

Riforma dell'imposizione delle famiglie: nuovo progetto

A fine gennaio 2009 il Consiglio federale ha fatto una nuova proposta sulla questione dell'imposizione delle famiglie. Dal momento che il progetto iniziale sulla scelta del sistema d'imposizione è sfociato in un fallimento politico, il Consiglio federale propone oggi misure mirate e parziali basate sul sistema esistente, tendente ad alleviare l'imposizione delle famiglie con figli e a permettere di meglio conciliare lavoro e famiglia. Il termine della consultazione è fissato alla metà di aprile del 2009.

La posizione di economiessuisse

L'economia riconosce il bisogno di riforme in materia d'imposizione delle famiglie e saluta la volontà del Consiglio federale di adottare nuove misure efficaci basate sul bisogno. La prima proposta sulla scelta del sistema d'imposizione si era tuttavia rivelata insoddisfacente, in particolare poiché avrebbe comportato oneri supplementari, nonché disparità di trattamento tra le diverse forme familiari. Ora, l'economia vuole promuovere misure mirate di sgravi fiscali per le famiglie con figli, affinché queste possano meglio conciliare lavoro e famiglia. Le sfide demografiche attuali impongono di garantire la disponibilità di una manodopera ben formata.

14 aprile 2009

Numero 9

dossier politica

Nuovo progetto sull'imposizione delle famiglie: soluzioni pragmatiche piuttosto che una revisione del sistema

Bisogno avvertito di riforma in materia d'imposizione delle coppie dopo il 1984

La riforma dell'imposizione delle famiglie è un tema politico ricorrente. Dopo che nel 1984 il Tribunale federale ha ritenuto anticostituzionale la discriminazione delle coppie sposate rispetto ai concubini, la riforma dell'imposizione delle famiglie figura nell'agenda della politica federale. Dopo questa decisione del Tribunale federale, i Cantoni hanno adattato i loro sistemi fiscali, ciò che non è stato il caso a livello federale, poiché non è finora stata trovata nessuna soluzione definitiva. Nel 2004 il popolo ha chiaramente respinto il pacchetto fiscale. In seguito a questo rifiuto il Consiglio federale ha deciso di procedere a tappe: in un primo tempo, bisognava attenuare la discriminazione che colpisce le coppie sposate. Oggi ciò è realtà grazie alle misure immediate adottate in questo senso, in vigore dal mese di gennaio del 2008.

La consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione giunge in un vicolo cieco

Il Consiglio federale lavora oggi sulla seconda tappa di una nuova regolamentazione fondamentale dell'imposizione delle famiglie: la consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione ha in effetti mostrato che attualmente nessuno dei modelli sarebbe in grado di ottenere una maggioranza politica. Mentre il PLR, il PS e i Verdi privilegiavano un'imposizione individuale, il PPD e l'UDC hanno votato per un'imposizione comune con splitting. I Cantoni e la Conferenza dei direttori delle finanze (CDF) si sono pure formalmente espressi a favore di un'imposizione comune, rifiutando così chiaramente l'imposizione individuale. A loro dire, l'imposizione individuale comporterebbe oneri amministrativi supplementari considerevoli (30-50%). D'altra parte, essa comporterebbe un rischio maggiore di abuso, un tempo di adozione nettamente più lungo, nonché un segnale sociopolitico non auspicato, poiché « l'assistenza pubblica è meno richiesta quando la famiglia è unita »¹. Tuttavia, le risposte alla consultazione mostrano globalmente che molto spesso si riconosce un bisogno di riforme e la necessità per le famiglie con bambini di beneficiare di sgravi fiscali.

Occorrono misure mirate e pragmatiche

Il Consiglio federale ha dunque cercato una soluzione pragmatica e rapidamente attuabile: piuttosto che rivedere fondamentalmente il sistema d'imposizione delle famiglie, esso propone di alleggerire l'imposizione delle famiglie con figli basandosi sul sistema attuale. Il gruppo di lavoro "Sgravi per le famiglie" ha elaborato una base di decisione e ha esaminato varie misure, che sono state tra l'altro oggetto di proposte politiche. Dopo l'adozione delle mozioni Meier-Schatz/Schwaller² « Imposte federali dirette: introduzione di un "quoziente figli" nel dicembre 2008 al Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha pure approvato alcune varianti concrete sul quoziente figli nell'ambito della consultazione.

Molteplici forme di vita

Le famiglie svizzere odierne

Il modello d'imposizione in vigore a livello federale si basa essenzialmente sull'immagine della famiglia del dopoguerra, dove la donna sposata non lavorava più in genere e dove l'unica fonte di sostentamento della famiglia proveniva dal marito. Nel corso degli ultimi trent'anni, questo modello familiare svizzero ha conosciuto cambiamenti considerevoli. La forma familiare convenzionale con un solo reddito (quello del padre) e una donna in casa è oggi soltanto un esempio di modello familiare tra molti altri (vedere grafico 1). Il concubinato concerne innanzitutto le coppie che non hanno (ancora) figli. Nel corso degli ultimi decenni, le forme di vita e familiari si sono veramente moltiplicate. La quota delle economie domestiche costituite da una sola persona continua ad aumentare, come pure il numero di coppie che vivono insieme senza essere sposate, di famiglie monoparentali e di famiglie

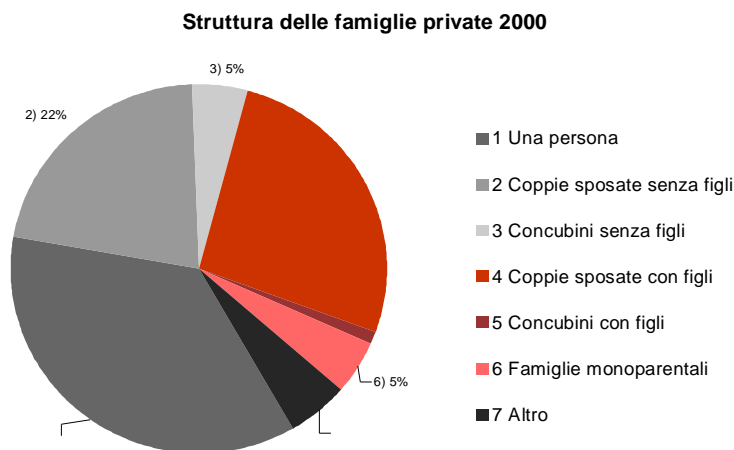
¹ DFF, AFC, Procedura di consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione delle coppie, Rapporto sui risultati, 27 settembre 2007, p. 10

² 08.3588 (Mozione Schwaller): adottata dal Consiglio degli Stati il 17.12.2008

ricomposte (vedere grafico 2). Inoltre, sempre più donne svolgono oggi un'attività professionale, anche quando esse hanno dei figli (vedere grafico 3). Il sistema d'imposizione attuale non è più adeguato a queste molteplici forme di vita familiare ed è in parte responsabile di disparità e incompatibilità con il principio dell'imposizione in funzione delle capacità economiche. Di conseguenza, in materia d'imposizione delle famiglie in Svizzera, sono rari coloro che rifiutano il bisogno di riforma a livello federale.

Nel 2000 la maggioranza delle economie domestiche erano composte da una persona. Inoltre, la maggior parte delle famiglie sono coppie con bambini. Nel 2000 le famiglie monoparentali rappresentavano il 5% delle economie domestiche. Il concubinato è soprattutto scelto dalle coppie senza figli.

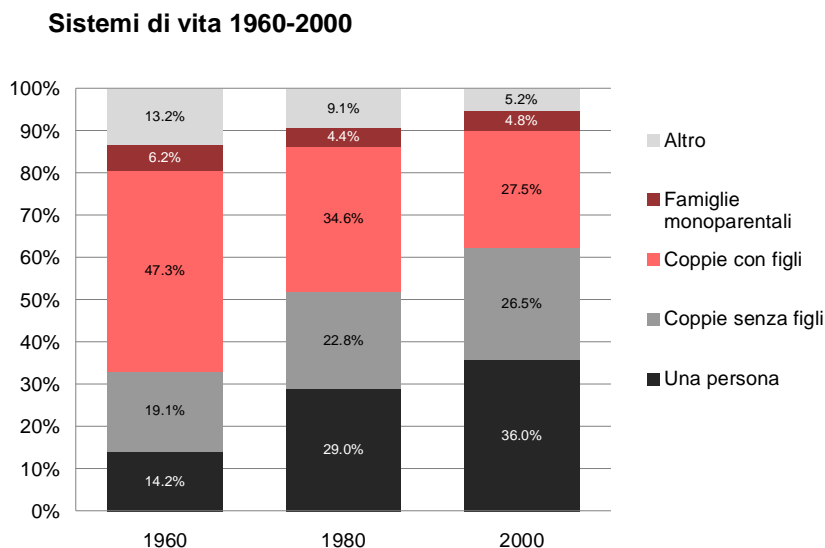
Grafico 1: Struttura delle economie domestiche private nel 2000



Fonte: UFS, strutture familiari

Nel 1960 oltre la metà delle economie domestiche erano famiglie. Nel 2000 questa proporzione è scesa ad appena un terzo. E' aumentato soprattutto il numero delle famiglie composte da una sola persona (dal 14,2% al 36%), ma anche quello delle coppie senza figli (o con figli adulti).

Grafico 2: Forme di vita e forme familiari nel 1960 e nel 2000
Quote in %



Fonte: UFS, Strutture familiari

Le tappe della riforma dopo il fallimento del pacchetto fiscale

L'impatto delle misure immediate

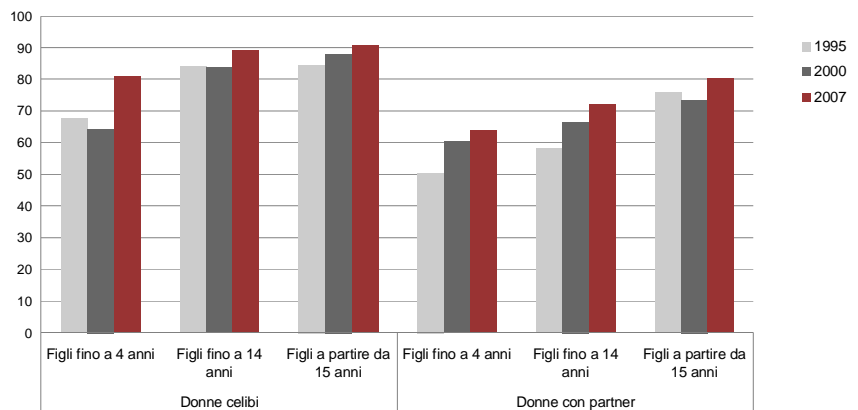
A partire dal 2009 le misure fiscali riducono la discriminazione che colpisce le coppie sposate

Le misure immediate in materia d'imposizione delle coppie hanno avuto effetto nel 2008. Così, la deduzione per coppie con due redditi passa da 7'600 franchi al 50% del secondo reddito (reddito più basso), nel limite di 12'500 franchi. 2'500 franchi supplementari sono dedotti per tutte le coppie sposate. L'onere fiscale marginale elevato che pesa sul secondo reddito può così essere attenuato, ciò che incoraggia le coppie ad avere un secondo reddito (vedere grafico 5). Mentre la deduzione più importante applicabile alle coppie con due redditi favorisce soltanto coloro che esercitano un'attività professionale, la deduzione per persone coniugate favorisce pure le coppie con un solo reddito, nonché le coppie pensionate. Grazie alle misure immediate la discriminazione che colpisce le coppie sposate con due redditi, rispetto a quelle che vivono in concubinato, può scomparire per circa due terzi di loro ed essere almeno ridotta in un terzo dei casi. Queste misure, entrate in vigore nel 2008, faranno sentire i loro effetti sul calcolo delle imposte a partire dal 2009. Per la Confederazione e i Cantoni le perdite fiscali raggiungono i 650 milioni di franchi, di cui 540 per la Confederazione. Era previsto di sottoporre al Parlamento la questione della scelta del sistema dopo l'adozione delle misure immediate.

L'attività professionale delle madri è nettamente aumentata ed è maggiormente diffusa fra quelle madri che allevano personalmente i loro figli rispetto a quelle che vivono in coppia. Oltre il 60% delle madri con figli di età inferiore ai 4 anni svolgono oggi un'attività professionale. Questa quota raggiunge perfino l'80% quando i loro figli superano i 15 anni.

Grafico 3: Un'attività professionale sempre più frequente per le madri
Percentuale di donne tra i 25 e i 54 anni in attività professionale secondo la loro situazione familiare

Proporzione crescente di madri che svolgono un'attività lucrativa (25-54 anni)



Fonte: UFS, Inchiesta sulla popolazione attiva

Scelta del sistema/risultati della consultazione

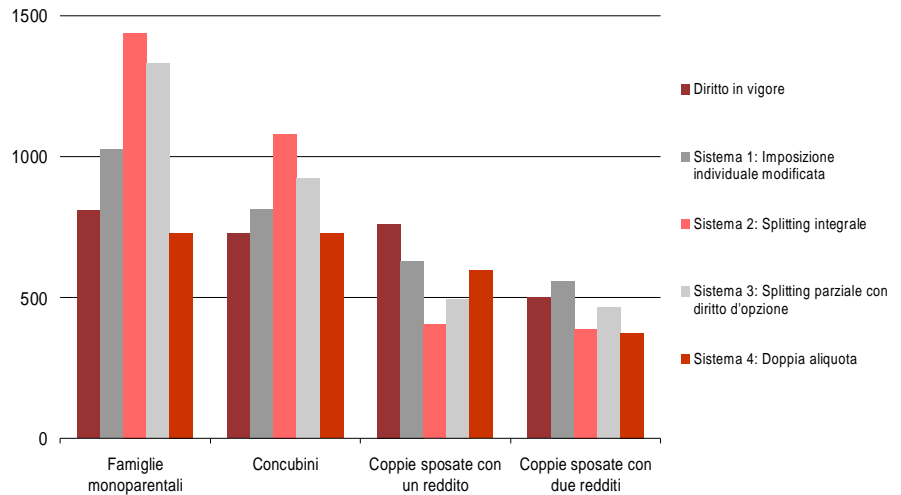
I modelli presentati aumentano le disparità

Nell'ambito della consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione sono stati proposti quattro modelli: l'imposizione individuale modificata, l'imposizione comune con splitting, lo splitting parziale con opzione e una revisione del sistema che tenga conto di due tariffe. Questi modelli avrebbero avuto ripercussioni molto diverse per i vari contribuenti. Il loro punto comune è che essi avrebbero comportato disparità più elevate in materia d'imposizione tra le diverse forme familiari rispetto al sistema attuale (vedere grafico 4). Ad esempio, in caso d'imposizione comune con splitting, le famiglie monoparentali avrebbero versato nettamente più imposte delle coppie con un solo reddito.

I quattro modelli presentati nell'ambito della consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione avrebbero considerevolmente aumentato le disparità tra le diverse forme familiari. Ad esempio, con un reddito lordo di 100'000 franchi, le famiglie monoparentali avrebbero pagato almeno tre volte in più imposte rispetto alle coppie con un reddito nel caso di un'imposizione comune con splitting. L'imposizione individuale avrebbe anch'essa rafforzato le disparità.

Grafico 4: Un'imposizione disuguale tra le varie forme familiari

Reddito lordo: 100'000 franchi

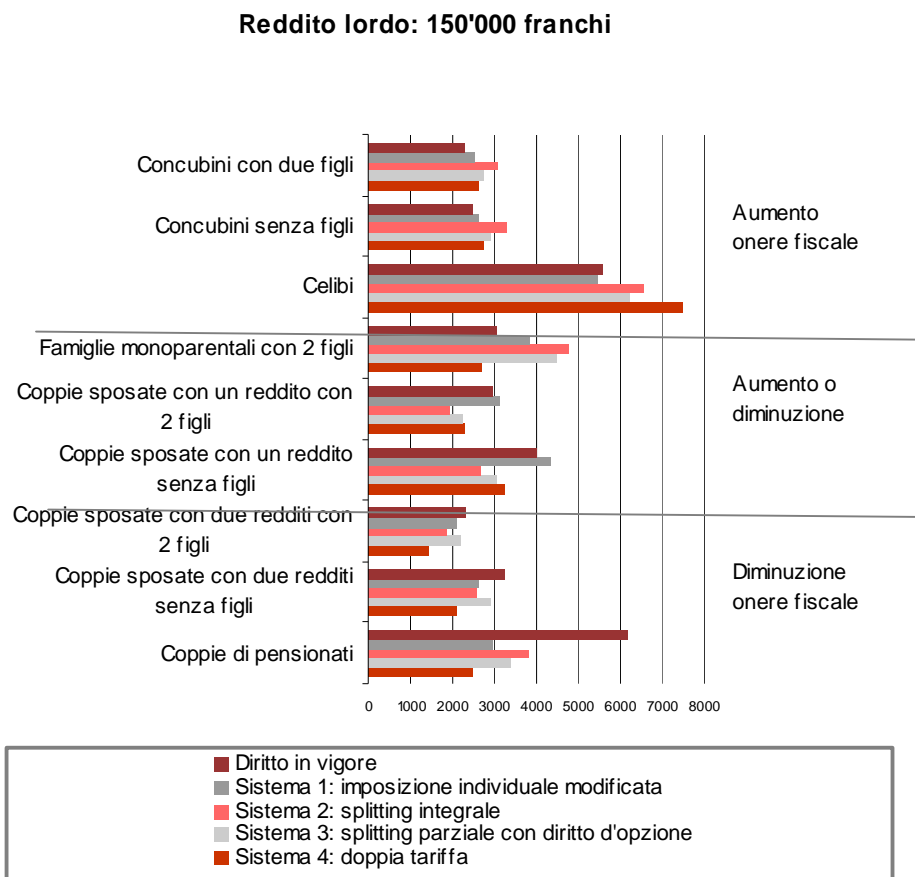


Fonte: Progetto di consultazione per la scelta di un sistema d'imposizione delle coppie sposate, dicembre 2006

Così, una riforma basata su questi modelli comporterebbe soprattutto una maggiore imposizione di taluni gruppi di persone, in particolare i celibi, le coppie che vivono in concubinato, nonché parzialmente le famiglie monoparentali (vedere grafico 5). Non sorprende dunque che con tali disparità tra i vari gruppi di persone e le diverse forme familiari, la consultazione sia finita in un vicolo cieco. Globalmente, l'imposizione comune delle coppie è stata preferita all'imposizione individuale. I Cantoni che si erano opposti al pacchetto fiscale nel 2004 in particolare si sono quasi unanimemente pronunciati a favore di un'imposizione comune.

Con i modelli proposti nell'ambito della consultazione, le coppie non sposate e i celibi sarebbero stati maggiormente tassati nella gran parte dei casi. Per contro, le coppie con due redditi e le coppie pensionate sarebbero favorite con tutti i modelli. Il sistema a due aliquote sarebbe stato più interessante per le famiglie monoparentali e il modello basato sullo splitting per le coppie con un solo reddito.

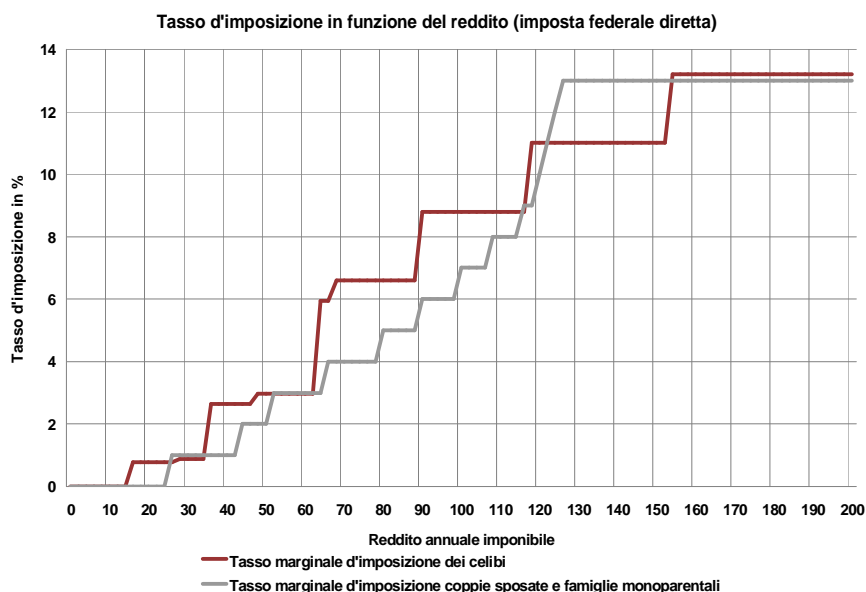
Grafico 5: Oneri supplementari per altri gruppi di persone



Fonte: Progetto di consultazione per la scelta di un sistema d'imposizione delle coppie sposate, 2006

Le imposte federali dirette sono organizzate sulla base di tariffe molto progressive. La progressività è particolarmente forte per le persone sposate con un reddito di livello medio. Se il tasso marginale d'imposizione per una coppia è del 4% con un reddito imponibile di 80'000 franchi, esso sale al tasso massimo del 13% a partire da un reddito imponibile di 135'000 franchi. Per i celibi il cui reddito imponibile raggiunge i 152'700 franchi, questo tasso è del 13,2%. Le misure immediate attenuano questo onere fiscale marginale elevato. Grazie alle deduzioni riviste al rialzo (deduzioni sociali massime di 30'500 franchi per le coppie con due redditi e con due figli), questo tasso massimo si applica solo in caso di reddito netto superiore a 155'000 franchi.

Grafico 6: Imposte federali dirette: una forte progressività
Tariffa d'imposizione marginale (2007)



Una progressività elevata all'origine dei problemi

Sul piano economico una riforma fiscale deve essere fondamentale organizzata in modo da tener conto delle nuove realtà familiari, evitare le disparità di trattamento tra le forme familiari e gli oneri fiscali più forti che pesano su alcuni altri gruppi, permettere una migliore gestione del capitale umano, nonché contribuire ad una semplificazione e a un maggiore sentimento di equità. La valutazione dei modelli proposti nell'ambito della scelta del sistema ha mostrato che nessuno di loro ha potuto profilarsi chiaramente. L'analisi degli effetti che le proposte di riforma avrebbero avuto ha tra l'altro confermato che le disparità di trattamento in materia d'imposizione delle varie forme di vita e di famiglia risultano in fin dei conti dalla forte progressività delle imposte federali dirette. Le coppie che dispongono di un reddito imponibile di 125'000 franchi sono sottoposte al tasso massimo del 13%. I celibi con un reddito imponibile di circa 152'700 franchi sono sottoposti al tasso massimo del 13,2%. Le misure immediate alzano la soglia di progressività, ma non modificano per nulla la progressività evidente delle imposte federali dirette. Al contrario, circa il 12% delle famiglie con bambini non pagano nessuna imposta federale diretta³.

Un'equità fiscale orizzontale

Le proposte del gruppo di lavoro sull'imposizione delle famiglie

Considerato come la consultazione sulla scelta del sistema d'imposizione abbia riscontrato un certo consenso sul bisogno di riforma ma non sui modelli proposti, il Consiglio federale ha cercato delle soluzioni che mantenessero il modello d'imposizione attuale e apportassero degli adeguamenti puntuali, affinché le famiglie con figli beneficiassero di sgravi fiscali. Le proposte elaborate in tal senso si basano sui risultati del gruppo di lavoro sull'imposizione delle famiglie⁴.

Due proposte:
sgravio delle famiglie con figli e una miglior conciliazione tra lavoro e famiglia.
Atteso un esame delle proposte

Il gruppo di lavoro ha esaminato diverse misure oggetto di discussioni politiche, concernenti in particolare: l'aumento della deduzione per figli, l'introduzione di una deduzione per la cura dei figli (PLR), una deduzione sull'importo dell'imposta e un credito d'imposta (PS), un esonero fiscale sugli assegni per figli (PPD), un quoziente figlio, una terza aliquota per le coppie sposate e le famiglie monoparentali con figli (PPD) o ancora una deduzione per figli più elevata per le persone che curano personalmente i figli (UDC). Al contrario, gli sgravi che comportano una modifica del sistema sono stati abbandonati. E' in particolare il caso dell'imposizione individuale.

Gli strumenti esaminati dal gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro « Sgravio delle famiglie » ha esaminato alcune misure concrete tendenti ad alleggerire l'onere fiscale delle famiglie con figli. Queste misure sono state concretizzate, a volte combinate, in modo tale che le perdite fiscali previste raggiungano circa i 500 milioni di franchi. Le principali misure previste possono essere così riassunte:

Sgravi per tutte le famiglie

1. *Aumento della deduzione per figli*

Con perdite fiscali per 500 milioni di franchi la deduzione per figli, che raggiunge attualmente i 6'100 franchi per figlio, può passare a 12'500 franchi. Ciò sgraverebbe così tutte le famiglie che hanno dei figli minorenni o in formazione e che guadagnano meno di 50'000 franchi. Ma siccome i bassi redditi non sono soggetti alle imposte federali, la deduzione non sarebbe loro di alcun beneficio.

I lavoratori indipendenti non ne approfittano

2. *Esonero fiscale sugli assegni per figli*

Finora, il Consiglio federale aveva respinto qualsiasi esonero fiscale sugli assegni per figli, poiché quest'ultimo non è compatibile con il principio d'imposizione basato sulle capacità economiche. Per un calcolo corretto di queste capacità, il totale dei redditi dovrebbe essere incluso nel sistema fiscale. Nel corso degli ultimi anni i casi di esenzione (ad esempio le rendite AVS o le rendite dell'assicurazione militare) sono stati aboliti. Inoltre, soltanto le

³ DFF/AFC, Base di decisione, p. 18

⁴ DFF, AFC, Sgravi fiscali per le famiglie con figli, Base di decisione, Gruppo di lavoro « Sgravio delle famiglie », 26.09.2008

famiglie che ricevono assegni per figli approfitterebbero di questo esonero fiscale. I lavoratori indipendenti non ne trarrebbero alcun beneficio. Inoltre, l'esonero fiscale sugli assegni per figli (circa 200 franchi al mese) comporterebbe una perdita per la Confederazione di 233 milioni di franchi.

Modello con credito d'imposta

Nell'ambito di questa riforma, sono state previste diverse combinazioni con altre misure: se si associasse l'esonero fiscale sugli assegni per figli ad un credito d'imposta per figli (al posto delle deduzioni per figlio), sarebbero in primo luogo i redditi bassi e medi ad essere alleggeriti, mentre i redditi più elevati sarebbero tassati in misura maggiore. Se si associasse l'esonero fiscale sugli assegni per figli ad una deduzione più importante per figli, il risultato sarebbe simile a quello di un maggior aumento della deduzione per figli.

Miti rifiutati

Due idee respinte

Nei dibattiti politici alcuni aspetti del sistema fiscale attuale sono spesso oggetto di critiche che non resistono ad un'analisi economica. Il rapporto analizza queste idee ricevute e conferisce così una maggiore obiettività alla discussione. Secondo la Costituzione federale, l'imposta sul reddito si basa sul principio d'imposizione fondato sulla capacità economica. Le deduzioni sociali garantiscono l'equità fiscale orizzontale. L'aliquota regge, dal canto suo, l'equità fiscale verticale.

Deduzioni per figli "antisociali": le deduzioni per figli applicate dal sistema favorirebbero quei contribuenti che guadagnano bene, permettendo loro un guadagno fiscale più importante in franchi rispetto a coloro che dispongono di redditi più bassi. Questa critica ricorrente ignora il fatto che la deduzione sociale tende ad ottenere un'equità fiscale orizzontale per i gruppi di persone, con o senza figli, che dispongono dello stesso reddito netto. Le famiglie con figli hanno un potenziale economico minore di quelle che non hanno figli. Lo sgravio maggiore è attribuibile alla progressività del sistema fiscale. Al contrario, per quanto concerne l'ammontare dell'imposta lo sgravio del reddito decresce con la deduzione per figlio.

Le deduzioni per spese di cura dei figli favorirebbero le coppie che affidano a terzi i loro figli rispetto a coloro che li curano personalmente: si sente frequentemente affermare che una deduzione per i costi legati all'assistenza dei figli effettuata da terzi favorirebbe unilateralmente i genitori che fanno curare i figli⁵. Ma un esempio del calcolo (vedere tabella successiva) mostra che nel sistema attuale i genitori con due redditi che devono assumere pure le spese di assistenza dei loro bambini da parte di terzi sono discriminati da un punto di vista fiscale. Il sistema attuale incoraggia (o perlomeno favorisce) la rinuncia ad un secondo salario a favore di un'assistenza dei figli garantita da uno dei coniugi. La critica secondo la quale i genitori che curano personalmente i figli pagano, attraverso le loro imposte, per quei genitori che danno in affidamento i figli, non corrisponde alla realtà⁶, poiché le famiglie che dispongono di un secondo salario versano imposte supplementari e assumono dunque in ampia misura esse stesse le spese legate all'assistenza dei figli da parte di terzi. Inoltre, sul piano economico è auspicabile che le donne che hanno fatto degli studi, e la cui formazione è stata in gran parte finanziata dallo Stato, mettano le loro competenze a disposizione dell'economia. Lo studio condotto da Monika Bütler, economista di San Gallo⁷, mostra persino che per le coppie sposate non vale la pena avere un secondo salario, soprattutto a partire dal secondo figlio, a causa delle elevate spese di cura e generalmente legate al reddito, nonché a seguito dell'incitamento fiscale negativo derivante dall'imposizione progressiva.

Sebbene le famiglie A e B abbiano la stessa capacità economica, l'onere fiscale è più importante per la famiglia B, poiché la base d'imposizione è più elevata. Ciò è dovuto al fatto che il reddito teorico (valore che rappresenta la cura garantita da uno dei coniugi) non è imponibile, mentre il secondo salario lo è e le spese che corrispondono all'assistenza dei figli da parte di terzi non sono deducibili.

Non discriminazione fiscale per l'assistenza dei figli garantita da terzi/da uno dei coniugi

Regolamentazione della Confederazione in vigore; esempio:

		Famiglia A : Cura essa stessa i figli	Famiglia B : Fa curare i figli
Primo reddito	imponibile	100'000	100'000
Secondo reddito	imponibile	0	20'000
Reddito teorico	non imponibile		
Reddito imponibile		100'000	100'000
Costi legati alla cura da parte di terzi		0	20'000
Reddito netto		100'000	100'000
Base d'imposizione		100'000	120'000

Fonte: DFF/AFC, Base di decisione.

⁵ MO 06.3459 : « Allègement fiscal pour les parents qui assument la garde de leurs enfants », J. Hutter (membro del Consiglio nazionale)

⁶ DFF, AFC, Sgravi fiscali per le famiglie con figli, Base di decisione (2007), p. 35

⁷ Monika Bütler : Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, Università di San Gallo, Discussion Paper no. 2006/05

Uno sgravio soprattutto per i redditi da medi a elevati

3. *Una terza aliquota per le famiglie con figli*

I costi legati ai figli possono pure essere presi in considerazione per mezzo di una terza aliquota, meno elevata, piuttosto che attraverso le deduzioni per figli. Con una terza aliquota, i celibi e le persone sposate senza figli minorenni o in formazione continuerebbero ad essere tassate secondo l'aliquota « celibi » o « coniugati » e i contribuenti con figli sarebbero tassati secondo una terza aliquota, meno elevata.

Per questo modello la commissione ha esaminato diverse varianti, ossia: l'estensione dell'aliquota per persone coniugate con una progressione meno forte verso i tassi marginali d'imposizione, una riduzione proporzionale dei tassi marginali d'imposizione con una nuova aliquota massima fissata all'11,5% (invece del 13%) e l'introduzione di un quoziente figlio. Queste soluzioni favorirebbero in primo luogo i redditi più elevati. Per quanto concerne i redditi medi, essi sarebbero meglio alleggeriti grazie ad una deduzione per figli più elevata. La variante che propone un quoziente figlio favorirebbe in particolare i redditi elevati, superiori a 150 000 franchi.

Il credito d'imposta aumenta ulteriormente la progressività

4. *Deduzione per figli sull'importo dell'imposta (con credito d'imposta)*

Nel Canton Basilea la legge fiscale prevede una deduzione per figli sull'ammontare dell'imposta in ragione di 750 franchi per anno fiscale e per figlio. Il Consiglio federale aveva finora respinto tale modifica della prassi fiscale, poiché ciò aggraverebbe l'effetto della progressività, già elevata, delle imposte federali dirette.

Se si accettassero perdite per 500 milioni di franchi e si pagasse la differenza tra la deduzione e l'ammontare dell'imposta (credito d'imposta di 731 franchi per figlio), sarebbero allora i redditi più bassi a beneficiarne maggiormente. Al contrario, i redditi superiori a 150 000 franchi sarebbero ancor più tassati rispetto ad oggi.

Deduzione per la cura dei figli: permette di meglio conciliare lavoro e famiglia

5. *Introduzione di una deduzione per la cura dei figli*

Oggi 24 Cantoni accordano già una deduzione per le spese legate all'assistenza dei figli da parte di terzi. Le famiglie monoparentali e le coppie con due redditi con figli fino ad un certo limite d'età e che devono assumere spese di assistenza, approfitterebbero di questa deduzione. Con perdite fiscali per 500 milioni di franchi, può essere introdotta la deduzione per spese di assistenza in ragione di 13'500 franchi per figlio. Le coppie con due redditi nonché le famiglie monoparentali con spese a carico per la cura dei figli beneficerebbero di questo sgravio.

Una deduzione unilaterale con un rischio d'abuso

6. *Introduzione di una deduzione per i genitori che curano personalmente i figli*

Se si incoraggiano i genitori a curare personalmente i loro figli, come suggerisce Hutter (06.3459), ciò sarebbe di pregiudizio alla non discriminazione fiscale tra i genitori che danno in affidamento a terzi i figli e coloro che li curano personalmente. E ciò andrebbe contro gli sforzi tendenti a permettere di conciliare meglio famiglia e lavoro. Altro inconveniente: la difficoltà di trasposizione nei fatti, poiché bisognerebbe definire ciò che è un'assistenza realmente effettuata dai genitori stessi.

Le misure immediate hanno già attenuato la discriminazione che colpisce le coppie sposate

7. *Aumento della deduzione applicabile alle coppie con due redditi*

La deduzione applicabile alle coppie con due redditi è già stata rialzata con l'introduzione delle misure immediate. Essa è così passata da 7'600 franchi a 12'500 franchi (somma massima). Così, la penalizzazione delle coppie sposate rispetto alle coppie di concubini potrebbe essere attenuata. Ma un aumento supplementare potrebbe dar luogo ad una disparità di trattamento tra le coppie sposate con un reddito e le coppie sposate con due redditi.

La riforma deve adempiere criteri obiettivi

Nelle sue raccomandazioni il gruppo di lavoro ha integrato i seguenti criteri:

- a. Nessun onere supplementare su altri gruppi di contribuenti
- b. Sgravi fiscali per tutti i genitori con figli, al fine di garantire un'equità fiscale orizzontale tra i contribuenti che hanno dei figli e coloro che non ne hanno
- c. Promozione di una migliore conciliazione tra famiglia e lavoro istituendo un'equità tra coloro che curano i propri figli e coloro che li danno in affidamento a terzi

- d. Trasposizione semplice
- e. Perdite fiscali limitate a 500-600 milioni di franchi

Soluzioni proposte nell'ambito del progetto di consultazione

La consultazione si basa sulle proposte del gruppo di lavoro

Il Consiglio federale ha elaborato due varianti basandosi sulla base decisionale. I contribuenti con le stesse capacità economiche devono essere sottoposti agli stessi oneri fiscali. La riforma tende al raggiungimento della possibile migliore equità fiscale orizzontale, con in particolare:

- un miglioramento dell'equità fiscale orizzontale tra contribuenti con figli e contribuenti senza figli;
- l'equità fiscale tra le famiglie che curano personalmente i figli e quelle che li danno in affidamento a terzi. Si permette così alle famiglie di meglio conciliare il lavoro con la famiglia.

Due proposte: sgravio per le famiglie con figli e migliore conciliazione tra famiglia e lavoro

Il primo obiettivo deve essere raggiunto sia grazie ad una deduzione più elevata per figli, sia grazie ad una nuova tariffa per i genitori. Il secondo deve essere raggiunto mettendo in atto una deduzione per la cura dei figli di età inferiore ai 16 anni. Le varianti proposte comportano perdite che raggiungono globalmente circa 600 milioni di franchi, di cui 498 per la Confederazione e 102 per i Cantoni. Se si includono le misure immediate messe in atto dopo il 2008 per attenuare la discriminazione che colpisce le coppie sposate, le famiglie hanno beneficiato di sgravi complessivi per 1 miliardo di franchi.

Oltre allo sgravio fiscale delle famiglie, la riforma deve garantire un'imposizione delle famiglie monoparentali e dei genitori separati in funzione delle loro capacità economiche. Nel sistema attuale le famiglie monoparentali e le coppie con lo stesso numero di figli e lo stesso reddito sono sottoposti alla medesima imposizione. Ciò sfavorisce le coppie, poiché lo stesso reddito deve bastare a due adulti. Lo stesso trattamento utilizzato in materia fiscale è particolarmente sorprendente nel caso di due persone non sposate aventi entrambi due figli. In effetti, i due partner possono in generale approfittare dell'aliquota più bassa e delle deduzioni per figlio, ma senza che i loro redditi vengano cumulati, come è il caso per le coppie sposate. Per questo motivo alcuni Cantoni esigono un adeguamento legislativo della legge sull'armonizzazione fiscale.

Varianti per lo sgravio fiscale delle famiglie con figli

Due varianti: una deduzione per la cura dei figli e l'aumento della deduzione per figli, nonché una tariffa per genitori

Nell'ambito della consultazione vengono poste in discussione due varianti.

– *La soluzione combinata*: la soluzione combinata consiste da una parte nell'aumentare la deduzione per figli di 2'000 franchi per figlio, dall'altra parte nell'introdurre una deduzione per le spese relative all'affidamento a terzi dei figli di età inferiore ai 16 anni, in ragione di 12'000 franchi per figlio. I Cantoni devono essere costretti a mettere in vigore una deduzione corrispondente nel diritto cantonale, mentre il limite massimo può essere liberamente fissato da loro.

– *La tariffa genitori*: si tratta qui di introdurre una terza aliquota per le coppie con figli e le famiglie monoparentali imponibili, piuttosto che aumentare la deduzione per figli. Come nel caso della soluzione combinata, questa variante prevede una deduzione di 12'000 franchi per le spese legate all'affidamento a terzi.

Per quanto concerne la tariffa genitori, vengono proposte tre varianti (ma nessuna si differenzia fondamentalmente dalle altre): la variante A prevede una riduzione più elevata, vale a dire una determinata somma dove non viene applicata nessuna imposta federale. Essa allevia più di ogni altra soluzione le famiglie che hanno un solo figlio. La variante B è, in ampia misura, identica al modello d'imposizione della soluzione combinata, ma il reddito è maggiormente tassato solo se supera 1 milione di franchi. La variante C sgrava in misura maggiore i redditi imponibili fino a 120'000 franchi. I redditi superiori a questo importo sono sgravati in misura inferiore rispetto alla soluzione combinata.

La perizia degli esperti ha evidenziato che i due obiettivi della riforma potranno essere raggiunti soltanto se si combinano delle misure. Il gruppo di lavoro ha abbandonato l'idea

della terza tariffa, poiché quest'ultima non darebbe in risultati fondamentalmente diversi da quelli che si raggiungerebbero aumentando la deduzione per figlio, la quale è ritenuta « più semplice e trasparente ». Dal momento che il Consiglio degli Stati ha accettato, nel corso della sessione invernale, le mozioni sull'introduzione del quoziente figlio, le varianti ad esso relative sono pure state adottate nel progetto.

Obiettivi sensati e trasposizione rapida sono le forze di una riforma pragmatica

Valutazione da un punto di vista economico

Sul piano economico si saluta la decisione del gruppo di esperti di esaminare le misure, discusse in un ambito politico, tendenti ad alleggerire le famiglie mediante criteri di valutazione chiari. I due obiettivi (sgravare tutte le famiglie e permettere alle famiglie di meglio conciliare lavoro e famiglia) devono trovare soluzioni mirate laddove è necessario agire. I criteri di valutazione scelti coincidono d'altronde ampiamente con quelli di economie suisse. I principali criteri stabiliti nell'ambito di questa riforma prevedono pertanto:

- che nessun altro gruppo di persone venga sottoposto ad oneri supplementari;
- che l'equità fiscale tra le diverse forme familiari sia garantita e che non compaia nessuna nuova disparità;
- che il capitale umano possa essere meglio gestito e che l'effetto della progressività non venga rafforzato.

Le misure devono permettere di raggiungere gli obiettivi nel modo più efficace possibile

Per quanto concerne i metodi da adottare circa l'applicazione delle misure che permetteranno di raggiungere i due obiettivi, l'economia è aperta sul principio. Ma ciò che bisogna sforzarsi di fare è di raggiungere gli obiettivi nel miglior modo possibile, con i mezzi disponibili e nel limite delle perdite fiscali previste, con costi di copertura i più bassi possibili (efficacia delle misure). In questo senso, l'economia valuta le proposte della consultazione nel seguente modo:

L'aumento della deduzione per figlio sgrava tutte le forme familiari con figli

1. Aumento della deduzione per figlio nell'ambito delle imposte federali dirette

L'aumento generale della deduzione per figli sgrava tutte le famiglie con figli. Le spese legate ai figli vengono così prese in considerazione in misura maggiore sul piano fiscale. Se le perdite non devono essere direttamente compensate, nessun altro gruppo di persone sarà tassato in misura superiore. Questa misura non ha nessun effetto sull'evoluzione delle aliquote. Per contro, gli effetti legati alla forte progressività delle imposte federali vengono trasferiti verso un livello più elevato di redditi. Al contrario, sui redditi più deboli e medi l'effetto di sgravio sarà maggiore. Per i redditi superiori, l'alleggerimento in franchi aumenta progressivamente e l'onere fiscale marginale è attenuato. I redditi più bassi non approfittano di questo aumento delle deduzioni per figli. Ma occorre comunque tener conto del fatto che i redditi più bassi hanno diritto ad una riduzione dei premi e ad altre prestazioni dello Stato, ad esempio tariffe più basse in materia di assistenza dei figli.

L'aumento della deduzione per figli costituisce globalmente una misura efficace per ridurre l'onere fiscale di tutte le famiglie con figli. Questa misura può essere introdotta rapidamente e in modo semplice. Inoltre, le spese amministrative sono poco elevate. Ma questa misura da sola non basta per rafforzare gli incentivi al lavoro e il potenziale d'impiego.

Concedere una deduzione sulle spese di assistenza dei figli per rendere più attrattivo il secondo salario

2. Deduzione sulle spese di assistenza dei figli

L'introduzione di una deduzione sulle spese di assistenza dei figli riduce l'elevato onere fiscale marginale, ciò che rende il secondo salario finanziariamente più interessante ed ha così un effetto positivo sulla crescita economica. Questa deduzione esiste già in 24 Cantoni, sotto varie forme. L'inconveniente di questa deduzione è che comporta tuttavia costi amministrativi elevati. In effetti, i costi devono essere giustificati ed avere un rapporto causale con l'attività professionale. Inoltre, questa deduzione elevata, fissata a 12'000 franchi per figlio, comporta un certo rischio d'abuso. Le famiglie nelle quali i nonni curano gratuitamente i figli sarebbero pure svantaggiate. Infine, soltanto le famiglie che hanno figli di età inferiore ai 16 anni beneficerebbero di questo sgravio; ed è precisamente a partire dai 16 anni che le spese legate alla formazione sono più elevate.

Le coppie con due redditi sono doppiamente sgravate

Sul principio, l'introduzione di una deduzione per l'affidamento a terzi dei figli è un'idea giudiziosa. Essa permette infatti di meglio conciliare lavoro e famiglia. La discriminazione fiscale attuale in materia di affidamento dei figli a terzi rispetto alla cura garantita da uno dei coniugi è eliminata e il potenziale d'impiego è meglio sfruttato. Ma questa misura da sola non basta poiché essa allevia soltanto le famiglie nelle quali entrambi i genitori hanno un'attività professionale, nonché le persone attive che allevano da sole i loro figli. E' difficile sapere in quale misura l'equità fiscale orizzontale può essere raggiunta con deduzioni concrete, e ciò in ragione di una mancanza di dati nel documento di consultazione. Il progetto fornisce certamente delle indicazioni sugli effetti dello sgravio per le famiglie aventi o meno spese di assistenza dei figli, ma non sullo sgravio fiscale effettivo del reddito lordo secondo il modello familiare. Non è possibile confrontare direttamente le famiglie, poiché le coppie che hanno spese legate alla cura dei figli da parte di terzi beneficiano di una deduzione nettamente più elevata applicabile alle coppie che dispongono di due redditi. Le misure immediate entrate in vigore all'inizio del 2008 hanno permesso di alleggerire considerevolmente le coppie con due redditi, con l'aumento della deduzione applicabile a queste coppie. Ad esempio le due riforme permetterebbero alle coppie con due redditi che hanno dei figli di pretendere in totale una deduzione più elevata, di 35'400 franchi. Al contrario, le famiglie che fanno curare i figli dai nonni potrebbero dedurre soltanto 11'400 franchi. Per le coppie con un solo reddito questa somma raggiungerebbe i 6'500 franchi. Dal momento che queste deduzioni sono relativamente elevate, potrebbero apparire nuove disparità, in particolare per quanto concerne il lavoro volontario (cura dei figli da parte dei genitori). La riforma dovrebbe tuttavia fare in modo che questo lavoro volontario non venga reso più fragile dal mercato, tanto più che esso contribuisce a ridurre i costi sociali.

Globalmente, l'introduzione di una deduzione per spese di affidamento a terzi (già in vigore in quasi tutti i Cantoni) è una misura positiva.

La tariffa genitori presenta solo pochi vantaggi rispetto alla deduzione per figli

3. Introduzione di una tariffa genitori ?

I modelli relativi ad una tariffa genitori presentati nell'ambito della consultazione non sono fondamentalmente differenti. La deduzione sulle spese di assistenza dei figli ha nettamente più peso delle varianti proposte in materia di tariffa genitori. Inoltre, queste varianti darebbero più o meno gli stessi risultati di quelli raggiunti aumentando le deduzioni per figli. Oltre tutto, l'introduzione di una terza aliquota complicherebbe considerevolmente il sistema fiscale.

Paragonata ad un aumento della deduzione per figli, la tariffa genitori presenta più inconvenienti che vantaggi; per questo deve essere scartata.

Un compromesso per le famiglie monoparentali e le coppie con figli che vivono in concubinato

4. Imposizione delle famiglie monoparentali

Oltre alle misure di sgravio proposte alle famiglie con figli, il Consiglio federale propone di sopprimere la sezione che concerne le famiglie monoparentali nella legge sull'armonizzazione fiscale. Così, la Confederazione non potrebbe più intervenire sulla questione delle aliquote fissate dai Cantoni, ciò che è una buona iniziativa. Per quanto concerne le imposte federali, il Consiglio federale vuole rimanere allo statu quo, poiché l'introduzione di una deduzione per persone sposate (misure immediate) ha già permesso a queste ultime di beneficiare di sgravi rispetto alle persone che allevano personalmente i loro figli.

Questa soluzione non permette di risolvere la questione del trattamento di favore fiscale concesso in particolare alle coppie che vivono in concubinato. Un rafforzamento dell'imposizione delle famiglie monoparentali a livello della Confederazione e dei Cantoni avrebbe poche possibilità di ottenere la maggioranza sul piano politico, condizione necessaria affinché la soluzione proposta dal Consiglio federale venga accettata.

Misure alternative senza interesse da un punto di vista economico

5. Misure alternative abbandonate

Le misure di sgravio delle famiglie con figli proposte nel progetto di consultazione e che non sono state prese in considerazione vengono esaminate di seguito:

- *Esonero fiscale sugli assegni per figli*: questa misura andrebbe contro il principio della parità di trattamento tra tutte le famiglie. Essa comporterebbe una discriminazione tra le famiglie che percepiscono indennità per figli e quelle che non vi hanno diritto. In particolare sarebbero sfavoriti i lavoratori indipendenti.
- *Deduzione per figli sull'ammontare dell'imposta*: questa misura rafforzerebbe la forte progressività delle imposte federali dirette e deve di conseguenza essere respinta. Inoltre, l'aumento dell'onere fiscale marginale già elevato andrebbe contro gli obiettivi fisali e gli sforzi realizzati per promuovere il secondo reddito fra le persone sposate.
- *Introduzione di una deduzione per i genitori che allevano personalmente i figli*: come dimostrato dalla perizia degli esperti, questa misura creerebbe una disparità di trattamento tra le famiglie e sarebbe contraria all'obiettivo di miglior sfruttamento del potenziale d'impiego.
- *Aumento della deduzione applicabile alle coppie con due redditi*: la deduzione applicabile alle coppie con due redditi è già stata rivista al rialzo con le misure immediate del 2008 relative all'imposizione delle coppie sposate. Inoltre, considerato come l'obiettivo primario di questa misura non sia quello di sgravare le famiglie, bensì quello di eliminare la discriminazione che colpisce le coppie sposate, un nuovo aumento si rivelerebbe poco efficace.

Due misure: una deduzione per figli più elevata e una deduzione sulle spese di affidamento

L'analisi delle varie misure mostra che i due obiettivi mirati possono essere raggiunti unicamente combinando le misure. La proposta del Consiglio federale tendente ad alleviare le famiglie aumentando la deduzione per figli e creando una deduzione per le spese di affidamento dei figli a terzi è ritenuta efficace. Di conseguenza, essa non deve essere abbandonata. La riforma può inoltre essere rapidamente messa in atto. Bisognerebbe tuttavia verificare il carattere appropriato dell'importo delle deduzioni, nonché il loro impatto sull'equità fiscale orizzontale.

Inconvenienti: un sistema fiscale reso più complesso, invece di essere semplificato

Punti deboli della riforma

Affinché il sistema federale d'imposizione attuale sia mantenuto nei suoi principi, la riforma non può rimediare agli inconvenienti attuali legati a questo sistema. In fin dei conti, la difficoltà di trovare misure idonee per alleviare le famiglie è legata alla forte progressività del sistema federale d'imposizione. In effetti, è innanzitutto questa importante progressività che fa nascere differenze tra i diversi modelli fiscali. Fondamentalmente, le nuove misure non modificano in nessun caso l'evoluzione attuale delle tariffe, ma permettono di ridurre i tassi marginali d'imposizione e la loro forte progressività. Altro inconveniente: la riforma non semplifica il sistema fiscale ma lo rende ancora più complesso.

Informazioni:

brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch

christoph.schaltegger@economiesuisse.ch