
Allegato 3: Contesto fiscale per le operazioni finanziarie

Indice delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASA	Associazione Svizzera delle Assicurazioni
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (erosione della base imponibile e trasferimento degli utili)
CDF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
CDI	Convenzione per evitare la doppia imposizione
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi dell'Assemblea federale
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CoCos	Contingent Convertible Bonds, prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937; RS 311.0
CRS	Common Reporting Standard
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EUR	Euro
EUZ	Accordo con l'Unione europea sulla fiscalità del risparmio
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FSB	Financial Stability Board
G20	Gruppo dei 20 principali Paesi industrializzati ed emergenti
GAFI	Gruppo di azione finanziaria / Gruppo di lavoro sulle misure contro il riciclaggio di denaro
GBP	Great Britain Pound, sterlina inglese
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LAID	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni; RS 642.14
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio; RS 952.0
LIFD	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta; RS 642.11
LIFin	Legge sugli istituti finanziari
LIP	Legge federale del 13 ottobre 1965 su l'imposta preventiva; RS 642.21
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario; RS 955.0
Modello CAA	Model Competent Authority Agreement
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PMI	Piccole e medie imprese
RI imprese III	Riforma III dell'imposizione delle imprese
RS	Raccolta sistematica delle leggi federali
SAI	Scambio automatico di informazioni
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
TBTF	Too big to fail
TLAC	Total loss absorbing capacity
TTF	Tassa sulle transazioni finanziarie
UBS	UBS SA
UE	Unione europea
USA	Stati Uniti d'America
USD	Dollaro statunitense

1. Situazione iniziale

1.1. Gruppo di esperti

Il 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di istituire un gruppo di esperti allargato, cui ha affidato il mandato di analizzare le condizioni quadro e le prospettive della piazza finanziaria e di presentare raccomandazioni riguardo alle strategie da attuare. Oltre al presidente del gruppo di lavoro, professor Aymo Brunetti, il Consiglio federale ha designato anche la professoressa Susan Emmenegger quale rappresentante del mondo scientifico. Il DFF è stato autorizzato a confermare la composizione del gruppo di esperti non appena le autorità e l'economia privata privata avessero designato i loro rappresentanti. Un mese più tardi, il 10 ottobre 2013, la composizione del gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale per l'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari era ormai definita e per incarico del Consiglio federale il DFF ha così confermato, con una decisione istitutiva, i rappresentanti dell'economia privata e delle autorità.

Il mandato conferito assegna al gruppo di esperti il compito di occuparsi, indipendentemente dagli affari quotidiani e sulla base degli esistenti principi sulla politica dei mercati finanziari, sia delle sfide poste alla piazza finanziaria in Svizzera sia delle sue opportunità all'estero. Nel suo operato il gruppo ha dovuto tener conto degli interessi dell'intera economia nazionale. I lavori sono stati focalizzati sul rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera attraverso il miglioramento delle condizioni quadro nazionali, per poter accompagnare nel miglior modo possibile anche la trasformazione strutturale in atto nel settore finanziario e nell'economia reale. Il secondo punto focale dei lavori del gruppo consiste nella tutela o nel miglioramento dell'accesso ai mercati esteri, con riguardo al mantenimento e alla promozione del valore aggiunto delle attività a vocazione internazionale esercitate sulla piazza svizzera.

Per svolgere questo compito nel migliore dei modi, in occasione della sua prima seduta, tenutasi il 2 dicembre 2013, il gruppo di lavoro ha deciso di costituire quattro sottogruppi che avrebbero approfondito quattro tematiche trasversali: accesso al mercato, rischi per l'economia nazionale, contesto fiscale per le operazioni finanziarie, processo e attuazione della regolamentazione.

1.2. Sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie»

1.2.1. Composizione

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» (di seguito denominato «sottogruppo») era composto come segue:

copresidenti

- Michel Demaré, presidente di SwissHoldings
- Adrian Hug, direttore dell'AFC

rappresentanti dell'economia privata

- Urs Kapalle, ASB
- Andreas Risi, UBS
- Carl Emanuel Schillig, ASA
- Martin Zogg, SwissHoldings

rappresentanti delle autorità

- Giancarlo Kessler (fino a giugno 2014) e Stefan Flückiger (da luglio 2014), entrambi del DFAE
- Christoph Schelling, SFI
- Fabian Baumer, AFC
- Martin Daepf, AFC
- Regine Loepfe, AFC, segreteria scientifica

1.2.2. Mandato del sottogruppo

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» è stato incaricato di esaminare se il trattamento fiscale degli affari finanziari nel regime tributario svizzero comporti svantaggi rilevanti nel confronto internazionale e in quali settori si collochino questi eventuali svantaggi. In particolare, il sottogruppo è stato chiamato ad analizzare gli ostacoli fiscali in materia di imposta preventiva e tassa di bollo, le conseguenze finanziarie per il bilancio pubblico e le ulteriori implicazioni di un'eventuale riforma, esaminando al tempo stesso anche i possibili effetti di decisioni strategiche incombenti in Svizzera e all'estero.

Per sapere quali misure si potrebbero adottare singolarmente o cumulativamente per migliorare il contesto fiscale per le attività finanziarie in Svizzera, il sottogruppo è stato chiamato a indicare una serie di opzioni d'intervento o di proposte di riforma riguardanti il contesto fiscale.

Nel valutare le misure, il sottogruppo ha tenuto conto dell'utilità e dei costi per l'intera economia. Ha inoltre considerato l'impatto sulla politica finanziaria ed estera, compresa la questione del controfinanziamento, con l'attenzione rivolta principalmente all'attrattiva e alla qualità della piazza finanziaria e imprenditoriale svizzera.

Alla luce delle constatazioni fatte, il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» aveva quindi il compito di proporre misure economicamente ragionevoli e formulare raccomandazioni in caso di eventuale necessità di adeguamento a livello di leggi e ordinanze.

1.2.3. Metodologia seguita dal sottogruppo

In generale

Sedute

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» ha tenuto in totale dieci sedute, tutte nel 2014: il 5 e il 21 febbraio, il 19 e il 24 marzo, il 22 maggio, il 10 giugno, il 18 agosto, il 5 settembre, il 1° ottobre e il 12 novembre. Tutte le sedute si sono tenute a Berna.

Metodologia

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» ha deciso unanimemente di condurre discussioni di ampio respiro, includendo anche i progetti e le procedure legislative già in corso.

Per strutturare il proprio lavoro, nelle prime due sedute il sottogruppo ha stilato un elenco di temi, definendo già a grandi linee una possibile ossatura per il rapporto. Ha così deciso di svolgere il proprio mandato riflettendo sulle seguenti tematiche:

le condizioni quadro fiscali subottimali nel settore delle obbligazioni e degli investimenti collettivi di capitale nuocciono al mercato svizzero dei capitali: queste discussioni riguardavano in particolare l'imposta preventiva;

le dinamiche in atto nel settore bancario sul piano internazionale: sotto questa voce gli esperti hanno discusso principalmente dei seguenti temi fiscali: gli sforzi in vista dello scambio automatico di informazioni (SAI), la revisione dell'Accordo con l'Unione europea sulla fiscalità del risparmio (EUZ), la tassa di negoziazione e le tasse riscosse all'estero sulle transazioni finanziarie, l'imposta preventiva (con particolare riguardo al trattamento fiscale dei cosiddetti «*bail-in bonds*» per aumentare il capitale proprio) e l'accesso delle autorità fiscali svizzere ai dati finanziari dei contribuenti svizzeri;

il settore assicurativo: qui la sfida riguardava le diverse regolamentazioni settoriali del vigente diritto fiscale, in particolare la tassa di bollo, l'imposta sul reddito e l'imposta sul valore aggiunto;

la regolamentazione applicabile a banche e assicurazioni: riguardo a questo tema l'attenzione era rivolta alle accresciute esigenze in materia di fondi propri e all'accesso al mercato, considerando il ruolo particolare dell'imposta preventiva (strumenti *bail-in* compresi), dell'imposta sull'utile e sul capitale.

Questa struttura ha fatto da filo conduttore per le attività del sottogruppo e ha ispirato anche l'impostazione del presente rapporto finale.

Sedute e temi prioritari

Ogni seduta è stata consacrata a una tematica considerata prioritaria. Durante la discussione, il tema prescelto è stato enucleato sotto tutti gli aspetti, analizzato e inserito in un contesto internazionale. Singole sedute sono state consacrate ad esempio a temi quali l'imposta preventiva sulle obbligazioni, gli interessi del settore bancario (compresa l'imposta europea sulle transazioni finanziarie e il problema del *transfer pricing*, ma non considerando i *bail-in bonds* e l'imposta preventiva), gli aspetti specifici del settore assicurativo, l'imposizione plurima a livello di gruppo e la problematica del *transfer pricing*, sempre preceduti da una presentazione introduttiva.

Audizione di specialisti del ramo

Nel trattare singoli temi, il sottogruppo ha invitato alle relative sedute anche una serie di specialisti del ramo. Nel corso della discussione sull'imposta preventiva, ad esempio, sono stati sentiti sia uno specialista della FINMA, che ha presentato in particolare la problematica dei *bail-in bonds* dal punto di vista dell'autorità di vigilanza, sia un esperto dell'AFC specializzato in materia di imposta preventiva. Ad alcune sedute sui temi riguardanti il settore assicurativo e la questione del *transfer pricing* hanno partecipato altri specialisti dell'AFC.

Raccomandazioni

Alla luce di queste discussioni e delle constatazioni che ne sono state tratte, il sottogruppo ha formulato e approvato una serie di raccomandazioni comuni.

In particolare

Rapporti intermedi all'attenzione del gruppo di esperti e del Consiglio federale

Il sottogruppo ha avuto modo di constatare sin dall'inizio della propria attività che avrebbe trattato approfonditamente tematiche che a livello politico si trovavano già in fase di avanzata discussione rispetto ai suoi lavori e a quelli del gruppo di esperti. Non ritenendo utile presentare nel proprio rapporto finale temi sui quali il Consiglio federale avrebbe già preso una decisione, il sottogruppo ha convenuto con il gruppo di esperti una soluzione per poter fornire anticipatamente le sue riflessioni al Consiglio federale. Gli esperti hanno così stabilito che il sottogruppo avrebbero redatto un rapporto intermedio sia sul tema della *riforma dell'imposta preventiva* , sia su quello dello *scambio automatico di informazioni* , trasmettendolo poi al gruppo di esperti all'attenzione del Consiglio federale.

I due documenti sono stati trasmessi al gruppo di esperti dalla segreteria scientifica del sottogruppo il 7 maggio 2014.

Rapporto intermedio sullo scambio automatico di informazioni

Nel frattempo, l'8 ottobre 2014, il Consiglio federale ha approvato i mandati negoziali per l'introduzione dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale con gli Stati partner.

Rapporto intermedio sulla riforma dell'imposta preventiva

Dopo la deliberazione in seno al gruppo di esperti e dopo aver apportato una serie di modifiche, il 16 giugno 2014 il rapporto intermedio sulla riforma dell'imposta preventiva è stato trasmesso al capo del Dipartimento. Il 2 luglio successivo il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, con il coinvolgimento del gruppo di esperti «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari», un progetto da porre in consultazione che prevedesse una struttura differenziata per l'imposta preventiva e agevolasse in particolare la raccolta di capitale in Svizzera, compresa l'emissione di *bail-in bond* delle grandi banche.

2. Obiettivi

L'obiettivo principale della politica fiscale è generare entrate pubbliche nel quadro definito dall'obiettivo fiscale. Una politica fiscale razionale, tuttavia, non preleva le imposte in modo casuale, bensì rispettando obiettivi in materia di allocazione, di equità fiscale e di redistribuzione. L'obiettivo in materia di allocazione può essere suddiviso in un obiettivo relativo alla piazza finanziaria e un obiettivo di efficienza. L'equità fiscale e l'obiettivo di redistribuzione mirano a una ripartizione equilibrata degli oneri fiscali e a una ripartizione secondaria equilibrata del reddito e della sostanza.

Il lavoro di sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari punta innanzitutto a migliorare le condizioni quadro per le attività sui mercati finanziari svizzeri. A tale scopo, le disposizioni fiscali che potrebbero pregiudicare il pieno raggiungimento degli obiettivi relativi all'efficienza e alla piazza finanziaria dovranno se del caso essere adeguati. In tale contesto occorrerà tuttavia tener conto anche degli altri obiettivi della politica fiscale, ossia da un lato degli obiettivi di equità fiscale e di redistribuzione, dall'altro dell'obiettivo fiscale. Gli ostacoli al raggiungimento di questi obiettivi dovranno quantomeno essere ridotti al minimo.

2.1. Obiettivo relativo alla piazza finanziaria

Un buon sistema fiscale si distingue per la sua concorrenzialità rispetto al substrato fiscale mobile. Esso evita la fuga di tale substrato verso altre entità territoriali e consente l'insediamento di nuove attività che vanno ad ampliare il substrato fiscale. Offre condizioni fiscali favorevoli per

- la scelta della sede da parte delle imprese;
- la scelta del luogo di domicilio da parte delle persone fisiche;
- l'investimento di capitali;
- la vendita di beni e servizi.

In questo contesto, la scelta del domicilio da parte delle persone fisiche non è una questione di primaria importanza, mentre le condizioni quadro fiscali per le operazioni finanziarie hanno un impatto sugli altri tre aspetti.

Un altro importante fattore in relazione alla piazza finanziaria è quello della certezza del diritto e della sicurezza della pianificazione. Certezza del diritto significa poter conoscere in anticipo le conseguenze fiscali di una determinata transazione. Sicurezza della pianificazione significa che un soggetto economico può contare su un dispositivo fiscale che non muta repentinamente, e soprattutto che non rischia di subire modifiche retroattive. Per le persone attive in ambito transfrontaliero, questi fattori contano non solo a livello nazionale, ma anche internazionale.

2.2. Obiettivo di efficienza

L'obiettivo di una fiscalità efficiente è caratterizzato da diversi elementi: oneri supplementari e costi di attuazione contenuti, capacità di compensare attuali carenze del mercato, stabilizzazione macroeconomica. Le principali ripercussioni fiscali derivano dagli oneri supplementari dell'imposizione, il cui contenimento assume dunque un'importanza prioritaria.

Aspetti considerati prioritariamente nel presente lavoro:

- *oneri supplementari contenuti*: nei mercati che non presentano effetti esterni, il sistema fiscale dovrebbe pregiudicare il meno possibile gli incentivi alla produzione e distorcere il meno possibile le decisioni imprenditoriali dei soggetti economici. Questo principio consente di contenere gli oneri supplementari derivanti dall'imposizione ai minimi livelli e quindi di assicurare un elevato grado di benessere.
- *costi di attuazione contenuti*: i costi di attuazione dell'imposizione devono essere contenuti il più possibile. Questo principio vale sia per i costi di riscossione, sostenuti dal fisco, sia per i costi di versamento a carico dei contribuenti.

Aspetti che nel presente lavoro passano in secondo piano:

- *internalizzazione di effetti esterni (obiettivi d'incentivazione)*: eventuali effetti esterni possono essere internalizzati con una tassa d'incentivazione. Anche le tasse d'incentivazione contribuiscono al benessere, in quanto correggono le distorsioni del mercato causate da effetti esterni;
- *stabilizzazione macroeconomica*: le imposte possono anche favorire lo sfruttamento ottimale dei fattori di produzione e l'attenuazione di eventuali oscillazioni congiunturali.

2.3. Obiettivi di equità e di redistribuzione

Per obiettivi di equità e di redistribuzione si intende una ripartizione equilibrata degli oneri fiscali

nonché una ripartizione secondaria equilibrata di reddito e sostanza.

Sotto l'aspetto qui esaminato, gli obiettivi di equità e redistribuzione mirano all'equità fiscale orizzontale, la quale esige che fatti comparabili o pari capacità economiche siano tassati allo stesso modo.

Accessoriamente intervengono anche l'equità fiscale verticale e l'obiettivo della redistribuzione intragenerazionale:

- equità fiscale verticale significa che le persone fisiche con capacità economiche più elevate devono essere tassate maggiormente rispetto a quelle con capacità economiche minori;
- redistribuzione intragenerazionale significa correggere la ripartizione primaria di reddito e sostanza a favore di una loro ripartizione secondaria più armonica.

2.4. Obiettivo fiscale

L'obiettivo fiscale mira a consentire il finanziamento dei compiti dello Stato, che a loro volta derivano dagli obiettivi di allocazione e di redistribuzione. Il gettito fiscale può essere adeguato in modo flessibile a un fabbisogno finanziario in evoluzione.

Nel presente contesto, l'obiettivo fiscale deve consentire di mantenere il gettito almeno al livello attuale.

3. Condizioni quadro a livello nazionale e internazionale e problematiche connesse (panoramica della situazione fiscale attuale) con particolare attenzione al significato del contesto fiscale

3.1. Mercato dei capitali – Problema: le condizioni subottimali del contesto fiscale per le obbligazioni e gli investimenti collettivi di capitale nuocciono al mercato svizzero dei capitali; imposta preventiva al centro dell'attenzione

Contesto nazionale

Con riferimento al rapporto intermedio del gruppo di esperti «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari»¹ sulla riforma dell'imposta preventiva, all'inizio di luglio 2014 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, con il coinvolgimento di tale gruppo, un progetto da porre in consultazione concernente una riforma dell'imposta preventiva.

Con la revisione il Consiglio federale intende eliminare le limitazioni attuali e rafforzare il mercato svizzero dei capitali, che nelle condizioni attuali non è interessante per gli investitori esteri a causa dell'imposta preventiva onerosa a livello amministrativo e delle limitate possibilità di rimborso.

- *Limitazioni per la piazza industriale:* a causa delle restrizioni esistenti, gli investitori esteri disdegnano le obbligazioni svizzere, con conseguente chiara riduzione del volume della

¹ Il rapporto intermedio sulla riforma dell'imposta preventiva consegnato al Consiglio federale è disponibile al sito.

domanda di nuovi prestiti obbligazionari svizzeri. Spesso, le maggiori imprese svizzere tentano dunque di evitare gli oneri connessi all'imposta finanziandosi tramite società estere. In questo modo evitano anche di dover pagare ai creditori interessi più elevati a titolo di compensazione. Di conseguenza, le imprese devono sostenere spese per il mantenimento di strutture all'estero. L'imposta preventiva svolge dunque la propria funzione di garanzia soltanto parzialmente. Le PMI svizzere senza rappresentanze all'estero non possono invece effettuare transazioni internazionali nell'ambito del mercato dei capitali direttamente dalla Svizzera, in particolare per quanto concerne l'acquisto ad esempio di divise quali EUR, GBP o USD, dal momento che, se i mezzi sono impiegati in Svizzera, i profitti realizzati sul capitale raccolto sono assoggettati all'imposta preventiva. Le PMI svizzere devono pertanto avvalersi di strumenti di finanziamento alternativi.

- *Limitazioni per la piazza finanziaria:* un mercato dei capitali per obbligazioni societarie nazionali esiste attualmente solo in misura alquanto limitata. Un mercato interno dei capitali più solido sarebbe interessante per tutta una serie di istituti finanziari svizzeri che offrono servizi ad esso collegati, e che potrebbero generare ulteriore valore aggiunto in patria. L'imposta preventiva rappresenta un problema anche in relazione all'emissione dalla Svizzera di strumenti volti ad assorbire le perdite di capitale. Oggi le prescrizioni normative previste dal dispositivo TBTF obbligano già le due grandi banche ad emettere dalla Svizzera strumenti di capitale finalizzati all'assorbimento delle perdite, ad esempio CoCos (*contingent convertible bond*, ovvero prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili) oppure obbligazioni *write-off* (obbligazioni con cancellazione del credito). Per poter collocare questi prodotti presso investitori internazionali, CoCos e obbligazioni *write-off* sono temporaneamente esentati dall'imposta preventiva sino a fine 2016. La scadenza del periodo di esenzione dall'imposta preventiva nonché le ulteriori e più rigorose esigenze imposte per il capitale di terzi finalizzato ad assorbire le perdite a livello internazionale (*bail-in bond*) impongono a breve termine di affrontare nel suo complesso la problematica dell'imposta preventiva in relazione alle esigenze regolatrici in ambito TBTF (cfr. a questo proposito il cap. 3.5.1.).
- *Insediamiento di servizi/prodotti internazionali:* nel raffronto internazionale, la gestione di *cash pool* dalla Svizzera è fiscalmente svantaggiosa. Per tale ragione queste attività sono state in gran parte delocalizzate all'estero. All'estero, però, le banche svizzere non dispongono di attività bancarie commerciali sufficienti per poter assicurare una gestione completa dei *cash pool* esteri, nemmeno per quelli di imprese svizzere. Anche gli investimenti collettivi di capitale risentono della complessità che caratterizza le possibilità di rimborso. Per ulteriori dettagli sugli investimenti di capitale si rimanda al rapporto sul principio del debitore e dell'agente pagatore nel diritto tributario redatto dal gruppo di lavoro misto e pubblicato a febbraio 2014.²
- *Lacune nella funzione di garanzia riguardo agli investitori svizzeri:* l'assetto attuale dell'imposta preventiva presenta lacune nella copertura dei redditi da interessi degli investitori svizzeri. Ad esempio, i redditi da interessi provenienti da obbligazioni estere non sono tassati e prestano quindi il fianco alla disonestà fiscale.

A causa dei regimi fiscali in vigore, le imprese svizzere emettono le loro obbligazioni soprattutto

² *Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht, Bericht der gemischten Arbeitsgruppe zu Handen des Bundesrates*, 14 febbraio 2014, pag. 48 segg.

all'estero. La Svizzera perde così non solo valore aggiunto, ma anche un potenziale substrato di imposte sull'utile e sul reddito che si fonderebbe su questo ulteriore valore aggiunto nel campo dell'intermediazione finanziaria.

Contesto internazionale

In considerazione dell'imposta preventiva svizzera e dell'attrattività limitata del mercato svizzero dei capitali nel raffronto internazionale, attualmente le operazioni di emissione, anche per debitori e garanti svizzeri, si svolgono principalmente all'estero, dove di norma non sono prelevate imposte residue sugli interessi.

I problemi risiedono in particolare nell'emissione di obbligazioni *bail-in* dalla Svizzera e nel futuro trattamento dei CoCos e delle obbligazioni *write-off*, senza contare che questi temi richiedono una soluzione urgente anche in termini di tempo. È lecito attendersi che il piano riguardante l'obbligazione *bail-in* proposto dal Financial Stability Board (FSB) sia adottato a breve.³

Sfide

In considerazione delle problematiche sopra descritte, il Consiglio federale e il gruppo di esperti propongono il passaggio al principio dell'agente pagatore, eccettuando i ricavi da partecipazioni svizzere. Il gruppo di esperti raccomanda di accordare al progetto la massima priorità. Questa riforma ha il potenziale per contribuire in modo sostanziale all'attrattività della piazza finanziaria, e quindi anche della piazza economica svizzera, eliminando un ostacolo decisivo allo sviluppo di un mercato interno per l'emissione di capitale di terzi. La riforma rappresenterebbe altresì un tassello importante per riuscire a integrare le obbligazioni *bail-in* nel regime TBTF svizzero; soltanto l'emissione di tali strumenti in Svizzera, resa possibile da questa riforma, garantirebbe l'opportunità, in caso di crisi, di un ammortamento o di una conversione di queste obbligazioni in capitale proprio. La riforma è favorita anche dal fatto che con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni (SAI) a livello internazionale sarà molto più difficile aggirare lo scoglio passando da banche estere. Il principio dell'agente pagatore permette di prelevare le imposte in modo differenziato, consentendo di affrontare in particolare le seguenti sfide:

- *limitata attrattività del mercato dei capitali*: la scarsa attrattività del mercato svizzero dei capitali per gli investitori esteri richiede una riforma dell'imposta preventiva che elimini gli attuali svantaggi. Ad oggi pochi investitori esteri acquistano obbligazioni di debitori svizzeri, poiché il rimborso dell'imposta preventiva versata comporta complicazioni amministrative o risulta addirittura impossibile; per questo motivo quasi tutte le grandi imprese svizzere rinunciano all'emissione di prestiti in Svizzera. Il passaggio al principio dell'agente pagatore eliminerebbe questo incentivo negativo e contribuirebbe in modo decisivo a sviluppare un mercato svizzero dei capitali competitivo. Il grande potenziale di questa riforma è evidente da tempo, ma gli attuali sviluppi in materia di SAI e obbligazioni *bail-in* (cfr. più avanti) offrono un'opportunità unica per portare avanti con determinazione questa riforma e giungere a una decisione politica, a vantaggio della piazza industriale e finanziaria;
- *accesso ai mercati internazionali dei capitali*: l'abolizione dell'imposta preventiva sui flussi

³ In occasione dell'incontro dei G20 a Brisbane il 15 e 16 novembre 2014 il FSB ha pubblicato una proposta concernente uno standard qualitativo e quantitativo minimo per il capitale finalizzato all'assorbimento di perdite (*Total loss absorbing capacity* [TLAC]); cfr. anche il rapporto del sottogruppo sui rischi per l'economia nazionale).

transfrontalieri di capitali, in particolare per quanto concerne i finanziamenti di gruppi aziendali, favorirebbe soprattutto l'accesso al mercato svizzero dei capitali per le medie e grandi imprese;

- *problematica delle obbligazioni bail-in*: il futuro ruolo delle obbligazioni *bail-in* nel regime TBTF è un ulteriore elemento trainante per la riforma. Solo se emesse in Svizzera, queste obbligazioni potranno assolvere la loro funzione nell'ambito della liquidazione di una grande banca svizzera. Affinché questo progetto possa essere realizzato in tempo e le banche di rilevanza sistemica possano in futuro emettere obbligazioni *bail-in* dalla Svizzera, è necessaria l'esenzione dall'imposta preventiva. Nel contempo le eccezioni concesse transitoriamente per i CoCos e le obbligazioni *write-off* vanno prorogate sino a che non sarà possibile applicare un'imposta sull'agente pagatore;
- *cash pool*: la riforma dell'imposta preventiva consente anche di affrontare la problematica degli svantaggi fiscali nel raffronto internazionale, che rischiano di favorire la delocalizzazione dei *cash pool*. I grandi gruppi industriali svizzeri avranno la possibilità di concentrare in Svizzera le proprie attività di finanziamento;
- *funzione di garanzia*: per migliorare la moralità fiscale è necessario introdurre la copertura dei titoli esteri di investitori svizzeri. Per raggiungere l'obiettivo sopra menzionato, vale a dire il passaggio al principio dell'agente pagatore, tale principio non deve necessariamente estendersi anche ai ricavi da partecipazioni svizzere. Rinunciando a tale imposizione si eviterebbe da un lato di gravare le imprese della piazza industriale con ulteriori obblighi degli agenti pagatori e dall'altro si potrebbe ridurre il rischio finanziario della riforma per il fisco.

Sullo sfondo di questo scenario, il gruppo di esperti suggerisce di integrare il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore in una strategia globale e in un progetto di politica fiscale. La capacità del principio dell'agente pagatore di raggiungere i propri obiettivi dipenderà in gran parte dall'assetto che gli sarà conferito. La grande complessità delle interdipendenze esistenti è tale che la scelta di ogni singola regola è importante per evitare ripercussioni negative per la piazza economica svizzera.

Il gruppo di esperti ha individuato i seguenti obiettivi prioritari per la riforma:

1. rafforzamento del mercato dei capitali per il capitale di terzi;
2. soluzione tempestiva per le obbligazioni *bail-in* e proroga del regime derogatorio attualmente previsto per CoCos e obbligazioni *write-off*;
3. tutela degli interessi fiscali di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Alla luce degli effetti di un passaggio generalizzato o parziale al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva, e in considerazione delle opportunità e dei rischi ad esso legati, il gruppo di esperti ritiene importanti soprattutto i parametri indicati di seguito. Laddove sussistono (ancora) divergenze o necessità di approfondire aspetti inerenti alla concreta attuazione, le relative riflessioni sono proposte nella trattazione dei singoli parametri.

1. *Passaggio al principio dell'agente pagatore, ad eccezione dei ricavi da partecipazioni svizzere*: la proposta prevede un passaggio generalizzato al principio dell'agente pagatore. In questo caso l'imposta preventiva sarà dovuta anche sugli investimenti esteri detenuti presso agenti

pagatori svizzeri.

L'unica eccezione al previsto passaggio concerne i ricavi da partecipazioni svizzere, per i quali si potrebbe continuare ad applicare il principio del debitore. Questa eccezione è motivata dai seguenti argomenti:

- le imprese della piazza industriale svizzera non saranno sottoposte agli obblighi d'imposta preventiva riguardanti l'agente pagatore;
- il vantaggio supplementare derivante per il capitale proprio dall'assoggettamento dei dividendi al principio dell'agente pagatore sul mercato interno dei capitali è molto più modesto rispetto al vantaggio per il capitale di terzi sullo stesso mercato;
- inoltre, i rischi finanziari per il fisco resteranno contenuti, in quanto il consistente gettito fiscale attualmente generato dall'imposta preventiva sui ricavi da partecipazioni svizzere rimarrà intatto.

Il passaggio al nuovo principio essendo soltanto parziale, sarà opportuno dedicare particolare attenzione al trattamento della distribuzione e tesaurizzazione dei redditi da investimenti collettivi di capitale svizzeri. Sono ipotizzabili diverse varianti:

- a. mantenimento del principio del debitore;
 - b. passaggio generalizzato al principio dell'agente pagatore;
 - c. passaggio parziale al principio dell'agente pagatore, mantenendo il principio del debitore per i ricavi da partecipazioni trasferiti.
2. *Riscossione dell'imposta limitata alle persone fisiche domiciliate in Svizzera:* secondo il principio dell'agente pagatore l'imposta sui ricavi da partecipazioni sarà riscossa soltanto sulle persone fisiche domiciliate in Svizzera in quanto aventi diritto economici, per i quali la funzione di garanzia deve effettivamente intervenire. Gli agenti pagatori svizzeri, come già avviene per le imposte alla fonte liberatorie nei rapporti con Austria e Gran Bretagna e come avverrà a livello internazionale nel quadro del SAI, sono in parte in grado di individuare strutture quali società di domicilio, trust e mantelli assicurativi, ricorrendo alle regole del *know-your-customer*, già oggi applicabili in virtù del dispositivo normativo antiriciclaggio. Conti e depositi detenuti presso banche estere non rientrano in linea di massima nel campo di applicazione del principio dell'agente pagatore nel contesto dell'imposta preventiva.
 3. *Esame dell'introduzione della possibilità di notifica spontanea:* alle persone fisiche domiciliate in Svizzera potrebbe essere accordato un diritto di opzione. Nello specifico, queste potrebbero scegliere se versare l'imposta preventiva sui loro redditi secondo il principio dell'agente pagatore, oppure dichiarare tali redditi al fisco. Una simile opzione non è imperativa ai fini della realizzazione del progetto, ma permetterebbe all'investitore svizzero rispettoso della moralità fiscale di evitare l'inviso meccanismo del prelievo anticipato dell'imposta. Dal momento che sui ricavi da partecipazioni (detenute direttamente) l'imposta preventiva continuerà a essere prelevata secondo il principio del debitore, per questi redditi la notifica spontanea è esclusa a priori.
 4. *Nessuna imposta residua sui redditi da interessi:* a livello internazionale, non sarà prelevata alcuna imposta residua sui redditi dei contribuenti svizzeri da capitale di terzi, inclusi gli interessi sugli averi bancari. Per i ricavi da partecipazioni (detenute direttamente) resta applicabile l'imposta preventiva del 35 per cento, con conteggio, da parte dello Stato di residenza, dell'imposta residua secondo la CDI. La ragione di questa rinuncia va ricercata da una parte nel timore che il mercato svizzero dei capitali risulti insufficientemente interessante

per i capitali di terzi, e dall'altra nel fatto che le minori entrate determinate dalla rinuncia all'imposta residua sugli interessi sarebbero relativamente marginali.

L'AFC individua nella rinuncia totale all'imposta residua sui redditi da capitale di terzi un considerevole rischio di sottrazione d'imposta nel caso in cui il futuro sistema internazionale di scambio automatico delle informazioni (cfr. cap. 5 più avanti) dovesse mostrare gravi lacune sul piano geografico o materiale. Per tale ragione si dovrebbe puntare a creare una rete di accordi SAI a livello internazionale, che includa i Paesi in cui sono attivi i principali operatori del mercato.

5. *Armonizzazione del passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore con l'introduzione del SAI a livello internazionale:* i contribuenti svizzeri potrebbero essere tentati di affidare il proprio patrimonio non dichiarato a banche o ad agenti pagatori esteri, sottraendosi alla funzione di garanzia dell'imposta perseguita con il principio dell'agente pagatore. L'introduzione prevista del SAI a livello internazionale impedirà di ricorrere ad agenti pagatori esteri tale scopo. L'attuazione del passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore deve pertanto essere armonizzata con l'attuazione del SAI a livello internazionale.
6. *Soppressione dell'autolimitazione nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale:* il fisco svizzero deve poter sfruttare le segnalazioni ricevute dall'estero. Una condizione per il passaggio al principio dell'agente pagatore è la soppressione dell'autolimitazione attualmente in vigore nel quadro della legge sull'assistenza amministrativa fiscale.
7. *Abbandono della prassi attuale sulle obbligazioni estere garantite in Svizzera:* siccome sia le obbligazioni estere sia quelle svizzere saranno assoggettate all'imposta preventiva secondo il principio dell'agente pagatore, sugli interessi non dovrà essere riscossa un'imposta residua e a livello internazionale è prevista l'introduzione del SAI, la distinzione tra obbligazioni svizzere ed estere diverrà irrilevante ai fini dell'imposta preventiva. Sarà pertanto possibile abbandonare definitivamente la prassi attuale relativa alle obbligazioni estere garantite in Svizzera. Inoltre, le obbligazioni emesse da una società affiliata all'estero e garantite dalla casa madre in Svizzera non saranno più contabilizzate alla garante svizzera, con conseguenti vantaggi per i gruppi operanti nel nostro Paese.
8. *Eccezione transitoria per le obbligazioni bail-in sino all'entrata in vigore della revisione:* nell'ambito del progetto generale del passaggio al principio dell'agente pagatore, per le obbligazioni *bail-in* è prevista l'applicazione – sino all'entrata in vigore delle altre disposizioni della legge sull'imposta preventiva – di un'eccezione transitoria che, analogamente alla regolamentazione in vigore (e di cui si auspica la proroga) per i CoCos e le obbligazioni *write-off*, contempla l'esenzione dall'imposta preventiva. In quanto parte del progetto di passaggio parziale al principio dell'agente pagatore in materia di imposta preventiva, questo regime derogatorio dovrebbe entrare in vigore anticipatamente a titolo di disposizione transitoria.
9. *Periodo transitorio per gli agenti pagatori:* agli agenti pagatori saranno concessi due anni di tempo per implementare il principio loro applicabile. Il progetto entrerà in vigore il 1° gennaio dell'anno immediatamente successivo alla scadenza di tale periodo. L'introduzione di questo principio dovrà avvenire riducendo al minimo gli oneri e i costi per gli agenti pagatori. A tale scopo, le modalità di correzione dell'eventuale dimenticanza di riscuotere l'imposta dovranno essere stabilite in stretta intesa con il settore (p. es. per quanto concerne gli interessi di mora o la notifica a posteriori in luogo del versamento dell'imposta) e dovrà essere esaminata la

questione dell'indennizzo dei costi sostenuti dall'agente pagatore per il procedimento di deduzione dell'imposta.

3.1.1. Potenzialità economiche del passaggio al principio dell'agente pagatore

L'introduzione del principio dell'agente pagatore semplifica le condizioni di accesso al mercato per l'intera economia, aumenta l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera (mercato dei capitali e mercato monetario) e rende possibile gestire *cash pool* in Svizzera. Globalmente ne derivano i seguenti effetti positivi:

- *maggiore attrattività della piazza finanziaria (mercato dei capitali e mercato monetario).*⁴ Il potenziale di reddito legato a un'intensificazione delle attività sul mercato dei capitali è quantificabile a circa *280 milioni di franchi*. Questa cifra corrisponde ai proventi lordi (ossia ante deduzione degli eventuali costi) su tutta la catena di creazione di valore. I redditi del mercato dei capitali (circa 180 milioni di franchi) sul *mercato primario* riguarderebbero in particolare le banche d'investimento capofila (lead IB) e i consorzi, i consulenti giuridici e fiscali e i servizi di esperti contabili, mentre sul *mercato secondario* sarebbero generati soprattutto dal settore borsistico e bancario. Quanto ai proventi che affluirebbero sul mercato monetario (ca. 100 milioni di franchi), si tratta in particolare di commissioni fiduciarie per il collocamento e la gestione del margine sui costi di tesoreria per interessi passivi. Dalla prospettiva delle attività delle grandi banche legate al mercato dei capitali, il potenziale stimato contempla l'intero mercato dei capitali (tutti i tipi di emissione, tutte le emittenti). Perciò occorrerebbe aggiungere ulteriori effetti positivi isolati, ad esempio per le banche di medie dimensioni e le banche cantonali (emissioni transfrontaliere) e per l'economia reale (moltiplicatori di indotto legati ai finanziamenti agevolati). Nella stima non sono ancora considerati neppure eventuali effetti di trasferimento (sostituzione di finanziamenti creditizi con finanziamenti sul mercato dei capitali).

Gli elementi trainanti del potenziale sono i seguenti:

- grazie all'accesso agevolato al mercato dei capitali, e all'aumentata attrattività dello stesso mercato (in particolare all'aumento della domanda dall'estero), le nuove emissioni sul mercato svizzero dei capitali genereranno proventi per *180 milioni di franchi*:
 - o le nuove attività dell'economia reale porteranno alle grandi banche ulteriori proventi sulla piazza finanziaria per circa *70 milioni di franchi* (volumi complessivi supplementari tra i 10 e i 15 miliardi di franchi l'anno). Di questi 180 milioni, 60 consistono in proventi da volumi supplementari di emissione in obbligazioni di emittenti svizzere con quotazione svizzera (volume complessivo supplementare tra i 5 e i 10 miliardi di franchi l'anno circa) e per 10 milioni di franchi in nuove attività supplementari da obbligazioni di imprese svizzere, con

⁴ Stime delle grandi banche, considerando quattro ipotesi centrali:

1. si crea un *level playing field* nei confronti delle imposte con fini di garanzia su altri mercati finanziari;
2. le aziende svizzere con sede in Svizzera in futuro saranno maggiormente interessate ad emettere sulla piazza finanziaria elvetica i prestiti che ora emettono all'estero;
3. l'interesse degli investitori esteri nei confronti di prestiti e investimenti esenti da imposte in Svizzera (mobilità dei flussi di capitali esteri) aumenta, poiché gli investimenti svizzeri esenti da imposta e a tassi invariabili (in particolare le obbligazioni svizzere nei confronti delle obbligazioni estere) sono attraenti a livello internazionale;
4. numerosi clienti auspicano una semplificazione della struttura degli investimenti e investimenti diretti di mezzi liquidi in Svizzera, con la conseguenza che una parte degli investimenti monetari fiduciarie viene trasferita in investimenti svizzeri esenti dall'imposta preventiva per gli investitori esteri.

quotazione transfrontaliera (volume complessivo supplementare fino a 5 miliardi di franchi l'anno)⁵;

- altri 70 milioni di franchi di proventi supplementari deriveranno dall'emissione dei necessari strumenti di capitale *bail-in* (volume complessivo supplementare tra i 10 e i 20 miliardi di franchi l'anno circa, per un totale approssimativo tra i 50 e gli 80 miliardi di franchi);
- il rimpatrio di emissioni obbligazionarie estere esistenti sulla piazza finanziaria svizzera, indotto dalla migliorata attrattività del mercato dei capitali, genererebbe a breve-medio termine un aumento del volume delle emissioni e quindi del volume delle negoziazioni, con potenziali ulteriori proventi dell'ordine di circa 40 milioni di franchi (volume complessivo supplementare tra i 5 e i 15 miliardi di franchi l'anno circa);

- il rimpatrio di averi fiduciari depositati all'estero dischiude potenzialità reddituali per circa 100 milioni di franchi, che in base a una stima effettuata dalla prospettiva delle grandi banche riguarderebbe l'intera piazza finanziaria. Di questi, 80 milioni consisterebbero in proventi supplementari derivanti dal rimpatrio di investimenti monetari fiduciari, tra cui 75 milioni da investitori esteri (volume complessivo tra gli 80 e i 90 miliardi di franchi circa) e 5 milioni da investitori svizzeri⁶ (volume complessivo fino a 10 miliardi di franchi). 20 milioni di franchi di proventi supplementari saranno generati da nuovi patrimoni investiti in Svizzera da investitori esteri (volume complessivo tra 5 e 10 miliardi di franchi circa).

- *le potenzialità reddituali* identificate creano anche valore aggiunto a beneficio della forza lavoro. Tale valore aggiunto si aggira, in base a un margine EBIT ipotizzato del 25 per cento e una quota del 75 per cento dei costi del personale rispetto ai costi complessivi, sui 100 milioni di franchi per il mercato dei capitali e sui 55 milioni di franchi per il mercato monetario;
- *possibilità di gestire cash pool in Svizzera*: il passaggio al principio dell'agente pagatore consente di gestire cash pool di imprese svizzere a partire dalla Svizzera. Sinora, per garantire una gestione efficiente dei *cash pool* dal punto di vista fiscale, le imprese erano costrette a localizzarli all'estero, evitando così la riscossione dell'imposta preventiva e il conseguente svantaggio sui flussi di cassa. Tuttavia, la gestione di *cash pool* dalla Svizzera risulta interessante per le imprese indigene: non solo perché la piazza finanziaria offre una maggiore certezza del diritto e un'offerta di servizi completa, ma anche per i vantaggi operativi che risultano dalla concentrazione (fisica) delle funzioni di tesoreria;
- *recupero di attività collegate al finanziamento del gruppo*: se le operazioni in ambito di finanziamento del gruppo vengono rimpatriate in Svizzera, potrebbero risultarne effetti positivi sull'occupazione e la creazione di valore.

⁵ Stime delle grandi banche.

⁶ Derivanti dall'estensione dell'obiettivo di garanzia ai proventi esteri.

3.1.2 Potenzialità fiscali del passaggio al principio dell'agente pagatore

Negli anni scorsi l'imposta preventiva ha generato entrate per una media di circa 5,0 miliardi di franchi l'anno. Nel 2013 queste entrate hanno addirittura raggiunto 5,7 miliardi di franchi.⁷ La parte più consistente delle entrate dell'imposta preventiva deriva da titoli azionari che non sarebbero toccati da un passaggio parziale al principio dell'agente pagatore. Le ripercussioni finanziarie vengono quantificate nella misura del possibile in vista del progetto da porre in consultazione.

3.2 Settore bancario – Problema: dinamiche in atto sul piano internazionale; principale oggetto di attenzione: SAI, EUZ, tassa di negoziazione e tasse riscosse all'estero sulle transazioni finanziarie, imposta preventiva, accesso ai dati finanziari dei contribuenti svizzeri

1.1.1. Scambio automatico di informazioni (SAI)

Contesto internazionale

Nell'ambito nei propri lavori per l'adozione di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni, nel febbraio 2014 l'OCSE ha pubblicato i principi applicabili al futuro standard. Nel successivo mese di giugno, ha concluso i lavori riguardanti la rimanente documentazione. Il Consiglio dell'OCSE, organo supremo dell'organizzazione, ha adottato il pacchetto a metà luglio 2014. Lo standard consta dei seguenti elementi:

- il modello CAA (Model Competent Authority Agreement [Model CAA]);
- il modello per la comunicazione dei dati (Common Reporting Standard [CRS]);
- i commenti al modello CAA e CRS;
- una base per le soluzioni informatiche.

In occasione del vertice del Consiglio dei ministri OCSE tenutosi il 6 e il 7 maggio 2014, i 34 Paesi membri dell'organizzazione (Svizzera compresa), uniti ad altri 14 Paesi⁸ e all'Unione europea, hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta sullo scambio automatico di informazioni. Tale dichiarazione d'intenti attesta la volontà di lottare contro la frode e l'evasione fiscale attraverso lo scambio automatico di informazioni nonché la ferma determinazione ad introdurre lo standard in tempi rapidi. 48 Stati e giurisdizioni si sono impegnati a introdurre lo scambio di informazioni entro settembre 2017.⁹

In occasione dell'incontro tenutosi nel settembre 2014, i ministri delle finanze del G20 hanno confermato la volontà di introdurre il nuovo standard SAI. Gli Stati membri del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (Global Forum) sono stati invitati a far sapere in occasione dell'assemblea plenaria del Forum, in agenda a ottobre 2014, se ed entro quando intendevano attuare lo standard SAI dell'OCSE. Nel frattempo il Global Forum ha inserito queste informazioni nel proprio rapporto annuale, nel quale gli Stati vengono suddivisi in tre categorie: (i) Stati

⁷ *Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden*, 2014, disponibile in tedesco e francese.

⁸ Argentina, Brasile, Costa Rica, India, Indonesia, Colombia, Lettonia, Lituania, Malesia, Arabia Saudita, Singapore, Sudafrica, Repubblica popolare cinese. Andorra ha aderito successivamente alla dichiarazione, il 18 giugno 2014.

⁹ JOINT STATEMENT BY EARLY ADOPTERS GROUP: Argentina, Belgio, Bulgaria, Colombia, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Isole Faroe, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, India, Irlanda, Italia, Corea del Sud, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Mauritius, Messico, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Seychelles, Slovacchia, Slovenia, Sudafrica, Spagna, Svezia, Regno Unito, Isola di Man, Guernsey, Jersey, Anguilla, Bermuda, Isole Vergini britanniche, Isole Cayman, Gibilterra, Montserrat, Turks e Caicos.

che introdurranno il primo scambio di informazioni nel 2017, (ii) Stati che introdurranno il primo scambio di informazioni nel 2018 e (iii) Stati che non hanno ancora comunicato se e quando introdurranno lo standard.¹⁰ Il Global Forum ha annunciato che nel novembre 2014 avrebbe presentato queste informazioni anche al G20 in un apposito rapporto.

Contesto nazionale

La Svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione dello standard SAI. Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del gruppo di esperti I «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari» del 6 giugno 2013 e formulato i requisiti per lo standard SAI globale. Il Consiglio federale chiede così che lo standard:

- sia applicato a livello globale;
- includa tutte le forme giuridiche, compresi trust e società di domicilio;
- soddisfi le elevate esigenze poste dal rispetto del principio di specialità e della protezione dei dati;
- si basi sulla reciprocità.

A metà maggio 2014 il gruppo di esperti II ha presentato un parere al Consiglio federale. Considerato che nell'estate 2014 lo standard era ormai pronto, e che numerosi Stati avevano accettato il principio dello scambio automatico di informazioni, il gruppo di esperti ha ritenuto che fosse giunto il momento per la Svizzera di avviare i lavori per la sua attuazione. Sul piano internazionale si attende, in particolare da Paesi con piazze finanziarie come quella svizzera, che una volta adottato lo standard globale venga prontamente attuato. Per soddisfare tale aspettativa, e non dover di nuovo assumere posizioni difensive, conviene avviare speditamente i lavori per l'attuazione del SAI. L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha assegnato i mandati negoziali per introdurre lo standard con l'UE, gli Stati Uniti e altri Paesi. Inoltre, occorrerà adottare una legge d'applicazione a livello nazionale che crei le basi legali per l'attuazione dello standard. Il Consiglio federale intende introdurre tempestivamente queste basi legali, affinché gli istituti finanziari svizzeri possano iniziare sin dal 2017 a registrare i dati relativi ai conti dei contribuenti esteri e nel 2018 si possa procedere a un primo scambio di dati, riservata naturalmente la tempestiva approvazione delle leggi e degli accordi internazionali necessari da parte del Parlamento ed eventualmente in scrutinio popolare. In questi termini il Consiglio federale si è espresso anche nei confronti del Global Forum (cfr. sopra).

Sfide

- Il SAI deve essere applicato a livello globale per limitare il rischio di una delocalizzazione dei patrimoni al di fuori del suo campo d'applicazione. Pertanto, deve poter essere applicato in modo uniforme sul piano globale, in particolare anche dalle piazze finanziarie concorrenti (creazione di un *level playing field*).
- Occorre garantire che tutte le forme giuridiche siano incluse, e quindi rendere trasparenti anche strutture quali ad esempio i trust e le società di domicilio (compresa la dichiarazione degli aventi diritto economici).
- Gli Stati partner devono soddisfare elevate esigenze riguardo al principio di specialità, allo

¹⁰ Cfr. rapporto annuale 2014 del Global Forum, pag. 35 (<http://www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2014.pdf>).

stato di diritto e alla protezione dei dati.

- Per garantire pari condizioni (*level playing field*) ed evitare che i contribuenti svizzeri possano sottrarsi al fisco con il concorso di banche estere, lo standard deve basarsi sulla reciprocità.
- Il SAI deve essere introdotto al più presto, tenendo però debitamente conto dell'iter politico da percorrere in Svizzera, dei piani di attuazione di altri Stati e di eventuali contropartite. Occorre impedire che la Svizzera venga criticata sul piano internazionale a causa di un'eccessiva lentezza nell'attuare lo standard. La struttura dell'iter politico previsto in Svizzera permette agli istituti finanziari di avere a disposizione tempo a sufficienza per attuare il SAI.
- Nella *scelta degli Stati partner* per il SAI vanno considerati diversi criteri, tra cui ad esempio la possibilità per i contribuenti di regolarizzare la loro posizione fiscale prima dell'entrata in vigore dello scambio automatico di informazioni, l'ottenimento di concessioni a livello di accesso al mercato, l'importanza del mercato, il contenimento dei rischi per le banche e i loro collaboratori e la probabilità che altri Paesi introducano lo scambio automatico con lo Stato partner della Svizzera. I nostri Stati partner dovrebbero introdurre la reciprocità nello scambio di dati non solo con la Svizzera, bensì concludere un accordo per lo scambio automatico anche con altre piazze finanziarie operanti nella gestione patrimoniale a livello transfrontaliero. In caso contrario queste piazze finanziarie potrebbero continuare a gestire beni non dichiarati provenienti da tali Stati.

1.1.2. Tassa di negoziazione

Contesto nazionale

Un progetto di abolizione della tassa di negoziazione è attualmente pendente presso la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). Il progetto deriva da un'iniziativa parlamentare presentata dal Gruppo liberale-radicalista.¹¹ Nel febbraio 2014 la CET-N è entrata in materia sul progetto preliminare, dopodiché ha tuttavia deciso per riflessioni di natura politico-finanziaria di sospendere il trattamento del progetto sino a quando il Consiglio federale avesse varato il messaggio sulla riforma III dell'imposizione delle imprese.

Contesto internazionale

Per quanto riguarda la tassazione delle operazioni su titoli, la Svizzera è confrontata in misura crescente con regimi fiscali esteri aventi effetti extraterritoriali. Francia e Italia hanno già introdotto, rispettivamente nel 2012 e nel 2013, una tassa nazionale sulle operazioni finanziarie legate all'acquisto di titoli azionari, e nel caso dell'Italia la tassa si applica anche ai derivati su titoli azionari italiani. Ora 11 Paesi membri dell'UE prevedono di introdurre, nell'ambito di una «collaborazione potenziata», una tassa comune sulle transazioni finanziarie (TTF-UE). Quanto ai dettagli della prevista tassa, gli Stati membri non sono ancora unanimi. Verosimilmente la tassa sarà introdotta gradualmente e non prima dell'inizio del 2016.

¹¹ «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro», iniziativa parlamentare depositata il 10.12.2009 dal Gruppo liberale-radicalista (09.503).

Questi regimi, che esercitano effetti extraterritoriali, toccano la Svizzera in modo diretto. La tassa francese e quella italiana sulle transazioni si basano sul principio di emissione. Perché siano dovute basta dunque che un titolo nazionale venga negoziato, a prescindere dal domicilio dei contraenti.¹² Quanto alla futura TTF-UE, ancora non si sa se a complemento del principio di emissione verrà applicato anche il principio di residenza, come previsto nel progetto originario. In caso affermativo, la tassa sarebbe percepita quando alla negoziazione partecipa un intermediario finanziario «residente» («established», inteso in senso molto ampio, tanto da includere anche i contraenti che hanno semplicemente uno stabilimento d'impresa, un indirizzo permanente o una dimora abituale in uno Stato dell'area TTF-UE).

Sfide

- A causa degli effetti extraterritoriali dei regimi TTF, gli istituti finanziari svizzeri hanno l'obbligo di operare una detrazione fiscale per conto dei Paesi partecipanti. Di conseguenza, sorge il rischio di un'imposizione plurima per le transazioni soggette sia a una TTF estera, sia alla tassa di negoziazione svizzera. D'altro canto, vi è anche un rischio di conflitti tra la normativa svizzera ed estera.
- Oggi le banche si trovano già confrontate a un simile conflitto tra norme: in virtù dell'articolo 271 CP, per poter detrarre la tassa sulle transazioni in titoli italiani gli istituti bancari svizzeri necessitano di un'autorizzazione straordinaria del Consiglio federale.¹³ Un certo numero di banche ha già fatto domanda per ottenere la relativa autorizzazione. Nel febbraio 2014 il Consiglio federale ha tuttavia respinto queste domande dopo aver valutato e soppesato tutti gli interessi in gioco, in particolare gli interessi economici delle banche interessate e gli interessi economici e politici della Svizzera. Alcuni degli istituti bancari svizzeri interessati hanno presentato a tale riguardo una domanda di riesame. Essi sostengono di trovarsi in un conflitto di norme, poiché da un lato devono rispettare la pertinente decisione del Consiglio federale, e dall'altro soddisfare le regolamentazioni della FINMA, che esigono in particolare il rispetto del diritto italiano.
- Il problema dell'imposizione plurima appena descritto andrebbe affrontato nell'ambito dell'esame dell'evocato progetto sull'abolizione della tassa di negoziazione.
- Non appena si saprà quale assetto assumerà la TTF, la Svizzera dovrebbe esaminare se in questo settore sia auspicabile concludere convenzioni per evitare la doppia imposizione (CDI). Le CDI garantiscono un maggior grado di certezza del diritto rispetto ad adeguamenti del diritto interno negli Stati partner. Parallelamente occorrerà subito esaminare se debbano essere adeguati i punti di collegamento esistenti con le tasse di bollo sui titoli negoziati così come con le assicurazioni di cose, modificandoli in modo tale da evitare efficacemente un doppio aggravio legato alle tasse di bollo estere e alla TTF.

¹² La tassa TTF introdotta da Francia e Italia riguarda strumenti di partecipazione emessi da un'impresa con sede nel relativo Paese, e nel caso italiano anche derivati i cui sottostanti sono azioni che soggiacciono alla TTF italiana.

¹³ Il soggetto fiscale secondo la TTF francese è la banca, mentre secondo la TTF italiana è il cliente, ragion per cui si rende necessaria tale autorizzazione straordinaria.

1.1.3. Segreto bancario fiscale, diritto penale fiscale, altri progetti

Segreto bancario e diritto penale in materia fiscale

La nozione di segreto bancario conosce diverse accezioni. Il segreto bancario vero e proprio, sancito dall'articolo 47 della legge sulle banche, disciplina i rapporti tra la banca e i suoi clienti. Esiste inoltre il cosiddetto segreto bancario fiscale, che disciplina i rapporti tra la banca e lo Stato per quanto riguarda gli averi bancari dei contribuenti.

Che cos'è il segreto bancario fiscale? Il diritto fiscale svizzero non conosce la sfera privata in ambito finanziario. Le leggi tributarie federali e cantonali obbligano ogni contribuente a dichiarare in modo completo la loro situazione finanziaria alle autorità fiscali (art. 124 segg. LIFD e art. 42 LAID). Tutte le relazioni bancarie devono essere dichiarate annualmente, compreso l'elenco dei titoli.

La sfera privata in ambito finanziario consiste semplicemente nel fatto che l'amministrazione delle contribuzioni non ha direttamente accesso ai dati bancari attraverso l'istituto finanziario, nemmeno in caso di sottrazione d'imposta nella forma semplice del reato. L'accesso diretto è previsto soltanto in caso di frode fiscale o di «sottrazione continuata di importanti somme d'imposta» ai sensi dell'articolo 190 capoverso 2 LIFD. Tra maggio e settembre 2013, il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di revisione del diritto penale fiscale. Il progetto prevede che le autorità fiscali cantonali abbiano accesso alla documentazione bancaria anche nei procedimenti per sottrazione d'imposta. Le autorità fiscali cantonali potrebbero inoltre applicare i provvedimenti coercitivi previsti dal diritto penale amministrativo anche in caso di sottrazione d'imposta; in altri termini, potrebbero interrogare ufficialmente i contribuenti, perquisire il loro domicilio, convocare e interrogare terzi (in particolare gli impiegati di banca) in qualità di testimoni ed esigere tutta la documentazione bancaria o, se necessario, farla sequestrare coercitivamente.

Nel luglio 2014 il Consiglio federale ha annunciato che entro fine 2015 trasmetterà al Parlamento un messaggio sul progetto di riforma.

Exkurs – Obblighi d'informazione nei confronti delle autorità fiscali

Il segreto bancario fiscale è applicabile alle persone domiciliate in Svizzera che detengono una relazione bancaria nel nostro Paese. L'introduzione di un SAI con Stati partner esteri non comporterà cambiamenti sotto questo aspetto. La dichiarazione di questi valori patrimoniali alle autorità fiscali svizzere potrà ancora essere assicurata per mezzo dell'imposta preventiva. Pertanto, l'introduzione del SAI sul piano internazionale non condiziona eventuali decisioni politiche riguardo agli obblighi d'informazione da applicare in Svizzera.

Risulteranno invece cambiamenti per le persone domiciliate in Svizzera che detengono una relazione bancaria all'estero. Con l'introduzione del SAI, le autorità fiscali svizzere riceveranno comunicazioni concernenti le relazioni bancarie di tali clienti.

Riciclaggio di denaro e diritto penale fiscale

Nel febbraio 2012, il GAFI ha riveduto le sue 40 raccomandazioni e nel febbraio dell'anno successivo ha adottato un metodo di valutazione della corrispondenza tecnica con le proprie raccomandazioni e dell'efficacia del dispositivo antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo. In vista dell'attuazione del riveduto standard del GAFI, nell'aprile 2012 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale guidato dalla SFI di elaborare un progetto di riforma. Nel febbraio 2013 è stata indetta una consultazione sul progetto presso gli ambienti interessati, i cui risultati sono stati pubblicati il 4 settembre dello stesso anno. Sulla base dei risultati, il 13 dicembre 2013 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento un messaggio e un progetto di legge concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012, nel quale viene affrontata in particolare la questione della qualifica dei reati fiscali gravi quali reati preliminari della fattispecie del riciclaggio di denaro.

Per le imposte indirette il progetto di legge estende il campo di applicazione dell'articolo 14 capoverso 4 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0), che definisce una fattispecie di crimine, in modo da comprendere non solo la circolazione transfrontaliera delle merci ma anche imposte percepite dalla Confederazione e in particolare l'imposta sul valore aggiunto sulle forniture nazionali e sui servizi, oppure l'imposta preventiva. Quanto alle imposte dirette, invece di una revisione della legislazione tributaria con introduzione di una fattispecie di crimine, il progetto prevede una modifica della soluzione contemplata dal Codice penale riguardo alla definizione dei reati preliminari del riciclaggio. I nuovi reati preliminari del riciclaggio non comprenderebbero più soltanto i crimini, bensì anche il reato di frode fiscale ai sensi dell'articolo 186 LIFD, oppure dell'articolo 59 LAID – che è un semplice delitto e non un crimine – se le imposte sottratte superano la soglia di 200 000 franchi per periodo fiscale. Il vantaggio di questa proposta consiste nel fatto che, contrariamente al progetto posto in consultazione, si appoggia sul diritto penale fiscale in vigore e non ne pregiudica la revisione, sicché i due progetti rimangono completamente distinti.

Articolo 11 LIFin

L'avamprogetto della LIFin (legge sugli istituti finanziari) riprende in forma concentrata le modifiche della LRD (obblighi di diligenza ampliati per impedire l'accettazione di denaro non dichiarato) poste in consultazione dal Consiglio federale nell'ambito dell'attuazione della propria strategia 2012 per la piazza finanziaria. In termini temporali, l'entrata in vigore di questa disposizione dovrà essere definita dal Consiglio federale in modo tale che non trovi applicazione prima, bensì a titolo complementare rispetto agli impegni assunti nelle convenzioni sul SAI.

Iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata»

L'iniziativa popolare «Sì alla protezione della sfera privata» intende iscrivere nella Costituzione federale svizzera la protezione della sfera privata in ambito finanziario. I terzi avrebbero il diritto di ottenere informazioni sulle imposte soltanto nell'ambito di un procedimento penale ed esclusivamente nel caso in cui vi fosse un fondato sospetto di frode fiscale o di sottrazione intenzionale e continuata di importanti somme d'imposta, oppure in caso di favoreggiamento o istigazione a questi reati.

1.2. Settore assicurativo – Problema: regolamentazioni settoriali disparate nel vigente diritto fiscale; principale oggetto di attenzione: tassa di bollo, imposta sul reddito, IVA

In generale

Una delle attrattive della nostra piazza finanziaria consiste in particolare nella possibilità per gli assicuratori svizzeri di offrire prodotti allettanti, tanto nel ramo vita quanto nel ramo non vita. A tale attrattiva concorrono pure condizioni quadro fiscali interessanti.

La Costituzione impone alla Confederazione di promuovere la previdenza individuale (art. 111 Cost.). Oltre alle misure in materia di proprietà, la previdenza individuale viene promossa anche con misure fiscali (privilegi fiscali). Ai fini dell'imposta sul reddito, ad esempio, le prestazioni in capitale della previdenza libera (pilastro 3b) non vengono tassate, purché servano alla previdenza; in altri termini, i redditi destinati a tal fine sono esenti da imposta. Come correttivo a questa esenzione, in determinate costellazioni i premi unici nella previdenza libera sono assoggettati alla tassa di bollo, e quindi, considerato il trasferimento di questo tributo dall'assicuratore all'assicurato, il sistema comporta un aggravio fiscale della previdenza individuale.

Nell'ambito della previdenza vincolata (pilastro 3a), e conformemente al mandato costituzionale di promozione della previdenza individuale, le prestazioni in capitale sono imponibili a un'aliquota privilegiata. Le rendite vitalizie, invece, sono tassate nella misura del 40 per cento.

In sintesi si può dunque ritenere che nel settore della previdenza individuale il vigente diritto fiscale prevede un meccanismo di sgravi fiscali o addirittura esenzioni da un lato e di aggravii dall'altro.

Sfide

- *Tasse di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita del pilastro 3b:* in origine, la tassa di bollo sui premi di assicurazione sulla vita era stata introdotta invocando la necessità di compensare la mancata imposizione del reddito sulle assicurazioni di capitale private riscattabili. Oltre all'evoluzione dei livelli del tasso di interesse, e quindi all'abbassamento del tasso tecnico massimo ammesso nel ramo vita, anche l'imposizione dei premi unici soggiacenti alla tassa di bollo ha contribuito a provocare negli ultimi anni una notevole contrazione del mercato nel settore dei prodotti assicurativi sulla vita finanziati con premio unico. Questa situazione rischia di compromettere anche la realizzazione dell'obiettivo di promozione della previdenza individuale fissato dalla Costituzione.
- *Impatto della tassa di bollo nel ramo non vita:* nel ramo non vita, la tassa di bollo svizzera sui premi assicurativi si basa sui principi di riscossione definiti in funzione dell'assicuratore svizzero, rispettivamente dell'assicurato svizzero. All'estero, invece, la facoltà impositiva in contesto internazionale spetta allo Stato in cui è dimostrata la sussistenza del rischio (principio di localizzazione dei rischi). Questi sistemi diversi nel settore assicurativo internazionale possono condurre a situazioni indesiderate di doppia imposizione o doppia esenzione.
- *Tassa di negoziazione / TTF-UE:* a causa degli effetti extraterritoriali dei regimi TTF, gli assicuratori svizzeri sono sottoposti a un obbligo di detrazione d'imposta nei confronti dei Paesi che li hanno sottoscritti. Vi è dunque un rischio di imposizione plurima sulle

transazioni assoggettate sia a una TTF estera sia alla tassa di negoziazione svizzera. Gli assicuratori sono toccati da questa problematica nell'ambito dei loro investimenti. In particolare, le transazioni legate all'impiego di derivati per la copertura dei rischi possono essere colpite da una TTF (plurima), con conseguente maggiorazione dei costi per gli assicuratori e in definitiva per gli assicurati.

- *Imposta sul reddito nel settore delle assicurazioni di rendita*: le prestazioni periodiche (rendite) versate nell'ambito delle assicurazioni di rendita sono tassate al 40 per cento. A causa del crollo dei livelli dei tassi di interesse e dell'andamento demografico, questo disciplinamento forfettario porta sempre più a una non auspicata sovrapposizione. Poiché le assicurazioni di rendita nella previdenza libera (pilastro 3b) svolgono un ruolo non trascurabile nel mantenimento del tenore di vita nella vecchiaia, questa sovrapposizione dovrebbe essere corretta. Una simile correzione contribuirebbe ad aumentare la competitività dei relativi prodotti e quindi a incrementare l'attrattiva del mercato finanziario svizzero.
- *Imposta sul reddito sulle prestazioni in capitale*: al tempo stesso, va sottolineato che in determinate condizioni le vigenti prescrizioni del diritto fiscale in materia di prestazioni in capitale della previdenza professionale (terzo pilastro incluso) prevedono una tassazione privilegiata.

1.2.1. Possibili adeguamenti del vigente diritto fiscale

Il mercato finanziario svizzero può anche essere promosso strutturando in modo allettante i prodotti assicurativi. Tuttavia, non bisogna dimenticare che tale promozione non può avvenire a esclusivo discapito delle entrate fiscali. Occorre piuttosto creare o mantenere un sistema equilibrato. Quindi, non si tratta soltanto di ridurre i casi di sovrapposizione, ma anche di compensare le situazioni di sottoimposizione. La riduzione delle situazioni di sovrapposizione conduce necessariamente a un calo delle entrate per il fisco, ragion per cui va sempre chiarita anche la questione del bilanciamento di queste perdite. Di seguito si analizzeranno alcune misure fiscali che potrebbero contribuire alla promozione del mercato svizzero dei capitali.

1.2.2. Tassa di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita del pilastro 3b

Secondo l'ASA, la tassa di bollo sui premi dell'assicurazione sulla vita inibisce la flessibilità dei finanziamenti e l'attrattiva dei prodotti assicurativi. Da quando è stata introdotta la tassa di bollo sui premi unici, nel 1998, il volume dei premi è drasticamente calato. Oggi il gettito della tassa è ormai ridotto a un volume compreso tra i 20 e i 30 milioni di franchi (2013: 23 244 047 franchi). Inoltre, l'ASA identifica tanto per l'AFC quanto per gli assicuratori un notevole onere amministrativo, ormai sproporzionato rispetto al gettito generato dalla tassa.

L'AFC è consapevole della situazione attuale sul fronte della tassa di bollo sui premi dell'assicurazione vita ed è sostanzialmente favorevole a un'abolizione di questa tassa nei casi in cui la prestazione assicurativa è comunque assoggettata all'imposta sul reddito.

1.2.2.1. Principio della localizzazione dei rischi

Con l'introduzione del principio della localizzazione dei rischi nel ramo non vita, tutti i rischi localizzati in Svizzera sarebbero soggetti alla tassa di bollo. La disparità di trattamento tra assicuratori svizzeri ed esteri verrebbe eliminata. Secondo l'ASA, la tassa di bollo genererebbe in tal caso un gettito

supplementare.

L'AFC sostiene al contrario che l'introduzione del principio della localizzazione dei rischi per il fisco non comporterebbe maggiori entrate ma tendenzialmente minori entrate, poiché, contrariamente a quanto previsto dal vigente diritto, nel settore delle assicurazioni patrimoniali con rischio localizzato all'estero la tassa di bollo non potrebbe più essere riscossa. D'altro canto, le tasse di bollo non sono oggetto di convenzioni per evitare la doppia imposizione, ragione per cui eventuali doppie imposizioni potrebbero tutt'al più essere eliminate nell'ambito di procedure di conciliazione.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di esaminare la possibilità di passare al principio della localizzazione dei rischi nel ramo delle assicurazioni patrimoniali. In seguito alla presentazione dell'iniziativa parlamentare 09.503 («Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro»), implicante l'abolizione di tutte le tasse di bollo e attualmente al vaglio del Parlamento, l'AFC ha tuttavia sospeso, per ora, l'attuazione di tale mandato.

1.2.3. Tassa di negoziazione / TTF-UE

A giudizio dell'ASA, i premi assicurativi dovrebbero di principio essere risparmiati dalla prevista TTF-UE. Gli assicuratori (nel ramo vita quanto nel ramo non vita) e tutti gli istituti di previdenza sarebbero invece toccati a livello di investimenti.

Secondo l'ASA, il carico supplementare sugli investimenti non sarebbe giustificabile né per gli assicuratori né per gli assicurati. I motivi che hanno portato al progetto TTF-UE non risiedono nel comportamento delle compagnie assicurative. In particolare, con i livelli dei tassi di interesse ai minimi, gli assicuratori subiscono le conseguenze dell'instabilità del mercato finanziario. I costi supplementari potrebbero essere trasferiti soltanto per le nuove polizze, ma non per le polizze già esistenti (a causa della non disdicibilità delle polizze assicurative).

Il rincaro dei prodotti previdenziali è in netta contraddizione con gli sviluppi che si osservano a livello internazionale, che alla luce dell'andamento demografico intendono promuovere la previdenza professionale e privata (cfr. «Libro bianco sulle pensioni» della Commissione europea).

Nel campo dei prodotti assicurativi e della previdenza, sorgerebbe con tutta evidenza un aumento dei costi già nella prima fase della TTF-UE riguardante titoli azionari e derivati. Se poi dovessero essere compiuti altri passi, in particolare la tassazione dei titoli obbligazionari, l'impatto negativo diventa quasi impossibile da stimare.

L'AFC sostanzialmente comprende le preoccupazioni dell'ASA, ma ritiene che al momento attuale i tempi siano prematuri per procedere ad adeguamenti legislativi concreti e che convenga piuttosto seguire attentamente gli sviluppi in atto a livello internazionale.

1.2.4. Imposta sul reddito per le assicurazioni di rendita

Secondo l'ASA, le assicurazioni di rendita vitalizia sono il solo prodotto che possa garantire la copertura finanziaria della longevità nell'ambito del pilastro 3b. Considerato l'andamento demografico, l'eliminazione dei sovraccarichi fiscali sulle rendite versate rappresenta una misura raccomandabile e necessaria per favorire il consenso riguardo alla responsabilità individuale nel campo della previdenza per la vecchiaia.

L'AFC è disposta a discutere le conseguenze dell'imposizione del reddito per le assicurazioni di rendita, affinché l'attuale trattamento fiscale di questi redditi possa evolvere in modo adeguato. Attualmente si sta infatti occupando di elaborare un rapporto su tale argomento. Il rapporto evidenzia in particolare le possibili forme di imposizione che consentirebbero in futuro di tassare correttamente le rendite vitalizie. Si profila ad esempio la possibilità di una tassazione forfettaria ridotta o la tassazione effettiva della quota di provento versata tramite rendita.

Secondo l'AFC, se si vuole abolire la sovrainposizione delle rendite vitalizie occorre discutere contemporaneamente anche dell'eliminazione della tassazione privilegiata delle prestazioni in capitale della previdenza libera, perlomeno nella misura del possibile alla luce del mandato costituzionale che detta di promuovere la previdenza individuale. Dato che le prestazioni in capitale del pilastro 3a sono tassate nello stesso modo delle prestazioni in capitale del secondo pilastro, occorre inoltre chiedersi se la riduzione o addirittura eliminazione della tassazione privilegiata debba estendersi anche alle prestazioni in capitale del secondo pilastro.

1.2.5. Imposta preventiva

La vigente regolamentazione concernente l'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative si è dimostrata valida. Pertanto, l'ASA e l'AFC ritengono unanimemente che nel campo dei prodotti assicurativi, perlomeno sino all'introduzione dello scambio automatico di informazioni con l'estero, non sia necessario un sostanziale cambiamento di sistema.

1.3. Esportazione di servizi nel settore bancario e assicurativo

Le prestazioni del settore assicurativo e la maggior parte delle prestazioni del settore bancario sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto. L'esenzione è motivata in parte dalla necessità di evitare una doppia imposizione con la tassa di bollo (settore assicurativo) e con la tassa di negoziazione (settore bancario), e in parte dalla mancanza di una base di calcolo adeguata per la singola prestazione, mancanza che impedisce in pratica una deduzione dell'imposta precedente. Per questa ragione, il vigente diritto esclude anche l'assoggettamento volontario delle prestazioni nei due settori in questione. Nel *settore assicurativo*, l'esenzione e l'impossibilità di assoggettamento volontario generano una tassa occulta per un totale approssimativo di 760 milioni di franchi¹⁴, poiché le compagnie d'assicurazione non possono chiedere il rimborso delle imposte precedenti versate sui loro costi. Questa tassa occulta causa un rincaro delle prestazioni assicurative versate all'estero. Nel *settore bancario*, l'esenzione e l'impossibilità di assoggettamento volontario generano una tassa occulta per un totale di circa 1005 milioni di franchi¹⁵, poiché le banche a causa dell'esenzione non possono chiedere il rimborso delle imposte precedenti che versano sui loro costi. Questa tassa occulta provoca un rincaro delle prestazioni che le banche effettuano a destinatari all'estero.

In passato si è già ripetutamente discusso sia dell'abolizione dell'esenzione per le prestazioni assicurative sia dell'assoggettamento volontario di tali prestazioni; la questione è stata discussa segnatamente nell'ambito del progetto sull'aliquota unica. Per evitare una doppia imposizione con la tassa di bollo, e mancando una base di calcolo adeguata per la singola prestazione, si è sinora rinunciato a tassare queste prestazioni.

Se si ammettesse, analogamente a quanto previsto dalla normativa dell'UE, la deduzione dell'imposta

¹⁴ Le stime si basano sulle cifre elaborate dall'AFC per il 2005, convertite secondo le aliquote fiscali attuali.

¹⁵ Le stime si basano sulle cifre elaborate dall'AFC per il 2005, convertite secondo le aliquote fiscali attuali.

precedente sulle prestazioni assicurative e bancarie versate a destinatari all'estero (diritto di opzione circoscritto alle prestazioni all'estero), nel settore assicurativo occorrerebbe prevedere una diminuzione delle entrate fiscali dell'ordine di 250 milioni di franchi, poiché secondo le stime verrebbe a cadere un terzo della tassa occulta di circa 760 milioni di franchi.¹⁶ Nel settore bancario, la diminuzione delle entrate fiscali andrebbe quantificata in circa 330 milioni di franchi, poiché mancherebbe approssimativamente un terzo della tassa occulta di circa 1005 milioni.¹⁷ Questa diminuzione delle entrate fiscali dovrebbe essere perlomeno compensata sul fronte dell'IVA.

La deduzione dell'imposta precedente per le prestazioni versate all'estero può essere assicurata mediante assoggettamento volontario di queste prestazioni (diritto di opzione). Essendo localizzate all'estero, le prestazioni stesse non sarebbero imponibili neppure in caso di esercizio del diritto di opzione, ma occorrerebbe stabilire la quota delle imposte precedenti deducibili in rapporto con tali prestazioni corrisposte all'estero. Mancando una base di calcolo adeguata per la prestazione stessa, l'applicazione di questo sistema comporterebbe notevoli difficoltà e un corrispondente dispendio amministrativo per le compagnie d'assicurazione e gli istituti bancari.

Considerato il rincaro delle prestazioni assicurative e bancarie, le associazioni di categoria dei due settori chiedono che sia assicurata la competitività anche in questo ambito.

Tuttavia, a questo riguardo il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» non è riuscito a giungere a un'intesa in merito a una raccomandazione comune.

1.4. Regolamentazione applicabile a banche e assicurazioni – Problema: accresciute esigenze in materia di fondi propri, accesso al mercato; principale oggetto di attenzione: imposta preventiva (inclusi strumenti *bail-in*), imposta sull'utile, imposta sul capitale

Sulla scia della crisi finanziaria del 2008, nel settore finanziario sono state introdotte esigenze di regolamentazione supplementari, quali ad esempio il pacchetto TBTF introdotto in Svizzera per le banche di rilevanza sistemica. Nello specifico, la nuova regolamentazione prevede una serie di quote da rispettare per il capitale proprio e la liquidità. In futuro è probabile che la normativa fiscale e le disposizioni di regolamentazione in determinati ambiti si contraddiranno e potrà essere molto difficile trovare un assetto corretto che tenga conto delle diverse regolamentazioni applicabili ai gruppi finanziari internazionali.

1.4.1. Accresciute esigenze in materia di fondi propri

In punto a tale questione si rimanda anche all'esauriente rapporto del sottogruppo «Too big to fail». Nei paragrafi che seguono si esamineranno aspetti prettamente fiscali e il loro inserimento nel contesto generale.

Nel contesto internazionale, si discute dell'adozione di ulteriori misure volte ad aumentare ulteriormente le esigenze in materia di fondi propri. In particolare per quanto riguarda le esigenze di capitale, è possibile che oltre alle vigenti disposizioni sull'emissione di CoCos venga imposta anche l'acquisizione di capitale supplementare sotto forma di *senior unsecured debt* (di seguito «obbligazioni *bail-in*»), finalizzato all'assorbimento delle perdite.

¹⁶ Le stime si basano sulle cifre elaborate dall'AFC per il 2005, convertite secondo le aliquote fiscali attuali.

¹⁷ Le stime si basano sulle cifre elaborate dall'AFC per il 2005, convertite secondo le aliquote fiscali attuali.

Mentre i CoCos sono esentati provvisoriamente dall'imposta preventiva sino al 31 dicembre 2016, non esiste ancora un analogo disciplinamento per le obbligazioni *bail-in* da emettere tempestivamente nell'ambito delle esigenze relative alle capacità di assorbimento delle perdite (esigenze TLAC). Per garantire la collocabilità internazionale di questi due strumenti deve essere prevista per entrambi una soluzione tempestiva. Un contesto fiscale competitivo è imprescindibile in considerazione della crescente attività di emissione di CoCos che si registra sul piano internazionale.

Le banche di maggiori dimensioni stanno cercando soluzioni per adeguare le loro strutture in modo da migliorare le possibilità di liquidazione. La casa madre e le relative sottostrutture scompaiono lasciando il posto a strutture holding e alla disgiunzione delle attività svizzere di rilevanza sistemica in una società separata. Dal punto di vista fiscale aumentano dunque le esigenze relative a un sistema di *transfer pricing* che resista comprovatamente al principio del valore applicato nei confronti di terzi. Nel contesto internazionale si assiste al passaggio da un sistema di relazioni tra società madre svizzera e filiali o succursali estere a un sistema di relazioni giuridiche tra *consorelle* svizzere ed estere. Data la complessità del settore bancario, ogni possibile futuro adeguamento del sistema di *transfer pricing* comporta il rischio dell'impossibilità di ottenere il rimborso dell'imposta preventiva (aggravio minimo rispetto allo Stato partner secondo la CDI, cfr. in proposito il cap. 3.5.3.).

L'attuale imposta preventiva alla fonte grava i redditi da capitale derivanti da strumenti con debitori svizzeri a prescindere dall'identità del beneficiario della prestazione. La Confederazione accorda ai destinatari domiciliati in Svizzera la possibilità di chiedere il rimborso dell'imposta preventiva. Gli investitori domiciliati all'estero sono invece confrontati di principio a un aggravio definitivo dovuto a un'imposta preventiva che può essere rimborsata (in parte) soltanto se esiste una CDI che prevede tale possibilità.¹⁸ Tuttavia, anche in presenza di una CDI opportunamente strutturata, gli investitori ripiegano spesso su obbligazioni estere esenti dall'imposta preventiva, evitando così l'onere amministrativo connesso al rimborso dirigendosi su una delle tante piazze finanziarie internazionali che non conoscono un'imposta analoga.¹⁹ Questo stato di cose nuoce notevolmente alla necessaria collocabilità internazionale delle obbligazioni emesse in Svizzera a vantaggio di misure di stabilizzazione in caso di crisi.

Per evitare le incertezze giuridiche derivanti da un'emissione di CoCos all'estero, per l'emissione di CoCos (prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili) e delle obbligazioni con possibilità di cancellazione del credito (*write-off*) è prevista un'esenzione provvisoria dall'imposta preventiva. I relativi presupposti sono stati inseriti sia nella legge sulle banche sia nella legge sull'imposta preventiva. Se non sarà varata una riforma della legislazione, l'esenzione dall'imposta preventiva per i redditi da interesse conseguiti con questi strumenti si applicherà soltanto agli strumenti emessi prima del 31 dicembre 2016.²⁰ Senza una proroga dell'esenzione dall'imposta preventiva, la collocabilità di questi strumenti sul mercato internazionale non potrebbe più essere garantita.

Indipendentemente dalla concretizzazione della struttura relativa alle capacità di assorbimento delle perdite (TLAC), prevista dal FSB per il 2014, l'attuale situazione sul fronte dell'imposta preventiva

¹⁸ <http://www.estv.admin.ch/verrechnungssteuer/themen/00166/index.html?lang=it>

¹⁹ <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2011/5885.pdf>

²⁰ Mentre gli art. 11-13 LBCR sanciscono le condizioni di emissione di prestiti obbligatoriamente convertibili e di prestiti con rinuncia al credito, l'art. 5 cpv. 1 lett. g LIP concede una deroga all'assoggettamento all'imposta preventiva per gli interessi risultanti da tali strumenti, sempre che la FINMA conformemente all'art. 11 cpv. 4 LBCR abbia approvato il computo del prestito obbligatoriamente convertibile o del prestito con rinuncia al credito nei fondi propri richiesti e che tali strumenti siano stati emessi entro quattro anni dall'entrata in vigore dell'art. 5 cpv. 1 lett. g LIP.

pone le grandi banche svizzere di fronte a difficoltà supplementari legate alla collocabilità internazionale delle obbligazioni *bail-in* in vista dell'adempimento dei requisiti TLAC.

Se il Consiglio federale commissionasse l'elaborazione di un progetto da porre in consultazione riguardante una struttura differenziata dell'imposta preventiva, fondata sul principio dell'agente pagatore, potrebbe essere affrontata la descritta problematica delle emissioni svizzere, obbligazioni *bail-in* comprese.²¹ Il disciplinamento del trattamento fiscale di questi titoli si impone con urgenza, poiché non si sa se le esigenze internazionali terranno conto delle peculiarità dei sistemi fiscali nazionali. Da questa angolatura, per ragioni di efficacia la procedura di consultazione sulla riforma dell'imposta preventiva dovrebbe essere avviata prima della fine del 2014. Oltretutto, un adeguato disciplinamento derogatorio per Cocos e obbligazioni *bail-in* è urgentemente necessario, fino a un eventuale cambiamento di sistema, anche per affrontare adeguatamente la questione TBTF.

1.4.2. Accesso al mercato

Su questo tema si rimanda all'esauriente rapporto del sottogruppo «Accesso al mercato».

1.4.3. Transfer Pricing

Oltre al crescente interessamento dimostrato da alcuni anni dalle autorità fiscali nazionali per la questione del *transfer pricing* nell'ambito delle loro verifiche dell'imposizione delle imprese, negli ultimi tempi le attuali normative in materia, fondate soprattutto sul principio del prezzo di mercato (indennizzo di prestazioni infragruppo al prezzo che sarebbe praticato fra terzi fra loro indipendenti), sono sempre più oggetto di critica.²² Nell'estate del 2013 l'OCSE ha elaborato un piano d'azione in 15 punti («azioni») distinti, volti a impedire che le multinazionali paghino in patria imposte inferiori al dovuto (*Base Erosion and Profit Shifting*, in breve BEPS, ossia «erosione della base imponibile e trasferimento degli utili»).²³ 4 delle 15 azioni previste dal piano sono direttamente incentrate sui prezzi di trasferimento, e segnatamente l'azione 8 sulle operazioni relative ai beni economici immateriali, l'azione 9 su rischi e capitale, l'azione 10 sulle transazioni a rischio elevato e l'azione 13 sui requisiti della necessaria documentazione. La conclusione dei lavori è prevista per fine 2015.

Le imprese multinazionali sono generalmente caratterizzate da un fitto numero di scambi di prestazioni infragruppo che dovrebbero essere indennizzate secondo il principio del valore di mercato. Sulla base delle nuove esigenze normative volte a migliorare le possibilità di risoluzione delle crisi (*resolvability*²⁴) per i gruppi bancari, la creazione di unità separate incrementerà ulteriormente l'intensità di questi scambi infragruppo.

Le banche si trovano confrontate, in modo molto simile alle compagnie assicurative, a problematiche particolarmente spinose. Le varie società di gruppo hanno attivi e passivi finanziari caratterizzati da scadenze diverse a seconda delle loro attività, anche se viene garantita la congruenza a livello di gruppo. I tassi di interesse, variabili in funzione delle scadenze, devono essere pareggiati a livello di gruppo, compito che risulta particolarmente difficoltoso quando per l'acquisizione di fondi per impegni a lungo termine deve essere pagato un premio di rischio a fronte di investimenti a rischio zero. Un altro problema consiste nella corretta determinazione dei premi di rischio per CoCos e analoghi strumenti. Taluni Paesi, tra cui gli Stati Uniti, trattano fiscalmente questi prodotti come strumenti di

²¹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=53642>

²² Vedi ad es. <http://www.reuters.com/article/2012/10/15/us-britain-starbucks-tax-idUSBRE89E0EX20121015>

²³ Vedi <http://www.oecd.org/tax/beps-about.htm>

²⁴ Vedi anche cap. 3.5.1.

capitale proprio, mentre altri Stati, come la Svizzera o la Gran Bretagna, riconoscono loro dal punto di vista fiscale natura di capitale di terzi. Per di più, per le attività bancarie devono essere predisposti cuscinetti di liquidità, in parte a livello delle singole società del gruppo ma anche per il gruppo nel suo insieme. A livello internazionale non esiste una chiave di riparto universalmente riconosciuta per questo genere di costi. Infine, le operazioni di *hedging* vengono solitamente concentrate a livello di gruppo, sicché in determinate circostanze i risultati delle operazioni di copertura maturano in un'unità giuridica diversa rispetto ai risultati delle operazioni coperte, o addirittura in un altro Paese. Mancando chiare regole di allocazione a livello internazionale, e data la grande complessità della questione, ci si trova ricorrentemente confrontati all'impossibilità di appianare anticipatamente i conflitti con le autorità fiscali riguardanti l'allocazione.

Se una società svizzera fornisce a una società del gruppo estera una prestazione pecuniaria che non corrisponde al principio denominato *arm's length*, e per tale prestazione riceve un compenso troppo basso, l'autorità fiscale, oltre a conteggiare l'imposta sull'utile, riscuoterà anche l'imposta preventiva del 35 per cento. Dato che la società estera normalmente non potrà chiedere il rimborso integrale dell'imposta preventiva (aggravio minimo secondo la CDI), nella prospettiva di gruppo il carico sarà generalmente più elevato, anche se l'autorità fiscale estera procede a un adeguamento fiscale nello Stato in cui ha sede la consorella estera.

A giudizio delle grandi banche, la Svizzera dovrebbe pertanto introdurre una normativa unilaterale che consenta agli attori di assumere una posizione utile alla rapida composizione di una controversia.

1.4.4. Tassazione dei gruppi societari in Svizzera

Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della normativa TBTF, in diversi Paesi le banche di rilevanza sistemica saranno viepiù indotte a suddividere la propria struttura in unità più piccole, separate e liquidabili. Anche in Svizzera, questa tendenza porterà a un aumento del numero di società e quindi anche a una moltiplicazione dei soggetti fiscali. Di conseguenza, si modificherà anche la ripartizione del gettito di queste imprese dal punto di vista dell'imposta sull'utile nei diversi Cantoni e Comuni, con ripercussioni anche sulle entrate fiscali, e quindi in futuro aumenterà potenzialmente anche la volatilità dei pagamenti delle imposte. Gli svantaggi dovuti alla coesistenza di più soggetti fiscali all'interno dello stesso gruppo riguardano non solo le banche di rilevanza sistemica, bensì anche gli altri istituti finanziari con struttura di gruppo.

Dal punto di vista imprenditoriale, può essere conveniente raggruppare fiscalmente le imprese in un Paese, nel nostro caso in Svizzera, e pagare in tale Paese le imposte sul risultato così «consolidato» delle attività operative ivi realizzate (senza consolidamento a livello mondiale). Qui di seguito questo fenomeno sarà designato con l'espressione «imposizione dell'utile del gruppo». La concentrazione può riguardare singoli elementi (p. es. le basi generali che riguardano tutte le unità giuridiche per la ripartizione fiscale intercantonale, il trattamento di tutte o di parte delle attività di una consociata di esse quale stabilimento d'impresa delle altre) oppure, de lege ferenda, una tassazione consolidata delle attività in Svizzera. La concentrazione consente non da ultimo di compensare rapidamente profitti e perdite all'interno del gruppo. In molti Paesi, questa soluzione è già ammessa con vari sistemi (p. es. nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in vari Paesi membri dell'UE). Anche la Svizzera conosce già una tassazione consolidata nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto.

Dal punto di vista delle banche, l'introduzione di un'imposizione di gruppo per le attività operative in Svizzera porterebbe, a seconda dell'assetto (p. es. con introduzione di una tassazione minima) a una maggiore stabilità e pianificabilità dei pagamenti d'imposta da parte dei gruppi imprenditoriali in

Svizzera e consentirebbe a questi gruppi una compensazione accelerata delle perdite.

Secondo l'AFC, un'imposizione degli utili di gruppo non potrebbe però essere introdotta a breve, ma andrebbe esaminata come opzione a medio-lungo termine.

1.5. Priorità del Consiglio federale

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 alle coppie di conviventi non sposati e la riforma III dell'imposizione delle imprese.

Di principio, il Governo è favorevole anche alla soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio, ma intende integrare tale misura nel quadro della riforma III dell'imposizione delle imprese (RI imprese III). Infatti, lo scorporo della soppressione di detta tassa dal pacchetto RI imprese III potrebbe pregiudicare l'equilibrio degli sgravi e aggravati previsti, compromettendo le speranze di successo del progetto. Per ragioni di politica finanziaria, il Consiglio federale intende mantenere le altre tasse di bollo, ossia la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione.

Il 23 gennaio 2013, nell'ambito della presentazione del proprio parere relativo al rapporto della CET-N sull'iniziativa parlamentare «Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro», il Consiglio federale ha confermato le priorità definite il 30 novembre 2011; il 20 settembre 2013 ha di nuovo ribadito tali priorità nell'ambito del rapporto sugli affari pendenti con considerevoli ripercussioni finanziarie indirizzato alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S).

A corollario del rapporto del 19 dicembre 2012 sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari, il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFF di valutare, nell'ambito di un gruppo di lavoro misto (DFF, CDF, ambienti scientifici) l'eventualità di una riforma dell'imposta preventiva. Il compito del gruppo di lavoro consisteva nell'evidenziare le possibilità di rafforzare il mercato svizzero dei capitali e la piazza fiscale svizzera attraverso una riforma dell'imposta preventiva salvaguardando però gli interessi fiscali del nostro Paese. Il gruppo di lavoro ha reso il proprio rapporto al DFF a inizio 2014. Il DFF trasmetterà ora l'affare al Consiglio federale con una proposta circa il seguito dei lavori.

1.6. Restrizioni di politica finanziaria

L'attuale Piano finanziario 2016-2018 è stato approvato dal Consiglio federale nell'agosto 2014. Il piano mostra eccedenze di finanziamento in forte crescita, riconducibili primariamente a un'evoluzione dinamica delle entrate previste. Nel contempo si riscontra una moderata crescita delle uscite. Le rallegranti prospettive devono però essere relativizzate, in quanto i rischi politici e congiunturali rimangono elevati.

Dato il supposto periodo di congiuntura positiva attraversato dall'economia svizzera, il freno all'indebitamento richiede un conto di finanziamento eccedentario entro il 2017. Le direttive sul freno all'indebitamento saranno adempiute in tutti gli anni del piano di finanziamento. Le eccedenze strutturali potranno toccare i 2,7 miliardi di franchi.

Tabella 1: Prospettive attuali della politica finanziaria

Mio. CHF

	2014	2015	2016	2017	2018
Entrate ordinarie	66'245	67'527	71'514	74'134	76'064
Uscite ordinarie	66'124	67'003	70'906	72'710	73'710
Entrate straordinarie		139	145		
Uscite straordinarie					
Risultato ordinario dei finanziamenti	121	662	753	1'424	2'681
Margine di manovra (+) / fabbisogno di rettifica (-) secondo il freno all'indebitamento	452	186	179	1'201	2'681

Fonte: AFF, Piano finanziario 2016-2018

I possibili oneri supplementari, sotto forma di maggiori uscite o minori entrate, non ancora considerati nei calcoli del Piano finanziario, sono considerevoli. Tra questi oneri, i principali si situano sul fronte delle entrate, ossia nella riforma III dell'imposizione delle imprese e in quella dell'imposizione dei coniugi. Sul fronte delle uscite, i principali elementi consistono nella possibile rinuncia al pacchetto di consolidamento e verifica dei compiti 2014 (PCon 2014), nell'aumento delle uscite dell'esercito e nella destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli.

Tabella 2: Possibili oneri supplementari sul fronte delle entrate e delle uscite

Mio. CHF

	Piano finanziario 2016	Piano finanziario 2017	Piano finanziario 2018	Successivamente
Totale oneri supplementari (bilancio ordinario, arrotondato)	>600	>900	>1'000	>2'000
Riforme fiscali				
Riforma III dell'imposizione delle imprese				*900
Riforma dell'imposizione dei coniugi				1'000-2'300
Proroga dell'aliquota IVA speciale per le prestazioni nel settore alberghiero			170	170
Tutti i settori di compiti				
Attuazione PCon 2014: nessuna o incompleta	<550	<460	<340	<340
Settori di compiti diversi: accordi con l'UE				
Sanità, Media UE, apertura del mercato lattiero, Erasmus+, Horizon 2020	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Relazioni con l'estero				
Ginevra internazionale (miglioramento delle condizioni quadro)	7	9	11	11
Ginevra internazionale (sussidi di costruzione)	<15	<50	<70	<70
Difesa nazionale				
Aumento del limite di spesa dell'esercito		n.q.	n.q.	≤300
Cultura e tempo libero				
Messaggio sulla cultura 2016-2019	13	14	14	14
Promozione dello sport (tra cui centro per sport invernali)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Sanità				
Diversi progetti di politica sanitaria	5	10	22	22
Previdenza sociale				
Investimenti per l'accelerazione delle procedure d'asilo	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Proseguimento degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia	30	30	30	30
Trasporti				
Strade nazionali e traffico d'agglomerato: destinazione vincolata dell'imposta sugli autoveicoli		≤400	≤400	≤400
Ambiente e assetto del territorio				
Adattamento ai cambiamenti climatici, biodiversità, economia verde	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.

n.q.: non quantificabile

* Imposta sull'utile al netto degli interessi, adeguamenti nella deduzione per partecipazioni, imposta sugli utili in capitale sui titoli, adeguamenti della procedura d'imposizione parziale, misure verticali di compensazione e contributo integrativo (complessivamente 1,5 mia. CHF) dedotto il potenziamento dell'effettivo di ispettori fiscali, risparmi su interessi grazie alla riduzione del debito e scadenza della compensazione dei casi di rigore NPC (complessivamente 0,6 mia. CHF). La soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio (0,2 mia. CHF) è contemplata nel Piano finanziario a partire dal 2017.

Fonte: AFF, Piano finanziario 2016-2018; Rapporto esplicativo del 19 settembre 2014 per la procedura di consultazione sulla legge federale concernente misure fiscali volte a rafforzare la competitività della piazza imprenditoriale svizzera (Legge sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese).

2. Analisi economica

4.1 Mercato dei capitali

4.1.1 Passaggio sostanziale al principio dell'agente pagatore in materia di imposta preventiva

Obiettivo relativo alla piazza: nel contesto di questo obiettivo, la possibilità di differenziare la riscossione dell'imposta in base alla categoria dell'avente diritto economico risulta essere il vantaggio decisivo del principio dell'agente pagatore rispetto al principio del debitore. Per gli aventi diritto svizzeri, l'imposta o la notifica spontanea può essere limitata alle sole persone fisiche senza penalizzare la funzione di garanzia. Quanto agli aventi diritto esteri, si può rinunciare al prelievo dell'imposta sugli interessi.

La riforma creerebbe così condizioni quadro attrattive per il mercato svizzero dei capitali nel settore delle obbligazioni e dei titoli monetari ed eliminerebbe gli ostacoli legati all'imposta preventiva che impediscono la concentrazione della gestione finanziaria in Svizzera. Il miglioramento delle condizioni quadro renderebbe più efficiente il mercato svizzero dei capitali, sicché i margini potrebbero anche ridursi leggermente. La probabile animazione delle attività di emissione sul mercato svizzero dei capitali e l'insediamento di ulteriori funzioni di finanziamento in Svizzera potrebbero generare ulteriori plusvalenze e posti di lavoro (cfr. al riguardo il cap. 3.1.1.).

Il principio dell'agente pagatore comporterebbe miglioramenti anche sotto il profilo degli investimenti collettivi di capitale commercializzati in Svizzera. Esso rafforza la competitività degli investimenti collettivi svizzeri nella misura in cui siano legati a fattori fiscali. Dato che le opportunità di successo degli investimenti collettivi svizzeri non dipendono soltanto dall'imposta preventiva, ma da altre questioni normative che riguardano anche l'accesso ai mercati esteri, le potenzialità di sviluppo di questo tipo di investimenti dovrebbero tuttavia rimanere in secondo piano rispetto al mercato svizzero dei titoli azionari e degli investimenti monetari.

L'estensione dell'imposta preventiva ai titoli detenuti da persone fisiche domiciliate in Svizzera presso agenti pagatori svizzeri può indurre gli interessati a scegliere un agente pagatore estero. Per la Svizzera, queste scelte si tradurrebbero in perdite sul fronte del valore aggiunto e dell'occupazione. Per evitare questi effetti indesiderati, conviene che la riforma entri in vigore solo quando sussisterà una rete internazionale di accordi SAI sufficientemente sviluppata che scoraggi gli evasori. Quanto alle persone fisiche che rispettano la moralità fiscale, l'incentivo a ricorrere a un agente pagatore all'estero può essere contrastato prevedendo la possibilità della notifica spontanea (cfr. al riguardo le considerazioni al cap. 4.2.1.).

Obiettivo di efficienza: nel contesto dell'obiettivo di efficienza, un fattore positivo consiste nel fatto che i costi di finanziamento per le imprese che gestiscono i finanziamenti extragruppo e infragruppo dalla Svizzera tenderebbero a diminuire.

Nell'ottica dei costi di attuazione, i costi di conversione per il passaggio al principio dell'agente pagatore rappresentano un fattore negativo. Tali costi di conversione dovrebbero comunque mantenersi entro certi limiti, dato che gli agenti pagatori avranno già implementato il principio nell'ambito dell'accordo sulla fiscalità del risparmio e degli accordi internazionali sull'imposta alla fonte. Tuttavia, occorrerà gestire contemporaneamente due sistemi diversi, poiché a seconda del soggetto fiscale si applicherebbe il principio del debitore o il principio dell'agente pagatore. Gli agenti pagatori e il fisco dovranno anche gestire parallelamente sia la riscossione dell'imposta con successivo rimborso sia il sistema delle notifiche.

Il passaggio al principio dell'agente pagatore comporterà uno sgravio amministrativo per i debitori, poiché non spetterà più a loro versare l'imposta, bensì agli agenti pagatori. Per gli agenti pagatori, invece, aumenteranno sia l'onere sia i rischi legati al disbrigo delle operazioni.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la funzione di garanzia favorisce la realizzazione dell'obiettivo di equità (generalizzazione e uniformità dell'imposizione, imposizione in base alle capacità economiche). Se tale funzione è strutturata in modo efficace, i contribuenti onesti possono contare sul fatto che anche gli altri contribuenti adempiano i loro obblighi fiscali, anche se possiedono una scarsa moralità fiscale.

Considerato che l'occasione fa l'uomo evasore, l'esistenza di numerose e ampie lacune nella funzione di garanzia incoraggia ancor più le persone caratterizzate da una scarsa moralità fiscale a evadere il fisco. Quando il fenomeno si allarga, l'evasione fiscale incoraggia anche le persone oneste ad accantonare gli scrupoli e di conseguenza anche queste iniziano a sottrarre al fisco parte delle loro tasse dovute.

Il passaggio al principio dell'agente pagatore colma le lacune connotanti il principio del debitore nella funzione di garanzia, almeno nella misura in cui i valori patrimoniali sono ubicati presso un agente pagatore in Svizzera. Il nuovo principio copre anche i proventi da fonti estere detenuti presso agenti pagatori in Svizzera da persone fisiche qui residenti. Il passaggio al principio dell'agente pagatore consente dunque di colmare una lacuna nella funzione di garanzia riducendo le possibilità di evasione fiscale. L'obiettivo di equità risulta dunque pienamente centrato, sempre che nelle relazioni internazionali intervenga uno scambio automatico di informazioni efficace che annulli l'incentivo per i contribuenti disonesti a trasferire i propri investimenti presso un agente pagatore estero.

Dal punto di vista della funzione di garanzia, risulta accettabile la sostanziale limitazione del campo d'applicazione dell'imposta preventiva, prevista con il passaggio al principio dell'agente pagatore, alle sole persone fisiche domiciliate in Svizzera in quanto aventi diritto economici, poiché la funzione di garanzia può e deve presa soltanto su queste persone. Per quanto riguarda le persone giuridiche con sede in Svizzera, la funzione di garanzia è esercitata dall'obbligo di tenere la contabilità, e per gli investitori istituzionali tale funzione viene completamente a cadere, poiché di regola questi sono esentati dall'imposta sul reddito e sull'utile.

Obiettivo fiscale: inizialmente, le minori entrate dovute alla totale o parziale esenzione dall'imposta preventiva per le persone giuridiche e per gli interessi versati all'estero saranno bilanciate da maggiori entrate legate all'estensione del soggetto fiscale presso le persone fisiche domiciliate in Svizzera che detengono investimenti esteri presso un agente pagatore svizzero. Ma questo effetto dipende essenzialmente dalle eventuali misure accompagnatorie (cfr. al riguardo il cap. 4.2.1). Altre maggiori entrate deriveranno dalla creazione di ulteriori plusvalenze nell'ambito delle attività finanziarie extragrupo e infragrupo.

Le ripercussioni finanziarie saranno quantificate nella misura del possibile in sede di avamprogetto.

4.1.2 Esenzione temporanea dei prodotti regolamentati dalle disposizioni in materia di vigilanza

Obiettivo relativo alla piazza: le obbligazioni *bail-in*, i CoCos e le obbligazioni *write-off* possono essere emesse dalla Svizzera a condizioni fiscalmente competitive. Questa possibilità permette alle banche TBTF il contenimento dei costi di finanziamento del rafforzamento della copertura con fondi propri.

Obiettivo di efficienza: l'obiettivo della regolamentazione della problematica TBTF può essere raggiunto.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: prorogando l'esenzione fiscale per i redditi dei CoCos e delle obbligazioni *write-off*, la lacuna esistente nel sistema dell'imposta preventiva viene prorogata nel tempo ed estesa ai redditi delle obbligazioni *bail-in*. Tale estensione impedisce all'imposta preventiva di svolgere la propria funzione di garanzia in questo ambito.

Obiettivo fiscale: se questi strumenti sono collocati presso persone fisiche assoggettate in Svizzera, le opportunità supplementari di evasione che si dischiudono potrebbero comportare una diminuzione delle entrate.

4.2 Settore bancario

4.2.1 Clientela privata: utilizzo delle comunicazioni SAI in arrivo

Se sarà accompagnato da accordi SAI e dall'effettivo utilizzo delle comunicazioni da parte delle autorità fiscali svizzere, il passaggio al principio dell'agente pagatore in materia di imposta preventiva avrà le seguenti conseguenze:

Obiettivo relativo alla piazza: la misura sopprimerà – per i contribuenti disonesti domiciliati in Svizzera – l'incentivo a far capo a un agente pagatore estero, insito nel principio dell'agente pagatore. Si potrà così impedire la fuga di plusvalenze dal mercato indigeno del *private banking*.

Obiettivo di efficienza: la misura contribuisce a eliminare le attuali distorsioni dovute alle disparità sussistenti nel trattamento fiscale dei diversi strumenti di investimento. Questo impatto positivo sul fronte dell'efficienza è mitigato dall'onere amministrativo supplementare legato all'analisi delle comunicazioni.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la misura contribuisce alla lotta contro l'evasione fiscale.

Obiettivo fiscale: impedendo la fuga di plusvalenze all'estero, questa misura salvaguarda il substrato fiscale esistente. Per di più, genera maggiori entrate dovute alla scoperta e alla stabile diminuzione dei casi di evasione.

4.2.3 Clientela privata: possibilità di notifica spontanea in Svizzera

Se, il dispositivo che garantisce la riscossione dell'imposta preventiva sui clienti bancari domiciliati in Svizzera sarà completato anche da un sistema di notifica spontanea in Svizzera, ne deriveranno le seguenti conseguenze:

Obiettivo relativo alla piazza: lo stimolo a ricorrere a un agente pagatore all'estero esercitato sui contribuenti onesti, a causa della riduzione di liquidità dovuta al prelievo dell'imposta preventiva, viene a cadere. In questo modo la misura elimina uno svantaggio competitivo che grava attualmente sulle banche svizzere garantendone così l'attrattività.

Obiettivo di efficienza: dal punto di vista dell'efficienza, un fattore positivo è il fatto che l'investitore potrebbe evitare la temporanea riduzione di liquidità causata dal prelievo dell'imposta preventiva. Negativo è invece il fatto che con il prelievo dell'imposta e l'opzione della notifica devono essere gestiti due sistemi paralleli, con conseguente aumento dei costi di attuazione.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la misura non ha incidenze sull'obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione.

Obiettivo fiscale: se un contribuente opta per la notifica spontanea, ne derivano minori entrate a titolo di effetto straordinario, poiché l'interessato avrà ancora diritto a ricevere rimborsi per i periodi fiscali precedenti ma non verranno più prelevate nuove imposte.

4.2.3 Clientela privata: scambio automatico di informazioni nelle relazioni internazionali

Se la Svizzera attuerà lo standard SAI in tempi brevi, e se lo standard sarà applicato a livello globale, in modo uniforme e secondo il principio di reciprocità, tutte le forme giuridiche saranno comprese e gli Stati partner della Svizzera soddisferanno le esigenze del principio di specialità, dello stato di diritto e della protezione dei dati, ne deriveranno le seguenti conseguenze:

Obiettivo relativo alla piazza: la misura contribuisce all'instaurazione di pari condizioni (*level playing field*) nel trattamento delle sottrazioni d'imposta ed evita così che la piazza finanziaria svizzera risulti penalizzata.

Obiettivo di efficienza: nessuna conseguenza.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la misura contribuisce a ridurre lo spettro delle possibilità di sottrazione d'imposta verso l'estero.

Obiettivo fiscale: bloccando le possibilità di sottrazione d'imposta verso l'estero, la misura si ripercuote positivamente sull'obiettivo fiscale.

4.2.4 Commercio di titoli: strategie nei confronti di eventuali effetti extraterritoriali della tassa sulle transazioni finanziarie

Se in seno ai consessi internazionali si riuscisse a combattere gli eventuali effetti extraterritoriali della tassa sulle transazioni finanziarie (TTF), la misura avrebbe le seguenti ripercussioni:

Obiettivo relativo alla piazza: la piazza finanziaria e i suoi clienti sarebbero risparmiati da oneri supplementari dovuti a effetti extraterritoriali, evitando svantaggi competitivi per la piazza finanziaria svizzera.

Obiettivo di efficienza: l'imposizione plurima a livello economico, che scoraggia le attività di intermediazione finanziaria, potrebbe essere evitata. La piazza finanziaria verrebbe così risparmiata da costi supplementari di riversamento.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: i clienti eviterebbero di esporsi a un'imposizione plurima a livello economico.

Obiettivo fiscale: si eviterebbe la concorrenza derivante dall'accesso delle autorità fiscali estere al substrato fiscale svizzero.

4.3.1 Commercio di titoli: strategie nei confronti di eventuali effetti extraterritoriali della tassa sulle transazioni finanziarie

Per evitare un doppio aggravio qualora la TTF dovesse essere introdotta in singoli Stati membri dell'UE ed esercitasse effetti extraterritoriali, si possono ipotizzare le seguenti strategie: (1) recepimento del sistema estero della TTF, (2) misure unilaterali nell'ambito della tassa di negoziazione oppure (3) esclusione della doppia imposizione mediante conclusione di una CDI.

Obiettivo relativo alla piazza: è possibile evitare carichi fiscali troppo elevati gravanti sui clienti, che comprometterebbero la competitività della piazza finanziaria. Questo obiettivo può essere raggiunto autonomamente adottando la strategia (2). Con la strategia (1) non sarebbe verosimilmente possibile evitare che determinate operazioni gravate dalla TTF vengano delocalizzate su piazze che non conoscono questo tipo di tassa. La strategia (3) sarebbe probabilmente lunga e difficile da attuare.

Obiettivo di efficienza: di principio, tutte e tre le strategie dovrebbero consentire di evitare una plurima imposizione economica inibitoria per le attività di intermediazione finanziaria.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: i clienti verrebbero messi al riparo da una plurima imposizione economica.

Obiettivo fiscale: sostanzialmente potrebbero risultare minori entrate più o meno consistenti. Le minori entrate più elevate sarebbero causate dalla strategia (2), mentre la strategia (1) dovrebbe essere quella che causa le minori entrate più modeste.

4.3 Settore assicurativo

4.3.1 Sistema di tassazione coerente per i prodotti assicurativi

Un sistema di tassazione più coerente per le prestazioni dell'assicurazione sulla vita, al momento della costituzione, nel periodo della durata e al momento del versamento delle prestazioni, esplicherebbe i seguenti effetti:

Obiettivo relativo alla piazza: nessuna conseguenza.

Obiettivo di efficienza: le distorsioni che sussistono attualmente a causa delle disparità nel trattamento fiscale di varie forme di assicurazione e nel trattamento delle assicurazioni rispetto ad altre forme di investimento verrebbero annullate.

La rinuncia alla tassa sulle assicurazioni sulla vita ridurrebbe i costi di attuazione della tassazione.

Se la tassazione forfettaria dell'assicurazione di rendita fosse sostituita da una soluzione basata sulla quota effettiva dei proventi, i costi di attuazione della tassazione aumenterebbero.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la sovrapposizione verrebbe eliminata, la sottoimposizione diminuirebbe. La tassazione risulterebbe dunque più omogenea.

Obiettivo fiscale: l'impatto reale sull'obiettivo fiscale dipende dalle singole misure concretamente attuate.

4.3.2 Valutazione di un eventuale passaggio al principio di localizzazione del rischio in materia di tassa di bollo

Obiettivo relativo alla piazza: l'adozione di questa soluzione eliminerebbe lo svantaggio concorrenziale per gli assicuratori svizzeri legato al doppio aggravio derivante dalla tassa svizzera sui premi di assicurazione e dalla tassa riscossa all'estero sull'assicurazione in virtù del principio di localizzazione del rischio nel caso delle soluzioni assicurative a livello di gruppo.

Verrebbe eliminato lo svantaggio concorrenziale per gli assicuratori svizzeri nel caso di stipulanti residenti all'estero che desiderano assicurare un rischio ubicato in Svizzera.

Per la piazza industriale questa soluzione comporterebbe invece un aggravio supplementare, poiché l'esenzione fiscale per i rischi ubicati in Svizzera verrebbe soppressa se lo stipulante risiede all'estero.

Obiettivo di efficienza: per la piazza industriale, l'esenzione fiscale per i rischi ubicati in Svizzera, diffusa nell'ambito degli attuali contratti assicurativi internazionali a livello di gruppo, verrebbe soppressa.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: il cambiamento di sistema consentirebbe di evitare da un lato i casi di non imposizione e dall'altro i casi di doppia imposizione.

Obiettivo fiscale: sul fronte della tassa sui premi di assicurazione, il cambiamento di sistema causerebbe minori entrate per i rischi ubicati all'estero nella misura in cui stipulanti svizzeri operanti nel contesto transfrontaliero partecipassero all'assicurazione di questo tipo di rischi. Verosimilmente, queste minori entrate sarebbero moderate, poiché oggi gli stipulanti tendono decisamente a evitare questo tipo di strutture assicurative, che per loro risultano inadeguate.

All'inverso, la soluzione proposta genererebbe maggiori entrate sul fronte della tassa sui premi di assicurazione nel caso in cui uno stipulante estero assicurasse un rischio ubicato in Svizzera.

Maggiori entrate indirette risulterebbero dalle attività legate a soluzioni assicurative a livello di gruppo, poiché in tale settore si potrebbe contare su un aumento delle imposte sugli utili degli assicuratori e delle imposte sul reddito dei lavoratori occupati nel settore assicurativo.

4.4 Esportazione di prestazioni di servizi nel settore bancario e assicurativo

Una riforma che prevedesse un'opzione per la tassazione di prestazioni fornite all'estero nel settore bancario e assicurativo, con corrispondente deduzione dell'imposta precedente, avrebbe le seguenti conseguenze:

Obiettivo relativo alla piazza: la tabella seguente indica se una prestazione assicurativa avente come luogo di destinazione la Svizzera, un Paese membro dell'UE o un altro Paese estero è gravata da una

tassa occulta a seconda che la prestazione sia fornita da un operatore dalla Svizzera o da un Paese membro dell'UE. Per gli operatori svizzeri, la tabella distingue tra status quo senza opzione per la tassazione dell'esportazione della prestazione e lo scenario con questa opzione previsto dalla riforma.

		Luogo di destinazione della prestazione di servizi		
		Svizzera	Paese membro dell'UE	Altro Stato estero
Luogo d'origine della prestazione di servizi	Paese membro dell'UE	Nessuna tassa occulta	Tassa occulta	Nessuna tassa occulta
	Svizzera (status quo)	Tassa occulta	Tassa occulta	Tassa occulta
	Svizzera (dopo la riforma)	Tassa occulta	Nessuna tassa occulta	Nessuna tassa occulta

Nello status quo, gli operatori dei Paesi membri dell'UE godono di un vantaggio concorrenziale rispetto agli operatori che offrono prestazioni dalla Svizzera se il luogo di destinazione della prestazione è ubicato in Svizzera o in uno Stato estero non membro dell'UE, poiché le prestazioni degli operatori comunitari, a differenza di quelle di operatori svizzeri, non sono gravate da una tassa occulta. Se il luogo di destinazione della prestazione è ubicato in un Paese membro dell'UE, invece, le prestazioni di entrambi gli operatori sono gravate da una tassa occulta, la quale sarà tanto più consistente quanto più elevata sarà l'aliquota IVA del Paese d'origine della prestazione.

Nello scenario che si delineerebbe dopo la riforma, la posizione concorrenziale degli operatori svizzeri migliora. Se il luogo di destinazione della prestazione fosse ubicato in un Paese membro dell'UE, l'operatore svizzero sarebbe sempre avvantaggiato dal punto di vista concorrenziale, poiché la sua prestazione non sarebbe più gravata da una tassa occulta. In caso di esportazione di una prestazione in un Paese estero non membro dell'UE, gli operatori svizzeri e dell'UE beneficerebbero di pari condizioni, poiché entrambi potrebbero offrire prestazioni esenti da tasse occulte. Gli operatori svizzeri risulterebbero ancora penalizzati dal punto di vista concorrenziale sulle prestazioni destinate alla Svizzera, poiché in questo caso la tassa occulta sulla prestazione offerta dall'operatore svizzero sarebbe mantenuta.

Nello scenario previsto dalla riforma, il miglioramento della competitività nel settore assicurativo si concretizzerebbe in particolare nelle attività di riassicurazione transfrontaliere: al vantaggio concorrenziale del riassicuratore estero che copre rischi di un primo assicuratore svizzero si contrapporrebbe infatti il vantaggio concorrenziale del riassicuratore svizzero che copre i rischi di un primo assicuratore con sede nell'UE.

Obiettivo di efficienza: la riduzione della tassa occulta eliminerebbe le distorsioni ad essa connesse, in particolare quelle che condizionano le decisioni di investimento. D'altro canto, l'opzione aggiuntiva prevista da questa soluzione provocherebbe un aumento dei costi di attuazione sul fronte dell'imposta sul valore aggiunto.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: la misura porta a una doppia esenzione delle prestazioni bancarie e assicurative transfrontaliere. Il settore in questione godrebbe così di maggiori privilegi rispetto agli altri. Gli esportatori di beni fisici imponibili in Svizzera beneficerebbero anch'essi dell'aliquota zero, ma nel Paese d'importazione queste merci sarebbero gravate dall'imposta sul valore aggiunto estera.

Obiettivo fiscale: la misura causerebbe minori entrate dell'ordine di 580 milioni di franchi, di cui 330 milioni riguardano le prestazioni di servizi bancari e 250 milioni le prestazioni assicurative. A questa diminuzione delle entrate si contrapporrebbero eventuali maggiori entrate sul fronte delle

imposte dirette.

4.5 Regolamentazione applicabile a banche e assicurazioni

4.5.1 Limitazione dei rischi legati ai prezzi di trasferimento (*transfer pricing*)

La misura proposta a questo riguardo non fornisce elementi sufficienti per un'analisi economica.

4.5.2 Esclusione dell'imposizione plurima a livello di gruppo

L'introduzione in Svizzera di un'imposizione degli utili di gruppo avrebbe le seguenti conseguenze.

Obiettivo relativo alla piazza: la misura nell'ambito dell'imposta sull'utile consentirebbe di accelerare la compensazione delle perdite con gli utili all'interno di un gruppo societario ed eliminerebbe l'imposizione plurima dovuta all'imposta sul capitale. Ne deriverebbe una riduzione dell'onere fiscale effettivo, con conseguente aumento dell'attrattiva della Svizzera per l'insediamento di imprese.

Obiettivo di efficienza: l'accelerata compensazione delle perdite nell'ambito dell'imposta sull'utile ridurrebbe l'onere fiscale marginale effettivo, con ripercussioni tendenzialmente positive sulle attività di investimento e sulla crescita.

La misura complicherebbe però considerevolmente la ripartizione fiscale intercantonale e quindi aumenterebbe i costi di attuazione a livello di tassazione.

Obiettivo di equità fiscale e di redistribuzione: l'imposizione a livello di gruppo migliora la neutralità fiscale rispetto alla struttura dei gruppi societari e quindi va giudicata positivamente dal profilo della giustizia fiscale orizzontale.

Obiettivo fiscale: la misura comporterebbe minori entrate di entità non quantificabile allo stadio attuale.

5 Raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo delle condizioni quadro fiscali

Questo capitolo propone, alla luce dell'analisi che precede relativa allo stato attuale come pure agli aspetti economici, una serie di orientamenti strategici per l'ulteriore sviluppo della politica fiscale svizzera, seguiti da una serie di misure ed elementi da esaminare più approfonditamente al fine di raggiungere gli orientamenti proposti.

5.1 Mercato dei capitali

Orientamento strategico

L'orientamento strategico nell'ambito del mercato dei capitali deve mirare non solo all'instaurazione di un contesto fiscale competitivo per tutti i prodotti, ma anche a colmare le lacune che nella vigente legislazione in materia di imposta preventiva limitano la possibilità di garantire i proventi da fonti estere degli investitori svizzeri.

Misure

Per mettere in atto questo orientamento, nel proprio messaggio all'attenzione del Parlamento il

Consiglio federale dovrà proporre, per l'imposta preventiva, la realizzazione di un sostanziale passaggio al principio dell'agente pagatore con eccezioni a favore dei redditi da partecipazioni svizzere.

A titolo di disposizione transitoria del progetto di riforma, si dovrà prevedere un'esenzione dall'imposta in funzione del prodotto, e precisamente per i prodotti regolamentati dalle disposizioni in materia di vigilanza quali le obbligazioni *bail-in*, i CoCos o le obbligazioni con cancellazione del credito. L'esenzione dovrà durare sino all'entrata in vigore della riforma. Agli agenti pagatori dovrà essere accordato il tempo necessario per prepararsi al passaggio al nuovo principio. Occorrerà esaminare la possibilità di un indennizzo dei costi sostenuti dagli agenti pagatori per la procedura di prelievo dell'imposta.

Rivendicazioni del settore bancario nell'ambito dell'esportazione di servizi

A causa del rincaro delle prestazioni nell'ambito dell'esportazione di servizi, il settore bancario rivendica anche in questo ambito che venga assicurata la competitività. Qualora, analogamente a quanto previsto dalla normativa dell'UE, venisse ammessa la deduzione dell'IVA precedente in rapporto con le prestazioni nel settore bancario fornite a destinatari all'estero (opzione valida soltanto per le prestazioni all'estero), si stima che circa un terzo della tassa occulta verrebbe a cadere. Tuttavia, il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» non è riuscito a giungere a un'intesa in merito a una raccomandazione comune.

5.2 Settore bancario

5.2.1 Condizioni quadro allettanti per i clienti delle banche onesti nei confronti del fisco

Orientamento strategico

Nel settore bancario le condizioni quadro dovranno essere impostate in modo tale da risultare allettanti e vantaggiose per i clienti delle banche che si comportano in modo onesto nei confronti del fisco.

Misure

Per mettere in atto questo orientamento strategico, il Consiglio federale dovrà coordinare il passaggio al principio dell'agente pagatore in materia di imposta preventiva con la prevista introduzione dello scambio automatico di informazioni in ambito internazionale, onde evitare che i clienti svizzeri delle banche disonesti nei confronti del fisco ripieghino su soluzioni all'estero senza che il substrato fiscale possa essere garantito. In più, le comunicazioni ricevute dalle autorità fiscali svizzere nell'ambito del SAI con gli Stati partner dovranno poter essere utilizzate.

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» è inoltre favorevole al mantenimento di un'imposta alla fonte con funzione di garanzia per i clienti bancari svizzeri assoggettati alle imposte in Svizzera. L'imposta alla fonte potrebbe basarsi sul principio del debitore o sul principio dell'agente pagatore, preferibilmente in combinazione con un diritto di optare per la notifica spontanea. Se in Svizzera avessero la possibilità di optare per la notifica, i contribuenti onesti e gli investitori istituzionali non sarebbero invogliati a far capo a un agente pagatore all'estero. Questo sistema consentirebbe di eliminare anche la perdita sugli interessi provocata dall'imposta preventiva e l'onere amministrativo legato al rimborso. La soluzione avrebbe anche un impatto positivo sulla creazione di valore in

Svizzera.

5.2.3 Recepimento di standard internazionali

Orientamento strategico

La Svizzera applica gli standard riconosciuti sul piano internazionale. Partecipa attivamente all'elaborazione di questi standard promuovendo gli interessi del nostro Paese.

Misure

Il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» approva la posizione assunta dal Consiglio federale, e in particolare l'intenzione di avviare tempestivamente i lavori per l'attuazione del SAI, di adoperarsi sul piano internazionale affinché il SAI sia applicato in modo globale, uniforme e secondo il principio di reciprocità, abbracci tutte le forme giuridiche compresi trust e società di domicilio e gli Stati partner siano tenuti a soddisfare le elevate esigenze del principio di specialità, dello stato di diritto e della protezione dei dati e affinché una legge di applicazione crei le basi legali per l'attuazione del SAI a livello nazionale, ed esprime il suo plauso per l'adozione, l'8 ottobre 2014, dei mandati negoziali definitivi per l'introduzione del nuovo standard globale sullo scambio automatico di informazioni in materia fiscale.

5.2.3 Tassa sulle transazioni finanziarie (TTF)

Orientamento strategico

Per quanto attiene alla tassa sulle transazioni finanziarie (TTF), la Svizzera dovrà trovare soluzioni per fronteggiare le misure con effetti extraterritoriali.

Misure

Nel contesto internazionale, il Consiglio federale deve dichiararsi contrario a una futura tassa sulle transazioni finanziarie con effetti extraterritoriali, o eventualmente ricorrere a misure bilaterali (conclusione di accordi con gli Stati partner interessati) o unilaterali (in materia di tassa di negoziazione o mediante adeguamento ai regimi TTF esteri) al fine di evitare effetti equivalenti a una doppia imposizione.

5.3 Settore assicurativo

Orientamento strategico

Per quanto riguarda il settore assicurativo, occorre aspirare a un sistema di imposizione coerente dei prodotti assicurativi, sin dal momento della loro costituzione, per tutto il periodo della loro durata e al momento del versamento delle prestazioni.

Misure già adottate nel settore assicurativo

Nel territorio dell'UE, lo Stato competente a riscuotere le imposte sulle assicurazioni è quello in cui è

documentato il rischio («principio di localizzazione del rischio»). Su mandato del Consiglio federale, l'AFC si occupa di esaminare un eventuale passaggio a questo principio per le assicurazioni patrimoniali. L'AFC sta inoltre elaborando un rapporto di attività riguardante le conseguenze sulla fiscalità del reddito per le assicurazioni di rendita, volto a evidenziare le possibili forme di imposizione che consentirebbero in futuro di tassare correttamente le rendite vitalizie.

Ulteriori rivendicazioni del settore assicurativo

Per mettere in atto questo orientamento strategico, l'ASA ritiene che in questi ambiti occorra adeguare opportunamente i principi fiscali contemplati nel sistema svizzero dei tre pilastri per la tassazione dei prodotti previdenziali. La discussione riguarda in particolare le tasse di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita del pilastro 3b e il trattamento delle rendite vitalizie nell'ambito dell'imposta sul reddito. Secondo l'AFC, se si intende eliminare la sovrainposizione delle rendite vitalizie occorre al tempo stesso discutere dell'abolizione della tassazione privilegiata delle prestazioni in capitale della previdenza libera e del secondo pilastro. I mutamenti demografici e macroeconomici dovranno essere debitamente considerati.

In considerazione del rincaro delle prestazioni di servizi all'esportazione, il settore assicurativo chiede inoltre che ci si preoccupi di assicurare la competitività in questo campo di attività. Qualora, analogamente a quanto previsto dalla normativa dell'UE, venisse ammessa la deduzione dell'IVA precedente in rapporto con le prestazioni nel settore assicurativo fornite a destinatari all'estero (opzione valida soltanto per prestazioni all'estero), si stima che circa un terzo della tassa occulta verrebbe a cadere. Tuttavia, il sottogruppo «Contesto fiscale per le operazioni finanziarie» non è riuscito a giungere a un'intesa in merito a una raccomandazione comune.

5.4 Regolamentazione applicabile a banche e assicurazioni

Orientamento strategico

Nell'ambito della regolamentazione applicabile a banche e assicurazioni, occorrerebbe evitare nel diritto fiscale un'imposizione plurima a livello di gruppo e limitare in larga misura i rischi legati alle pratiche di *transfer pricing*.

Misure

Nella prospettiva attuale, per mettere in atto questo orientamento strategico occorre esaminare i seguenti aspetti:

- **imposta sul capitale**
nell'ambito dell'imposta sul capitale si potrebbe introdurre una deduzione per partecipazioni o un computo a livello di gruppo. Le banche svizzere adeguano le loro strutture in funzione degli adeguamenti normativi e a tal fine creano nuove società giuridiche (p. es. holding). Dato questo contesto, si potrebbe evitare un'imposizione plurima in ambito di imposta sul capitale. La riforma III dell'imposizione delle imprese contempla anche la possibilità di introdurre una deduzione per partecipazioni o eventualmente un computo a livello di gruppo;
- **esclusione dei rischi legati all'imposta preventiva negli adeguamenti in materia di *transfer pricing***

alla luce delle considerazioni esposte nel capitolo che precede sul fatto che le pratiche relative al *transfer pricing* potrebbero diventare un vero e proprio terreno di scontro tra gruppi imprenditoriali internazionali e autorità fiscali locali, bisogna innanzitutto sottolineare che la questione riveste un'importanza fondamentale per il mercato svizzero dei capitali. Pertanto, la Svizzera dovrebbe affrontare i nodi legati alla questione del *transfer pricing*. A tal fine, l'AFC deve discutere approfonditamente i vari approcci risolutivi con i settori esposti a rischi in materia di imposta preventiva nell'ambito degli adeguamenti del *transfer pricing*, analizzandoli tenendo conto degli sviluppi internazionali;

- **tassazione dei gruppi societari in Svizzera**

le banche sostengono che il margine previsto nel diritto vigente per una concentrazione dell'imposizione debba essere sfruttato convenientemente. Nella misura del ragionevole, per la ripartizione fiscale intercantonale occorre fare riferimento a principi che considerano tutte le unità giuridiche. Le attività di una consociata dovrebbero poter essere considerate in tutto o in parte come stabilimento d'impresa delle altre consociate. Inoltre, *de lege ferenda*, andrebbe esaminata la possibilità di introdurre un'imposizione di gruppo delle attività in Svizzera ai fini dell'imposta sull'utile, secondo il sistema già introdotto con successo in materia di IVA. Sulle partecipazioni all'interno del gruppo tassato congiuntamente, la deduzione per partecipazioni verrebbe a cadere, e le case madri non potrebbero invocare la deduzione per le loro partecipazioni in altre società delle unità giuridiche concentrate nel gruppo svizzero, poiché un'eventuale perdita operativa di queste altre società confluirebbe già nel conto profitti e perdite di tale gruppo.

Secondo l'AFC, l'imposizione dell'utile a livello di gruppo non potrebbe essere introdotta a breve, ma dovrebbe essere esaminata come opzione a medio-lungo termine.

Pertanto, il Consiglio federale dovrà incaricare il Dipartimento federale delle finanze di esaminare la possibilità, nell'ambito del diritto vigente, di procedere a un'imposizione di gruppo delle attività svizzere in materia di imposta sull'utile.
