzo tuttavia è costituito da prelievi sulle prestazioni preventive e gli investimenti che le aziende realizzano od operano per fornire le loro prestazioni. Questi oneri raggiungono attualmente circa 6 miliardi di franchi. Questo importo di IVA equivale a un' "imposta sulle aziende".

La questione dell'aliquota fiscale presenta una relazione con la tassa occulta. Nel sistema attuale dell'IVA, la tassa occulta "sovvenzionata" l'aliquota fiscale nella misura in cui quest'ultima può essere più bassa sotto l'effetto della tassa occulta, ciò che non sarebbe il caso con un'IVA che si concentra esclusivamente sul consumo finale.

Ne derivano alcune riflessioni per quanto concerne l'aliquota fiscale futura. Un principio incontestato deve qui essere applicato: la riforma dell'IVA deve avere un effetto neutro sulle entrate, vale a dire che queste ultime non devono né aumentare, né diminuire a causa della riforma.

1. Qual è l'aliquota unica tecnicamente realizzabile?

La soppressione delle eccezioni fiscali farebbe scomparire buona parte della tassa occulta attuale. In caso di abolizione parziale delle eccezioni e dunque di pseudo-esonero delle eccezioni che sussisterebbero, il risultato sarebbe minimo. La tassa occulta si perpetuerebbe anche alle restanti eccezioni fiscali: essa è stimata a 1,2 miliardi di franchi all'anno nel settore immobiliare, a 1 miliardo nel settore della salute e degli affari sociali, a 0,8 miliardi nel settore bancario e a 0,7 miliardi in quello assicurativo. D'altra parte, l'allargamento della base d'assoggettamento si tradurrebbe in entrate supplementari stimate tra 1,4 e 3 miliardi di franchi (quest'ultima cifra corrisponde all'ipotesi nella quale il settore immobiliare venisse pienamente assoggettato all'IVA).

Il rapporto giunge alla conclusione che anche in caso di soppressione integrale delle eccezioni fiscali, le entrate supplementari che ne deriverebbero non potrebbero probabilmente compensare le diminuzioni di introiti che la Cassa federale dovrebbe subire. Le esportazioni di servizi (soprattutto nel settore delle banche e delle assicurazioni) colpite oggi dalla tassa occulta poiché soggette a imposta preventiva sarebbero veramente esonerate, ad esempio in caso di imposizione normale, e la corrispondente tassa occulta scomparirebbe. Se tutte le esenzioni fiscali, ivi comprese le cifre d'affari del settore immobiliare, venissero tolte, ma non le eccezioni di ordine tecnico sulla maggior parte delle cifre d'affari delle banche e delle assicurazioni, si potrebbe prevedere un'aliquota unica del 5,5%.

2. Qual è l'aliquota unica politicamente realista?

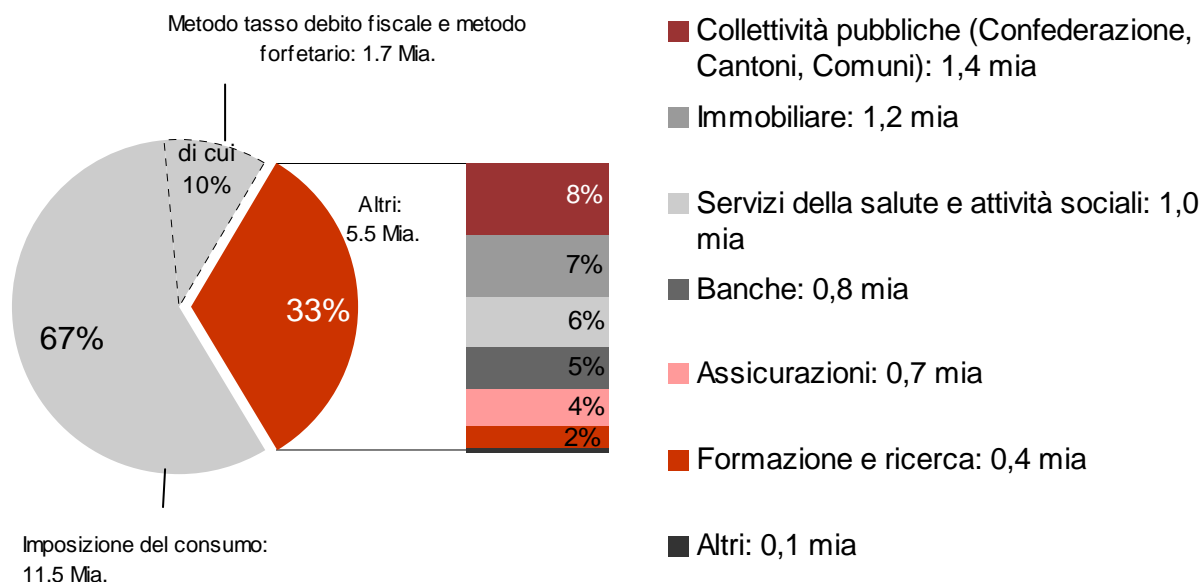
La maggior parte delle cifre d'affari delle banche e delle assicurazioni non dovrebbero essere sottoposte a questa imposta e ciò per ragioni tecniche. Il rapporto precisa che per ragioni pratiche e politiche dovrebbe essere possibile rinunciare a tassare il settore immobiliare e l'agricoltura. In questo caso, l'aliquota unica potrebbe essere fissata al 6%. Se, inoltre, si rinunciassero a riduzioni sistematiche di pseudo-imposte preventive per le "non-cifre d'affari" (sovvenzioni, doni, prestazioni di risanamento, ecc.), l'aliquota unica salirebbe al 6,2%. Raggruppando i tassi fiscali mantenendo nel contempo le eccezioni fiscali senza modificarle, si arriverebbe ad un'aliquota del 6,5%.

3. Qual è l'aliquota unica trasparente?

Infine, l'imposizione delle rimanenti eccezioni fiscali al tasso zero corrisponderebbe ad un vero esonero. Questa misura sarebbe positiva sia dal punto di vista della sistematica fiscale, sia da quello della soppressione della tassa occulta. Ma la scomparsa di quest'ultima tassa dovrebbe essere compensata dall'aliquota dell'imposta per raggiungere un risultato neutro dal punto di vista delle entrate. Secondo le eccezioni fiscali rimanenti, l'aliquota d'imposta sarebbe o più elevata, o più bassa, ma probabilmente superiore al tasso normale attuale del 7,6%. Inoltre, in caso di mantenimento di un'aliquota ridotta, un tasso normale "trasparente" potrebbe raggiungere il 10%. Questo tasso sarebbe trasparente, poiché in questo caso, l'insieme dell'IVA sarebbe allora basato sul consumo finale. Dal punto di vista della sistematica, l'IVA diventerebbe correttamente una pura imposta sul consumo. Il "sovvenzionamento" del tasso d'imposta da parte della tassa occulta scomparirebbe.

Il rapporto precisa in conclusione che nell'ipotesi di entrate fiscali identiche, non è possibile raggiungere l'obiettivo ideale della riforma: l'abolizione più integrale possibile degli esoneri fiscali e l'introduzione di un'aliquota fiscale unica più bassa possibile. Se si agisce sul tasso d'imposta, quest'ultimo aumenta allora nella misura in cui, conformemente alla logica del sistema, si rinuncia agli pseudo-esoneri, ossia si mantengono le eccezioni fiscali sotto forma di pseudo-esoneri, nel qual caso il tasso continuerà in futuro ad essere artificialmente diminuito dalla tassa occulta.

„Lo scopo di generare, sopprimendo le eccezioni, sufficienti nuove entrate per rendere possibile, nel rispetto della neutralità del budget, un tasso unico nettamente inferiore al 6% non è realista. Sarebbe realizzabile solo a condizione, da una parte che la tassa occulta sia mantenuta nei settori che rimarranno esonerati dal campo dell'imposta, dall'altra parte se l'assoggettamento dei settori esclusi in precedenza si estendesse alle operazioni realizzate nel settore immobiliare (in particolare agli alloggi privati)”. (Rapporto Spori, p. 12)



Fonte: Rapporto Spori

Organo consultivo sull'IVA

L'organo consultivo sull'IVA, creato dal Consiglio federale nel 2004 a seguito dell'interpellanza dell'ex consigliere nazionale Raggenbass (03.3086), vuole un'IVA facilmente applicabile. I compiti dell'organo consultivo consistono in particolare nell'emettere prese di posizione e nel formulare raccomandazioni a proposito delle ordinanze amministrative previste.

L'organo si esprime inoltre nell'ambito delle procedure di consultazione. Alcune associazioni specializzate nella fiscalità, il Seco, i Cantoni, le associazioni dei consumatori, le organizzazioni mantello dell'economia come economiesuisse e l'Unione svizzera delle arti e mestieri, nonché SwissHoldings e Swissmem vi sono rappresentati. Esso è presieduto dal capo della divisione principale dell'IVA dell'AFC.

Per l'economia l'organo consultivo costituisce uno strumento importante al fine di trovare un sistema di applicazione dell'IVA accettabile per l'economia. economiesuisse si sforza di influenzare il processo in questo senso.

Commento di economistesuisse sul rapporto Spori

“Priorità alle semplificazioni pratiche dell’IVA: il rapporto Spori crea la trasparenza e presenta piste concrete”.

Secondo economistesuisse, il rapporto dell’esperto fiscale relativo all’IVA pone chiaramente in evidenza la necessità di rivedere questa imposta. S’impone una revisione totale della legge sull’IVA che porti miglioramenti sistematici nonché puntuali. La Federazione delle imprese svizzere sostiene ampiamente l’orientamento delle proposte formulate. economistesuisse auspica un approccio ancora più coraggioso in alcuni settori. Dal punto di vista dei contribuenti ad esempio, un’eliminazione più sistematica della tassa occulta in relazione alla deduzione dell’imposta preventiva contribuirebbe a semplificare maggiormente il sistema dell’IVA.

economistesuisse appoggia inoltre la proposta di riforma in maniera modulare. Occorre concedere la priorità ai bisogni urgenti e di carattere tecnico. Il rapporto menziona, a titolo d’esempio, alcuni miglioramenti nel metodo del tasso del debito fiscale netto e nel settore delle operazioni che non costituiscono cifra d’affari, alleggerendo le regole sulla rappresentazione o la limitazione della responsabilità solidale nell’imposizione dei gruppi. Esiste inoltre un bisogno di riforma a medio termine al capitolo del tasso d’interesse moratorio o del termine di prescrizione. Gli ambienti economici attendono dal Consiglio federale e dall’AFC un progetto su questa base. Tenuto conto del tempo che gli aspetti più esigenti della riforma assorbono sul piano politico, non è opportuno rinviare ancora le misure che potrebbero essere rapidamente realizzate.

Oltre agli aspetti legali della riforma, numerosi miglioramenti s’impongono nel settore dell’applicazione e della pratica. L’AFC deve maggiormente fare ricorso all’organo consultivo misto sull’IVA precisamente creato per facilitare l’applicazione di questa imposta.

Nel complesso, il rapporto pone in evidenza i punti problematici concernenti l’IVA svizzera. In questo modo, esso crea la trasparenza e fornisce delle piste concrete. Esso riconosce infine ufficialmente che l’aliquota dell’IVA, bassa nel confronto internazionale, è in gran parte sovvenzionata dai rami non esattamente considerati come esonerati, ossia le banche, le assicurazioni, il settore immobiliare ecc. (effetto della tassa occulta). Il rapporto mostra inoltre l’eccesso parziale nella punizione fiscale tra l’IVA e la tassa di bollo. Esso presenta giustamente come contrari al sistema delle riduzioni ingiustificate dell’imposta preventiva per i doni, gli apporti di fondi, i

dividendi e altri trasferimenti che non costituiscono una cifra d’affari e si situano dunque fuori dal campo dell’IVA. Il rapporto preconizza infine a ragione di intervenire contro il formalismo, di adottare misure a favore delle PMI e allo scopo di migliorare la protezione giuridica.

Pratica in materia di IVA: maggior pragmatismo

Dopo la pubblicazione del rapporto “10 anni di IVA”, il Consiglio federale lavora su due assi, la semplificazione della pratica costituisce il secondo obiettivo dopo il miglioramento della legge sull’IVA. Un pacchetto di misure entrato in vigore il 1° gennaio 2005 ha introdotto le prime modifiche della pratica in settori come la fatturazione, le prestazioni in sé o il traffico transfrontaliero³; un secondo pacchetto di misure, entrato in vigore nel luglio 2005, ha introdotto delle semplificazioni per quanto concerne la combinazione di prestazioni e la rappresentazione diretta, come pure delle modifiche nei settori molto specifici come il controllo dei gas combustibili o la tenuta di avvenimenti sportivi per quanto concerne l’IVA.

Una modifica dell’ordinanza relativa alla legge sull’IVA decisa dal Consiglio federale nel mese di maggio promette di produrre un effetto maggiore. Un nuovo articolo chiede che d’ora in avanti in caso di vizio di forma nessuna ripresa d’imposta sia più effettuata quando la Confederazione non abbia subito una diminuzione delle entrate⁴. La modifica, nota sotto il nome di “decisione sul pragmatismo” o “formalista” e che rinvia a una mozione del consigliere nazionale Philipp Müller (“Richiami d’imposta a titolo dell’IVA. Stop al formalismo”, 05.3743) è messa in vigore sotto tre forme:

- In quanto clausola generale, che poggia sulla mozione Müller per mantenere la nuova disposizione in generale (nuovo articolo 45a dell’ordinanza della legge sull’IVA),
- In quanto disposizione specifica, per il settore della

³ Modifiche della pratica valide a partire dal 1. gennaio 2005, Amministrazione federale delle contribuzioni, divisione principale dell’IVA: http://www.estv.admin.ch/data/mwst/f/mwstg/druckpdf/610_526-01f.pdf

⁴ Ordinanza relativa alla legge sull’IVA (MWSTGV), Änderung <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/2747.pdf>

fatturazione (nuovo articolo 15a dell'ordinanza relativa alla legge sull'IVA),

- In quanto disposizione specifica, per il settore dell'imposizione del margine (nuovo articolo 14, cpv. 2 dell'ordinanza relativa alla legge sull'IVA).

In relazione alla fatturazione, occorre d'ora in poi ammettere, per la deduzione dell'imposta preventiva, quelle fatture che non soddisfano completamente le esigenze legali relative all'indicazione del nome e dell'indirizzo del fornitore della prestazione e del suo beneficiario; nel contempo, per quanto concerne l'imposizione del margine, si tratta di tollerare in futuro la menzione sulla fattura dell'IVA e dell'imposizione del margine. In generale, l'AFC è invitata ad applicare le prescrizioni relative alla forma in vigore con pragmatismo e senza esagerato formalismo. La nuova disposizione si applica già ora – dopo il 1° luglio per la precisione – a tutti i casi in sospeso. Per l'applicazione concreta nella pratica, l'AFC ha emesso il 1° luglio una comunicazione concernente la pratica per il settore della fatturazione⁵. Le comunicazioni concernenti la pratica relative alla clausola generale (si tratta in realtà dell'articolo sul pragmatismo) e l'imposizione del margine sono in fase d'elaborazione e dovrebbero essere pubblicate entro il mese di novembre. L'organo consultativo IVA, un organo misto tendente alla semplificazione dell'IVA nel quale economiesuisse è pure rappresentata, partecipa a questi lavori (vedi riquadro a pagina 6).

⁵ Fatturazione da parte del fornitore della prestazione (art. 37, cpv. 1 LIVA) – deduzione dell'imposta preventiva da parte del destinatario della prestazione (art. 38, cpv. 1 e 2 LIVA e art. 15a1 OLIVA).
http://www.estv.admin.ch/data/mwst/f/praxis/pdf/pm_3006_06_1_f.pdf

Commento

La decisione assunta lo scorso anno dal consigliere federale Merz contro una piccola riforma e a favore di una grande riforma dell'IVA, ha indiscutibilmente rinviato questo importante progetto ma gli ha pure conferito un'altra qualità. economiesuisse si è pronunciata già dall'inizio a favore di un'IVA la più ideale possibile, sapendo che misure individuali in relazione ad una semplificazione radicale secondo criteri di teoria economica rigidi sarebbero probabilmente di difficile applicazione. Il rapporto Spori ha confermato questa supposizione. Diverse eccezioni fiscali non potranno essere soppresse per ragioni tecniche, poiché mancano concetti appropriati relativi ad un'imposizione generale. Tutte le altre eccezioni potrebbero essere assoggettate all'IVA, la decisione a questo proposito è avantutto di ordine politico. Lo stesso discorso vale per la soppressione del tasso d'imposizione attuale e l'introduzione di un'aliquota unica.

Un conseguente approccio per quanto concerne la tassa occulta sarebbe giusto sul piano sistematico e auspicabile nella prospettiva di una semplificazione: occorre sopprimere le riduzioni dell'imposta preventiva sulle non cifre d'affari sistematicamente sbagliate ed esonerare le eccezioni fiscali (rimanenti) quando la deduzione dell'imposta preventiva è possibile nella sua integralità. Soltanto un conseguente approccio in questo senso permette di liberare l'IVA dal peso dell'imposta sulle imprese e di ottimizzarla affinché si disponga di un'imposta sul consumo trasparente. La questione a sapere se l'aliquota di IVA sussidiata dalla tassa occulta debba essere più bassa o più giusta possibile, conformemente all'interpretazione dell'IVA in quanto imposta sul consumo, dovrebbe essere esaminata nell'interesse dell'accettazione dell'IVA e, dunque, della

durata della prevista revisione.

In questo senso economiesuisse sostiene una riforma totale dell'IVA, ma chiede parallelamente alcune misure per un rapido alleggerimento degli oneri che gravano sui contribuenti. Il rapporto Spori ha dimostrato che tali misure sono importanti e realizzabili. In questo contesto, la designazione dei progetti relativi ad adattamenti legislativi urgenti, pronti ad essere posti in consultazione nel rapporto "10 anni di IVA" apparso nel 2005, è deplorabile a doppio titolo: sia il rapporto Spori, nelle sue proposte sui miglioramenti puntuali, sia gli ambienti economici, nei loro suggerimenti forniti al consigliere federale Merz, con i quali si chiedono modifiche rapidamente applicabili, si riferiscono ad alcune di queste proposte, ciò che prova che il loro grado d'urgenza è

„economiesuisse sostiene una riforma totale dell'IVA, ma chiede parallelamente alcune misure per un rapido alleggerimento degli oneri che gravano sui contribuenti.“

intatto. Il Consiglio federale e l'AFC dovrebbero approfittarne per riconquistare una parte del terreno perduto e pianificare il progetto di

revisione in fase d'elaborazione in maniera modulare. Non vi è molto da dire circa il fatto che il rapporto Spori consideri che bisogna evitare di aggiornare dei cambiamenti di legge rapidamente applicabili, tenuto conto del tempo che assorbono sul piano politico gli aspetti più esigenti della riforma.

Per quanto concerne la pratica, il nuovo articolo sul pragmatismo promette modifiche più fondamentali e di maggior portata rispetto ai due pacchetti di misure molto specifici dello scorso anno. Questo articolo tiene conto per la prima volta del fatto che numerosi problemi in relazione all'IVA sono legati meno al sistema e alla legge rispetto alla loro esecuzione da parte delle autorità. Le nuove disposizioni si rivolgono meno ai contribuenti e di più all'AFC stessa, considerato come il Consiglio federale preconizzi un'attitudine pragmatica nel controllo esterno (revisione), quando si costatano divergenze rispetto alle prescrizioni formali. La comunicazione

concernente la pratica relativa al nuovo articolo sul pragmatismo, all'elaborazione del quale ha partecipato economiesuisse, fornirà indicazioni più precise sui campi d'applicazione della nuova disposizione. I lavori in corso nell'ambito dell'organo consultivo indicano che l'AFC sarebbe pronta a contribuire in ampia misura alla diminuzione del formalismo nel settore specifico della fatturazione. Le valutazioni giuridiche su questo aspetto non dovrebbero ostacolare un'applicazione delle nuove disposizioni. Le contraddizioni tra la pratica e la legge sull'IVA che non saranno risolte dovranno essere oggetto di adattamenti nell'ambito della prevista revisione della legge.