



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

**Amministrazione federale delle contribuzioni AFC**  
Divisione principale imposta federale diretta,  
imposta preventiva, tasse di bollo

Stato maggiore legislazione, dicembre 2008

---

# **Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta – Indagine conoscitiva**

## Rapporto esplicativo

---

## Compendio

*Si parla di progressione a freddo quando il contribuente raggiunge un livello di progressione più elevato nella tariffa fiscale poiché il suo reddito è aumentato nominalmente a causa della compensazione del rincaro. Il contribuente deve quindi sopportare un maggior onere fiscale, sebbene il suo potere di acquisto sia rimasto invariato.*

*La legislazione in vigore prevede invero una compensazione degli effetti della progressione a freddo, segnatamente quando il rincaro è aumentato del 7 per cento dall'ultimo adeguamento. A causa del rincaro piuttosto contenuto degli ultimi anni, trascorreranno però ancora diversi anni prima che siano adempiute le premesse per la compensazione. Ne consegue che la legislazione in vigore:*

- *contribuisce a una politica finanziaria discontinua della Confederazione;*
- *suscita nella popolazione un'opinione negativa nel senso che «da anni la Confederazione si prende soldi che non le appartengono!»;*
- *provoca continui dibattiti pubblici e proposte di modifica.*

*In considerazione di questi inconvenienti della legislazione in vigore e dei diversi interventi su questo tema, tuttora pendenti in Parlamento, il Consiglio federale considera opportuno proporre un nuovo disciplinamento della compensazione degli effetti della progressione a freddo.*

*Con una compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo **si vuole** fare in modo che l'imposta dovuta sia di volta in volta meglio in relazione con il reddito reale del contribuente. In questo caso verrebbe semplificata anche la pianificazione finanziaria.*

*Per questa ragione vengono poste in discussione due varianti di compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo:*

1. *compensazione automatica annuale;*
2. *riduzione al 3 per cento della soglia del rincaro.*

*Inoltre occorre effettuare una compensazione preliminare degli effetti della progressione a freddo al 1° gennaio 2010 in base al livello dell'indice nazionale dei prezzi al consumo al 31 dicembre 2008. In questo modo si intende compensare il rincaro accumulato dal 1° gennaio 2005.*

## 1. Situazione iniziale

### 1.1 Legislazione in vigore

Secondo la legislazione in vigore gli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta (LIFD; RS 642.11) sono compensati quando l'indice nazionale dei prezzi al consumo è aumentato di almeno il 7 per cento dall'ultimo adeguamento.

Gli effetti della progressione a freddo sono stati compensati per l'ultima volta per l'anno fiscale 2006 sulla base dell'indice a fine 2004. In quell'occasione è stato compensato un rincaro del 7,6 per cento che si era accumulato dalla fine del 1995.

Al 31 dicembre 2008 è atteso un rincaro del 5,5 per cento cumulato dall'ultima compensazione degli effetti della progressione a freddo. Secondo la legislazione in vigore non sono quindi adempiute le condizioni per una compensazione degli effetti della progressione a freddo al 1° gennaio 2010. È dubbio che la soglia del 7 per cento dall'ultimo adeguamento possa essere raggiunta a fine 2009. Nell'ipotesi affermativa, la compensazione degli effetti della progressione a freddo interverrebbe per l'anno fiscale 2011.

### 1.2 Interventi parlamentari

Il 23 settembre 2008, il Gruppo liberale-radicalo (PLR) del Consiglio nazionale ha depositato un'iniziativa parlamentare con la quale chiede una compensazione immediata degli effetti della progressione a freddo. L'iniziativa parlamentare in questione contiene due richieste:

- la legge federale sull'imposta federale diretta deve stabilire che la compensazione degli effetti della progressione a freddo in futuro dovrà essere effettuata annualmente in base all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (IPC);
- gli effetti della progressione a freddo dovranno essere compensati eccezionalmente al 31 dicembre 2008 in base allo stato dell'indice al 1° luglio 2006, mediante il nuovo articolo 215a LIFD come disposizione transitoria all'articolo 215 LIFD.

Il 14 ottobre 2008 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare.

Il 30 ottobre 2008 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha deciso di **non dare seguito** all'iniziativa parlamentare.

La Commissione ha invece presentato la mozione 08.3753 Compensazione più frequente della progressione a freddo.

Il 4 novembre 2008 la CET-N ha deciso di **dare seguito** all'iniziativa parlamentare. Nel contempo ha presentato la mozione 08.3754 Compensazione annua della progressione a freddo.

Per quanto riguarda la compensazione degli effetti della progressione a freddo sono quindi pendenti tre interventi, il cui esame è posto all'ordine del giorno nella sessione invernale 2008 (01.12. – 19.12).

#### 1. 08.452 lv.pa. PLR

Se il Consiglio nazionale vi dà seguito l'affare ritorna alla CET-S.

#### 2. 08.3753 Mo CET-S: Compensazione più frequente della progressione a freddo

Il Consiglio federale è invitato a presentare rapidamente una modifica della LIFD in virtù della quale gli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta sul reddito delle persone fisiche siano compensati a un ritmo più rapido.

Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta

### 3. 08.3754 Mo CET-N: Compensazione annua della progressione a freddo

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre un progetto di modifica della LIFD in modo tale che la modifica possa essere posta in vigore il 1° gennaio 2010, affinché gli effetti della progressione a freddo sull'imposta federale riscossa sul reddito delle persone fisiche siano compensati annualmente.

Il 26 novembre 2008 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione CET-S e di respingere la mozione della CET-N. Il Consiglio federale non si è invece ancora espresso in merito all'iniziativa parlamentare. Esso sarà invitato a presentare il proprio parere soltanto quando entrambe le Camere e le Commissioni incaricate dell'esame preliminare avranno dato seguito all'iniziativa parlamentare e sarà disponibile un progetto preliminare accompagnato da un rapporto esplicativo (art. 112 cpv. 3 della legge sul Parlamento [LParl; RS 171.10]).

## 2. **Compensazione degli effetti della progressione a freddo**

Si parla di progressione a freddo quando il contribuente raggiunge un livello di progressione più elevato nella tariffa fiscale poiché il suo reddito è aumentato nominalmente a causa della compensazione del rincaro. Il contribuente deve quindi sopportare un maggior onere fiscale, sebbene il suo potere di acquisto sia rimasto invariato.

La legislazione in vigore prevede invero una compensazione degli effetti della progressione a freddo, segnatamente quando il rincaro è aumentato del 7 per cento dall'ultimo adeguamento. A causa del rincaro piuttosto contenuto degli ultimi anni, trascorreranno però ancora diversi anni prima che siano adempiute le premesse della compensazione. Ne consegue che la legislazione in vigore:

- contribuisce a una politica finanziaria discontinua della Confederazione;
- suscita nella popolazione un'opinione negativa nel senso che «*da anni la Confederazione si prende soldi che non le appartengono!*»;
- provoca continui dibattiti pubblici e proposte di modifica.

In considerazione di questi inconvenienti della legislazione in vigore e dei citati interventi, tuttora pendenti in Parlamento, il Consiglio federale considera opportuno proporre un nuovo disciplinamento della compensazione degli effetti della progressione a freddo.

Con una compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo **si vuole** fare in modo che l'imposta dovuta sia di volta in volta meglio in relazione con il reddito reale del contribuente. In questo caso verrebbe semplificata anche la pianificazione finanziaria.

Ai fini di un nuovo disciplinamento sono ipotizzabili le seguenti varianti:

### 1. Compensazione automatica annuale

La compensazione automatica annuale degli effetti della compensazione a freddo comporterebbe un mero adeguamento aritmetico da parte dell'amministrazione. Questa variante è quella che meglio garantirebbe la tassazione in funzione della capacità economica.

### 2. Compensazione automatica annuale con soglia minima di rincaro

In questo caso la compensazione sarebbe effettuata in linea di massima annualmente come nella variante 1, a condizione che il rincaro raggiunga la soglia minima. In altri termini, la compensazione automatica avviene annualmente, se il rincaro raggiunge, ad esempio, il 2 per cento.

Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta

### 3. Riduzione della soglia di rincaro necessaria ai fini della compensazione

L'attuale soglia del 7 per cento potrebbe essere ridotta a un valore inferiore. La compensazione subentrerebbe a un ritmo tendenzialmente più rapido di quello odierno. Non si può però escludere che come in precedenza trascorranò diversi anni prima che tale soglia sia raggiunta e che venga effettuata la compensazione.

### 4. Compensazione automatica su più di un anno

Questa soluzione stabilisce che la compensazione deve essere effettuata tutti i 2, 3 o 4 anni, a prescindere dal tasso di inflazione.

### 5. Combinazione di soglie di rincaro e di compensazione automatica su più di un anno

Combinazione delle varianti 3 e 4. Per raggiungere l'obiettivo sia la soglia di rincaro, sia la compensazione su più di un anno devono comunque essere basse (ad es. rincaro del 2%, compensazione almeno ogni 2 anni; in caso di valori superiori, ad es. rincaro del 5% e compensazione almeno ogni 4 anni, il miglioramento rispetto allo status quo sarebbe solo marginale).

### Valutazione

Nel caso della variante 1 gli effetti della progressione a freddo sono integralmente compensati. Essa è però vincolata a un dispendio leggermente più elevato per l'amministrazione e i datori di lavoro. Tale maggior dispendio è più importante quando l'inflazione è bassa e il vantaggio della compensazione permane molto esiguo per i contribuenti. Per i contribuenti con un reddito lordo inferiore a 100'000 CHF (l'80% di tutti i contribuenti) la compensazione automatica annuale nel caso di un rincaro dell'1 per cento determinerebbe (a seconda dello stato civile e del numero di figli) uno sgravio di imposta federale diretta compreso tra meno di 10 e 30 franchi. Si pone pertanto la questione dell'equilibrio tra i benefici e i costi di una compensazione automatica annuale. La variante 2 comporta una possibilità di ottimizzazione.

La variante 5 costituisce un'alternativa alle varianti 1 o 2. In tale caso dovrebbero però essere fissati valori bassi (ad es. una soglia di rincaro del 2% e una compensazione almeno ogni 2 anni) perché altrimenti non ne risultano grandi differenze rispetto allo status quo. A seconda delle circostanze la differenza tra la variante 5 e la variante 1 o 2 si situa meno a livello di risultato, che a livello di concezione e struttura. La variante 5 verte anzitutto sulla soglia di rincaro, ossia pone l'accento sulla riduzione dei costi e del dispendio per l'amministrazione e i datori di lavoro e non sul beneficio per il contribuente. Essa non esclude una compensazione annuale in caso di forte inflazione, ma è chiaramente incentrata su una compensazione che riguarda più anni. Con la loro compensazione automatica annuale la variante 2 – e a maggior ragione la variante 1 – vertono invece sul problema di base dell'inflazione e quindi sul beneficio per il contribuente.

## **3. Proposta del Consiglio federale**

Il Consiglio federale pone in discussione due varianti di compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo:

1. compensazione automatica annuale; e
2. riduzione al 3 per cento della soglia di rincaro.

### Valutazione

La compensazione annuale degli effetti della progressione a freddo garantisce al meglio l'imposizione in funzione della capacità economica. In tale ambito la compensazione diviene un adeguamento meramente aritmetico da parte dell'amministrazione. Questa soluzione è la più semplice e la più trasparente; per il contribuente essa è la soluzione più equa.

La compensazione degli effetti della progressione a freddo al raggiungimento di un rincaro accumulato del 3 per cento dall'ultima compensazione costituisce un miglioramento rispetto al disciplinamento in vigore, nel senso che determina una compensazione più rapida di quella odierna. Diversamente da una compensazione automatica annuale questa variante presuppone che la compensazione degli effetti della progressione a freddo venga effettuata soltanto se il rincaro ha raggiunto un determinato volume. Si evita in tal modo che la compensazione debba essere effettuata anche in caso di rincaro esiguo.

### Disciplinamento nella LIFD

1. Modifica dell'articolo 215 LIFD secondo il quale il Dipartimento federale delle finanze (DFF) deve – a seconda della variante prescelta – compensare gli effetti della progressione a freddo in base all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo ogni anno oppure in caso di aumento del 3 per cento dall'ultimo adeguamento. Le tariffe e le deduzioni sono adeguate nell'ambito della compensazione degli effetti della progressione a freddo. Nelle disposizioni transitorie della LIFD (titolo quarto, capitolo 3 «Tassazione annuale per le persone fisiche») l'articolo 209 rinvia all'articolo 38 che rinvia a sua volta alla tariffa secondo l'articolo 36 (tariffa per la tassazione biennale). Il rinvio all'articolo 36 costituisce una svista del legislatore. Occorre cogliere questa occasione per modificare in maniera corrispondente l'articolo 38, affinché la compensazione degli effetti della progressione a freddo possa essere applicata anche all'imposizione delle prestazioni in capitale provenienti dalla previdenza (art. 38).
2. Il rincaro del 5,5 per cento circa accumulato dall'ultima compensazione (stato dell'indice a fine 2004) fino a fine 2008 è compensato anticipatamente al 1.1.2010 (cfr. in merito il n. 4.1).
3. La modifica della LIFD dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2010.

## **4. Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie**

Le tabelle qui appresso illustrano le diverse ripercussioni di entrambe le varianti come pure le deviazioni rispetto alla legislazione in vigore partendo dallo stato compensato di 142,3 punti dell'IPC al 31 dicembre 1995 e sull'esempio dell'evoluzione del rincaro negli ultimi dieci anni. A tale scopo sono dapprima indicati lo stato dell'IPC a fine dicembre di ogni singolo anno a contare dal 1995, il tasso di rincaro annuale sulla base del confronto a fine anno, nonché il tasso di rincaro accumulato da fine 1995:

	<b>IPC</b>	<b>Rincaro annuale (%)</b>	<b>Rincaro accumulato (%)</b>
31.12.1995:	142,3		
31.12.1996:	143,4	0,8	0,8
31.12.1997:	144,0	0,4	1,2
31.12.1998:	143,8	-0,1	1,1
31.12.1999:	146,2	1,7	2,7
31.12.2000:	148,3	1,4	4,2
31.12.2001:	148,8	0,3	4,6
31.12.2002:	150,2	0,9	5,6
31.12.2003:	151,0	0,5	6,1
31.12.2004:	153,1	1,4	7,6
31.12.2005:	154,6	1,0	8,6
31.12.2006:	155,6	0,6	9,3
31.12.2007:	158,7	2,0	11,5

Secondo la legislazione in vigore gli effetti della progressione a freddo durante questo periodo sono stati compensati una sola volta, segnatamente al 31 dicembre 2004 allorquando è stata superata la soglia di rincaro del 7 per cento. Il rincaro del 7,6 per cento allora accumulato dall'ultima compensazione ha determinato un'estensione delle tariffe e un aumento delle deduzioni in misura corrispondente a contare dal periodo fiscale 2006. Il gettito teorico dell'imposta federale diretta delle persone fisiche durante questo periodo ne è pertanto diminuito di pressoché 700 milioni di franchi, passando da circa 8,9 miliardi di franchi a 8,2 miliardi di franchi.

Con riferimento a entrambe le varianti, le tabelle qui appresso illustrano concretamente:

- quando sarebbe stata dovuta una compensazione a contare dal 1996;
- quale periodo fiscale sarebbe stato toccato dalla compensazione;
- quale sarebbe stata l'entità del minore gettito di questo periodo fiscale rispetto al gettito teorico.

<b>Variante compensazione annuale</b>				
Compensazione Sì/NO	Se sì: quanto?	Stato determinante dell'IPC il 31.12	Compensazione a contare dal periodo fiscale	Diminuzione del gettito teorico (mio. fr.)
Sì	0,8%	1996	1998	50
Sì	0,4%	1997	1999	25
Sì	-0,1%	1998	2000	-10
Sì	1,7%	1999	2001	130
Sì	1,4%	2000	2002	110
Sì	0,3%	2001	2003	25
Sì	0,9%	2002	2004	75
Sì	0,5%	2003	2005	45
Sì	1,4%	2004	2006	130
Sì	1,0%	2005	2007	95
Sì	0,6%	2006	2008	65
Sì	2,0%	2007	2009	210

<b>Variante 3 per cento di soglia di rincaro</b>				
Compensazione Sì/NO	Se sì: quanto?	Stato determinante dell'IPC il 31.12	Compensazione a contare dal periodo fiscale	Diminuzione del gettito teorico (mio. fr.)
NO				
Sì	4,2%	2000	2002	310
NO				
NO				
NO				
Sì	3,2%	2004	2006	290
NO				
NO				
Sì	3,7%	2007	2009	365

Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta

Da un profilo meramente finanziario – ossia per i conti della Confederazione – bisogna tener conto che la scadenza principale dell'imposta federale diretta cade nell'anno successivo all'anno fiscale, che l'85 per cento circa del gettito teorico è riscosso nell'anno di scadenza principale e che il rimanente 15 per cento si ripartisce sugli anni successivi.

Se si confrontano entrambe le varianti con la legislazione in vigore risulta evidente che nel caso dei tassi di rincaro relativamente deboli dell'ultimo decennio che determinerebbero una compensazione annuale, il minore gettito sarebbe raramente stato dell'ordine di centinaia di milioni. Se la soglia di rincaro fosse stata del 3 e non del 7 per cento, la compensazione sarebbe stata effettuata non una sola volta, bensì tre volte dal 1996. Per quanto riguarda l'anno in corso si sarebbe in questo caso decretata una compensazione per l'imminente anno fiscale 2009.

Se nel caso di una compensazione annuale il rincaro è compensato al contribuente regolarmente e in piccoli importi, nel caso di una soglia del 3 per cento il contribuente deve aspettare più anni a seconda del tasso di rincaro prima di riscuotere in una sola volta una compensazione più forte. Nel caso dell'attuale soglia del 7 per cento questo aspetto è ancora più marcato. Per il contribuente al quale non viene restituita l'imposta pagata in eccesso a seguito della mancata compensazione durante questo periodo di tempo, né corrisposto un interesse su tale imposta, la compensazione annuale si rivela come la soluzione più equa.

Dai risultati emerge d'altronde che la compensazione annuale degli effetti della progressione a freddo comporta vantaggi – nel senso di un consolidamento della politica finanziaria della Confederazione – dato che si evita di introdurre qualsiasi «entrata illusoria» nel processo di preventivazione e di pianificazione finanziaria.

## 4.2 Ripercussioni amministrative

### *Amministrazioni fiscali della Confederazione e dei Cantoni*

In caso di compensazione **annuale** degli effetti della progressione a freddo si prospettano annualmente le seguenti spese amministrative, che erano finora unicamente di natura aperiodica:

#### Confederazione

- calcolo della nuova tariffa per la tassazione annuale (tariffa post) e delle tariffe di imposta alla fonte in ambito di imposta federale diretta;
- controllo e verifica del calcolo delle tariffe;
- informazione ai Cantoni sulle nuove tariffe;
- approntamento delle pubblicazioni in ambito di informazione fiscale per i contribuenti e i media (calcolo dell'onere fiscale, calcolatore online di imposta, altre pubblicazioni elettroniche e stampate).

#### Cantoni

Le considerazioni qui appresso valgono per la maggioranza dei Cantoni. Due soli Cantoni conoscono la compensazione automatica degli effetti della progressione a freddo per ogni periodo fiscale a livello di tariffe o di deduzioni:

- integrazione delle tariffe dell'imposta federale diretta nei sistemi EED dei Cantoni; esecuzione di test di funzionamento dei sistemi EED (controlli di plausibilità);
- adeguamento delle guide, dei moduli e di altre pubblicazioni (elettroniche e fisiche) nonché delle dichiarazioni elettroniche di imposta (online e CD);
- integrazione delle tariffe di imposta federale diretta nelle tariffe di imposta alla fonte dei Cantoni (se del caso aggiornamento); in tal modo si creano per ogni Cantone le tariffe di imposta alla fonte afferenti a tutte le sovranità fiscali;

Compensazione più rapida degli effetti della progressione a freddo in ambito di imposta federale diretta

- controllo e verifica del calcolo delle tariffe di imposta alla fonte;
- approntamento grafico, stampa e invio delle tariffe di imposta alla fonte ai datori di lavoro e alle istituzioni di previdenza;
- approntamento delle tariffe dell'imposta alla fonte in vista della loro importazione nei programmi di elaborazione degli stipendi.

Nel caso della Confederazione il **dispendio** corrisponde a circa una settimana di lavoro di una persona. Anche per quanto riguarda i Cantoni il dispendio non dovrebbe essere molto importante, perché si tratta di lavori che possono essere avviati in parallelo ad altri adeguamenti annuali.

#### *Datori di lavoro/Istituzioni di previdenza*

Per quanto riguarda i datori di lavoro e le istituzioni di previdenza insorgono spese supplementari per il fatto che le nuove tariffe dell'imposta alla fonte devono essere implementate nelle applicazioni EED rilevanti e poi sottoposte a test.

Nel caso della variante che prevede una **soglia di rincaro del 3 per cento** insorgerebbero i medesimi lavori, ma non automaticamente ogni anno.