

ad 09.503

**Iniziativa parlamentare
Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi
posti di lavoro**

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 12 novembre 2012

Parere del Consiglio federale

del 23 gennaio 2013

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 12 novembre 2012 concernente l'iniziativa parlamentare per l'abolizione progressiva delle tasse di bollo e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 gennaio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare (09.503)

Il 10 dicembre 2009, il Gruppo liberale-radicalo ha depositato un'iniziativa parlamentare (09.503) con cui chiede l'abolizione progressiva delle tasse di bollo mediante una modifica della legge federale del 27 giugno 1973¹ sulle tasse di bollo (LTB). Concretamente propone le tre tappe seguenti:

1. abolizione delle tasse d'emissione sul capitale proprio e di terzi il 1° gennaio 2011;
2. abolizione della tassa sui premi di assicurazione, sempre il 1° gennaio 2011;
3. abolizione della tassa di negoziazione il 1° gennaio 2016.

Il 23 novembre 2010, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa e, con 12 voti favorevoli, 11 contrari e un'astensione, ha deciso di darvi seguito. Il 4 aprile 2011 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) si è allineata a questa decisione con 5 voti favorevoli, 4 contrari e 3 astensioni.

In virtù dell'articolo 111 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl), la CET-N è stata incaricata di elaborare il progetto di atto legislativo e il rapporto esplicativo. L'8 novembre 2011 la Commissione ha approvato, con 12 voti favorevoli e 6 contrari, una proposta strutturata come segue:

1. il punto uno dell'iniziativa, ossia l'abrogazione della tassa d'emissione, dovrà essere esaminato dalla Commissione. Dato che l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale di terzi è già contemplata nel progetto «too big to fail» ed è stata approvata dal Parlamento nella sessione autunnale 2011, rimane da esaminare unicamente l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio. Questo punto coincide con la rivendicazione formulata nella mozione Bühler (04.3736, Soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio), trasmessa il 28 maggio 2008, la quale postula anch'essa la soppressione della tassa d'emissione sul capitale proprio;
2. la trattazione dei punti due e tre (abolizione della tassa sui premi di assicurazione e della tassa di negoziazione) dovrà essere affidata a una sottocommissione, poiché la Commissione ha ritenuto di non potersi ancora pronunciare su questi due argomenti. Per l'attuazione dei punti due e tre dell'iniziativa occorrerà dunque sottoporre alla Camera entro il termine di due anni (come previsto dall'art. 111 cpv. 1 LParl) un progetto e un rapporto complementare.

Il 10 gennaio 2012 la CET-N ha deciso, con 14 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astensioni, di entrare in materia sul progetto preliminare concernente il punto uno e lo ha approvato con 14 voti favorevoli, 6 contrari e 2 astensioni. Il 18 gennaio 2012 la Commissione ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di indire

¹ RS 641.10

² RS 171.10

una procedura di consultazione. La procedura di consultazione è stata avviata il 7 febbraio 2012 e si è conclusa il 10 maggio 2012. In totale sono pervenuti 43 pareri:

- venti Cantoni, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF), il PLR.I liberali, il PPD e 10 organizzazioni (economiesuisse, Unione svizzera degli imprenditori, USAM, FER, CP, Swiss Banking, SwissHoldings, Camera fiduciaria, SIX Swiss Exchange SA, SVIG) si pronunciano a favore dell'abrogazione della tassa d'emissione sul capitale proprio. L'argomento principale è che l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio rafforzerebbe l'attrattiva della piazza svizzera e favorirebbe la crescita economica. Quindici Cantoni e la CDF sottolineano che l'abolizione della tassa non dovrebbe comportare in modo diretto o indiretto maggiori oneri per i Cantoni;
- tre Cantoni (BE, GE, VD) esprimono timori circa eventuali minori entrate e avanzano ulteriori rivendicazioni di varia natura;
- il PS, i Verdi, l'Unione sindacale svizzera e Travail.Suisse sono contrari all'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio poiché ritengono che essa comporterebbe consistenti perdite di gettito fiscale per la Confederazione e, contrariamente a quanto sostenuto nel rapporto esplicativo, non favorirebbe la crescita e la creazione di posti di lavoro. Sarebbe inammissibile decidere da un canto misure che comportano minori entrate e dall'altro imporre misure di risparmio. Poiché nel prossimo futuro saranno necessari importanti investimenti per il finanziamento dei trasporti pubblici, per l'educazione, la formazione, la ricerca, la politica energetica ecc., il margine di intervento della politica finanziaria a livello federale non andrebbe limitato. Non vi sono infine prove certe che gli sgravi fiscali a favore delle imprese incrementino la crescita compensando così le minori entrate.

Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, il 12 novembre 2012 la CET-N ha deciso, con 17 voti favorevoli e 7 contrari, di presentare al Consiglio il progetto originario sottoposto a consultazione.

Una minoranza della Commissione è contraria al progetto nel suo insieme e propone la non entrata in materia.

Un'altra minoranza rivendica l'inserimento di un nuovo articolo (art. 53a) che imponga al Consiglio federale di provvedere entro i prossimi cinque anni alla compensazione delle minori entrate risultanti dalla presente modifica legislativa. Essa sottolinea che la progressiva abolizione delle tasse di bollo indurrebbe un calo strutturale delle entrate, il quale sotto il regime del freno all'indebitamento dovrebbe obbligatoriamente essere compensato con un corrispondente taglio delle spese. L'aggiunta del nuovo articolo si rende pertanto necessaria per impartire un mandato concreto al Consiglio federale.

Studio del gruppo di lavoro «Abolizione progressiva delle tasse di bollo»

In uno studio pubblicato per la prima volta il 1° luglio 2011 (dal titolo «Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben»), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha valutato l'impatto della progressiva abolizione delle tasse di bollo. Il 25 settembre 2012 è stata pubblicata una nuova versione del rapporto, con rettifiche e ampliamenti concernenti la tassa di bollo sulle assicurazioni vita e il trattamento delle assicurazioni vita in materia di imposta sul reddito³. Lo studio fa riferimento al rapporto intitolato «Indirizzi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari»⁴, approvato dal Consiglio federale il 16 dicembre 2009. Uno degli obiettivi della nuova strategia del Consiglio federale è migliorare le condizioni fiscali per la piazza finanziaria. Ed è in tale prospettiva che il Consiglio federale ha dato mandato di valutare l'abolizione delle tasse di bollo.

Il Consiglio federale ha preso atto di detto studio, nel quale sono indicati modi e tempi per una possibile abolizione delle tasse di bollo. Lo studio esamina le possibilità di compensazione finanziaria di tale abolizione e valuta le singole categorie di tasse di bollo in funzione del loro impatto sull'attrattiva della piazza economica svizzera e della loro efficienza.

Dal punto di vista della sistematica fiscale, le tasse di bollo risultano problematiche, poiché non sono riscosse su un aumento del patrimonio che migliora la capacità economica e perché, oltre ad esercitare un forte effetto distorsivo, possono nuocere almeno in parte all'attrattiva della piazza economica. Determinate tasse di bollo svolgono comunque una funzione sostitutiva, poiché vanno a colmare lacune esistenti a livello di imposta sul valore aggiunto (IVA) o di imposta sul reddito:

- la tassa di bollo gravante le assicurazioni di cose e le assicurazioni contro i danni patrimoniali, ad esempio, compensa parzialmente la mancata imposizione di queste prestazioni assicurative a livello di IVA. Non si tratta dunque di abolire completamente questa tassa, ma soltanto la «tassa occulta» che essa genera;
- se si abolisce la tassa di negoziazione, occorre chiedersi se non si debbano assoggettare all'IVA anche altre commissioni bancarie, quali ad esempio le commissioni di borsa («courtage»);
- la completa abolizione senza contropartita della tassa di bollo sulle assicurazioni vita sarebbe peraltro discutibile, dato il trattamento privilegiato di cui gode l'assicurazione di capitali nell'ambito dell'imposta sul reddito.

Il gruppo di lavoro ha classificato le singole tasse di bollo e i relativi segmenti in funzione della loro perniciosità rispetto all'obiettivo di competitività della piazza economica svizzera e di efficienza ed ha stabilito tre categorie di priorità per la loro abolizione. Un'ulteriore categoria riunisce i segmenti per i quali il gruppo di lavoro raccomanda di rinunciare all'abolizione della tassa di bollo.

³ Lo studio è pubblicato in tedesco e francese sul sito dell'AFC: www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Berichte

⁴ Lo studio è pubblicato sul sito del DFF: www.efd.admin.ch > Documentazione > Rapporti

Ordine di priorità	Segmenti delle tasse di bollo
1	<ul style="list-style-type: none"> – Abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio – Passaggio al principio della localizzazione dei rischi nell'ambito della tassa sui premi di assicurazione
2	<ul style="list-style-type: none"> – Abolizione della tassa d'emissione sul capitale di terzi – Abolizione della tassa di negoziazione sulle obbligazioni nazionali – Abolizione della tassa sulle assicurazioni di cose e contro i danni patrimoniali nei settori della sfera produttiva
3	<ul style="list-style-type: none"> – Abolizione della tassa di negoziazione negli altri segmenti

Il gruppo di lavoro raccomanda invece di rinunciare all'abolizione della tassa sulle assicurazioni vita finché, a livello di imposta sul reddito, permane la sottoimposizione delle assicurazioni di capitali riscattabili. Il gruppo raccomanda di mantenere anche la tassa di bollo sulle assicurazioni di cose e contro i danni patrimoniali nella misura in cui essa incide sulla sfera dei consumi. La tassa compensa la mancata imposizione di tali prestazioni a livello di IVA.

2 Parere del Consiglio federale

Pur essendo sostanzialmente favorevole all'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio, il Consiglio federale propone, per i motivi esposti in appresso, di sospendere il progetto dopo l'entrata in materia.

2.1 Priorità del Consiglio federale in materia di politica fiscale

Il 30 novembre 2011 il Consiglio federale ha discusso le priorità che intende fissare in materia di politica fiscale. Due sono le riforme che considera prioritarie: l'eliminazione della penalizzazione dei coniugi rispetto ai concubini e la riforma III dell'imposizione delle imprese. Dopo la decisione di abolire la tassa d'emissione sul capitale di terzi, si intende ora sopprimere, nell'ambito della riforma III dell'imposizione delle imprese, anche la tassa d'emissione sul capitale proprio. Per ragioni di politica finanziaria, il Consiglio federale intende invece mantenere le altre tasse di bollo (ossia la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione).

Riforma dell'imposizione dei coniugi

Nonostante l'entrata in vigore nel 2008 di misure immediate nell'ambito dell'imposizione delle coppie sposate, una parte dei coniugi con doppio reddito e dei pensionati continua ad essere discriminata, a livello di imposta federale diretta, rispetto ai concubini nella stessa situazione. Lo scopo della revisione è di sancire nella legislazione sull'imposta federale diretta un regime di imposizione dei coniugi e delle famiglie compatibile con la Costituzione, che sia per quanto possibile neutrale nei

confronti dei diversi modelli di coppia o di famiglia e che comporti un rapporto equilibrato a livello di onere fiscale. Per quanto riguarda l'imposta federale diretta, ad esempio, l'obiettivo è di introdurre il modello denominato «tariffa multipla con calcolo alternativo dell'imposta». Questa proposta di soluzione, che comporterà a livello di imposta federale diretta minori entrate dell'ordine di circa un miliardo di franchi, è intesa a eliminare gli svantaggi fiscali a danno dei coniugi con doppio reddito e dei pensionati. Il progetto contempla anche proposte per una compensazione sul fronte delle entrate. Il termine per la procedura di consultazione è scaduto il 5 dicembre 2012: il Consiglio federale prenderà atto dei risultati nel corso della primavera 2013.

Riforma III dell'imposizione delle imprese

La riforma III dell'imposizione delle imprese è volta ad accrescere l'attrattiva della piazza fiscale svizzera. A tal fine occorre in primo luogo attenuare l'onere fiscale che grava sulle imprese operanti in Svizzera. In secondo luogo, occorre modificare lo statuto fiscale cantonale delle società holding e di gestione, per migliorare il consenso internazionale nei confronti del diritto svizzero in materia di imposizione delle imprese. La concreta configurazione e lo scadenario della riforma non sono ancora definiti. Tuttavia, si può già prevedere che il miglioramento del consenso internazionale implicherà la reimpostazione del sistema dell'imposizione delle imprese, con importanti ripercussioni sulle finanze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

In una decisione di principio del mese di dicembre 2008 il Consiglio federale ha già stabilito che nell'ambito di questa riforma dovrà essere abrogata tra l'altro anche la tassa d'emissione sul capitale proprio.

Strategia in materia di tasse di bollo

Dopo l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale di terzi, già decisa nell'ambito del progetto denominato «too big to fail», e l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio prevista nell'ambito della riforma III dell'imposizione delle imprese, il Consiglio federale intende astenersi dall'adottare altre misure di abrogazione che determinino sensibili minori entrate sul fronte delle tasse di bollo. Intende pertanto mantenere sia la tassa di negoziazione sia la tassa sui premi di assicurazione, poiché non è stata identificata alcuna possibile soluzione di compensazione finanziaria che risultasse al tempo stesso economicamente ragionevole e politicamente attuabile. Per quanto concerne la tassa sui premi di assicurazione, il Consiglio federale è disposto unicamente a esaminare la possibilità di passare al principio della localizzazione dei rischi in materia di assicurazioni contro i danni patrimoniali.

2.2 Erosione del margine di manovra finanziario

Negli anni coperti dal piano finanziario non sussiste un margine di manovra finanziario sotto forma di eccedenze strutturali che possa essere impiegato per abolire la tassa d'emissione sul capitale proprio. Anche il pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014, adottato dal Consiglio federale, non cambia la situazione: il margine di manovra che il pacchetto in questione consente di realizzare e che si situa in un ordine di grandezza compreso fra i 200 e i 600 milioni di franchi è strettamente limitato. Le stime relative alle entrate 2012 dell'imposta federale diretta,

dell'IVA e dell'imposta preventiva indicano inoltre un risultato inferiore agli importi preventivati. È dunque lecito attendersi entrate inferiori anche negli anni successivi, il che comporta un'erosione del margine di manovra sul piano della politica finanziaria. A ciò si aggiunge un possibile forte aumento degli oneri strutturali, in particolare a seguito dell'iniziativa parlamentare della CET-N che chiede di prorogare oltre il 2014 la validità dell'aliquota speciale dell'IVA per il settore alberghiero (12.485, IVA. Aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero. Proroga). L'esame parlamentare dell'iniziativa avrà luogo verosimilmente nella sessione primaverile 2013.

Vista l'assenza a medio termine di un margine di manovra finanziario sufficiente, la riduzione strutturale delle entrate dovuta all'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio andrebbe compensata. In linea di massima, la compensazione potrebbe avvenire nel quadro del freno all'indebitamento sia sul fronte delle entrate (aumento) sia su quello delle uscite (diminuzione).

Stando all'attuale piano finanziario (2014–2016) del 22 agosto 2012, i proventi della tassa d'emissione sul capitale proprio dovrebbero aggirarsi attorno ai 280–290 milioni di franchi. L'importo necessario alla compensazione finanziaria di questa misura è dunque superiore alla diminuzione delle entrate indicata nel rapporto della CET-N del 12 novembre 2012 e quantificata sulla base della media degli anni dal 2001 al 2010 in 240 milioni di franchi.

2.3 Considerazioni del Consiglio federale

Proposta della maggioranza

In linea di massima, il Consiglio federale condivide la valutazione effettuata dalla CET-N nel rapporto esplicativo del 12 novembre 2012 riguardo alla tassa d'emissione sul capitale proprio. Sotto il profilo materiale, il Consiglio federale ritiene pertanto che vi sia poco da eccepire quanto alla richiesta di abolire questa tassa.

Tuttavia, se l'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio fosse disgiunta dal pacchetto di misure previsto dalla riforma III dell'imposizione delle imprese, quest'ultima rischierebbe di non poter essere realizzata, poiché l'equilibrio tra le misure di sgravio e aggravio previste dalla riforma risulterebbe compromesso. L'abolizione anticipata della tassa d'emissione sul capitale proprio va respinta anche per ragioni finanziarie, poiché il progetto della Commissione non prevede una compensazione della diminuzione delle entrate e a medio termine non sussiste alcun margine di manovra. La questione della compensazione deve essere chiarita nel quadro del progetto della riforma III dell'imposizione delle imprese.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio federale intende attenersi alla strategia adottata nel 2008, e confermata nel novembre 2011, rappresentata dal pacchetto di misure della riforma III dell'imposizione delle imprese. Conformemente a tale strategia, appoggia l'integrazione dell'abolizione della tassa d'emissione sul capitale proprio nel pacchetto di misure, respingendo dunque l'idea di un'abolizione isolata e anticipata di detta tassa. Di conseguenza, propone di entrare in materia sul presente progetto ma poi di sospenderlo.

Proposta della minoranza per la compensazione delle minori entrate

Per il caso in cui contrariamente alla sua proposta il progetto non fosse sospeso, il Consiglio federale esprime il proprio parere anche in merito alla proposta di minoranza con cui gli si chiede di provvedere entro i prossimi cinque anni alla compensazione delle minori entrate risultanti dalla qui discussa revisione di legge.

Anche se ritiene necessaria una compensazione delle minori entrate, Il Consiglio federale respinge questa proposta per ragioni formali. Il nuovo articolo di legge assumerebbe un carattere puramente dichiaratorio, poiché l'Esecutivo non possiede le necessarie competenze per introdurre di propria iniziativa nuove imposte o aumentare le imposte già in vigore. A tal fine è necessaria una base legale esplicita nell'ambito dell'imposta in questione. Se si auspica una compensazione delle minori entrate, occorre quindi che il Legislatore decida già oggi, nell'ambito del presente progetto, un aumento dell'imposizione.

Se, invece, si intende procedere a una compensazione sul fronte delle uscite, il nuovo articolo di legge non apporta alcun valore aggiunto poiché il freno all'indebitamento garantisce già un equilibrio duraturo tra entrate ed uscite. Senza un aumento delle imposte a titolo compensativo, il Consiglio federale dovrà dunque, anche senza questa nuova disposizione, adottare misure di risparmio.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone:

- a. di entrare in materia sul progetto di atto normativo presentato dalla CET-N,
e
- b. di sospendere l'affare.

Se contrariamente alla suddetta proposta l'affare non dovesse essere sospeso, il Consiglio federale propone in subordine di respingere la proposta di minoranza concernente l'introduzione di un nuovo articolo 53a.