

Procedura di consultazione del 3 aprile 2020 concernente la modifica della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP)

Una valutazione dal punto di vista degli operatori bancari



Franco Polloni

lic.oec.publ., esperto fiscale dipl.,
dirigente di banca

Da diversi anni le banche Svizzere reclamano una riforma fiscale dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo ritenendole anacronistiche e dannose per la competitività della piazza finanziaria. Il Consiglio federale, con il messaggio di riforma della Legge sull'imposta preventiva che ha posto in consultazione lo scorso 3 aprile, propone da una parte una serie emendamenti finalizzati a migliorare la competitività della piazza finanziaria a livello internazionale per le persone giuridiche elvetiche e per gli investitori esteri, dall'altra delle misure che allargano il campo di applicazione della LIP per le persone fisiche residenti sulla base del modello dell'agente pagatore. Il mondo bancario saluta le misure in favore delle persone giuridiche e degli investitori esteri ma si oppone alle nuove disposizioni verso le persone fisiche residenti, in particolare all'introduzione del principio dell'agente pagatore.

I. Introduzione	166
II. Le necessità di una riforma	166
III. La valutazione della riforma da parte dell'ASB	167
IV. Osservazioni conclusive	168

I. Introduzione

Il Consiglio federale, nella sua seduta del 3 aprile 2020, ha posto in consultazione una proposta di modifica della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21). Gli obiettivi dichiarati dal Consiglio federale sono il rafforzamento del mercato dei capitali di terzi in Svizzera, così come colmare lacune riguardanti la funzione di garanzia dell'imposta preventiva. La riforma intende esentare le persone giuridiche con sede in Svizzera e gli investitori domiciliati all'estero (persone fisiche e giuridiche) dall'imposta preventiva sugli investimenti fruttiferi di interessi. A seguito di questa proposta, l'imposta preventiva sugli interessi verrà prelevata esclusivamente su pagamenti effettuati a persone fisiche residenti in Svizzera. L'aliquota non sarà modificata e rimarrà

pertanto del 35%. Rimangono, invece, esclusi dalla proposta di esenzione i dividendi pagati da società di capitali domiciliate in Svizzera. Questa modifica comporta un cambiamento paradigmatico importante, vale a dire il passaggio dall'attuale sistema del debitore (attualmente è, infatti, il debitore dell'interesse a dover effettuare il pagamento dell'imposta) al sistema dell'agente pagatore. In sostanza saranno le banche svizzere e non più i debitori domestici ad accollarsi l'onere della liquidazione dell'imposta nel caso di pagamento ad una persona fisica residente in Svizzera.

Con il passaggio al modello dell'agente pagatore, la funzione di garanzia dell'imposta preventiva sui pagamenti a persone fisiche residenti in Svizzera sarà estesa rispetto al regime attuale poiché assoggetterà ad imposizione anche gli interessi di fonti estere (al momento non colpiti da imposizione). Quale misura di accompagnamento, il Consiglio federale propone, inoltre, di abolire la tassa di negoziazione sulla compravendita di prestiti obbligazionari di emittenti svizzeri, attualmente dello 0,15% del ricavato della vendita (dello 0,3% nel caso di titoli esteri).

II. Le necessità di una riforma

Da oltre trent'anni le banche svizzere reclamano una riforma fiscale dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo. Nel 2010, una prima proposta di riforma legata all'introduzione degli strumenti *Too Big To Fail* (TBTF) fu respinta dal Parlamento federale, il quale esentò, tuttavia, gli strumenti TBTF dall'imposta preventiva.

Alla fine del 2014, il Consiglio federale compì un ulteriore tentativo mettendo in consultazione il progetto di riforma elaborato da un gruppo di esperti presieduto dal Professor Brunetti^[1]. Questo progetto di riforma fu sospeso nel 2015 a seguito dell'opposizione dell'Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) che – a mio avviso giustamente – sosteneva

[1] Rapporto finale del Gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari del 1° dicembre 2014, in: www.sif.admin.ch (pagina consultata il 06.09.2020).

che gli oneri amministrativi per le banche derivanti dalla riforma ne superavano i benefici. Nella sua presa di posizione sulla procedura di consultazione, l'ASB sosteneva il passaggio ad un sistema di notifiche^[2]. Dopo sei anni di ulteriori riflessioni, il Consiglio federale tenta nuovamente di riformare l'imposta preventiva con una proposta articolata su quattro ambiti di intervento:

- 1) *mercato dei capitali dei terzi in Svizzera*: l'imposta preventiva del 35% sui pagamenti di interessi obbligazionari – anche se recuperabile attraverso un anacronistico e burocratico processo di rimborso (parziale o integrale a dipendenza del trattato di doppia imposizione applicabile) – sottrae importante liquidità tra il momento della riscossione e quello di quando viene effettuato il rimborso dell'imposta. Per evitare questa penalizzazione, l'emissione di prestiti obbligazionari da parte delle principali aziende elvetiche viene effettuata sistematicamente attraverso delle filiali estere (la maggior parte localizzate in Lussemburgo). Anche le attività di finanziamento infragruppo sono spesso svolte attraverso delle società finanziarie con sede all'estero. Non è, pertanto, una sorpresa che il mercato elvetico delle emissioni obbligazionarie negli ultimi trent'anni non si sia mai sviluppato e che possa essere definito come "poco attraente e arretrato nel confronto internazionale"^[3]. Uno degli obiettivi dichiarati – l'esenzione per le persone giuridiche – dovrebbe permettere di rendere la piazza finanziaria elvetica nuovamente competitiva a livello internazionale ed in subordine permettere alle aziende elvetiche di rimpatriare in Svizzera le emissioni attualmente effettuate all'estero e le operazioni di finanziamento infragruppo. Questo effetto verrebbe ulteriormente amplificato dall'abolizione della tassa di negoziazione sulla compravendita di obbligazioni di emittenti domestici;
- 2) *copertura della funzione di garanzia su pagamenti da obbligazioni estere*: il Consiglio federale considera che l'assenza di base legale per assoggettare all'imposta preventiva i pagamenti di interessi da parte di debitori esteri a persone fisiche residenti, si ripercuote negativamente sul gettito fiscale di Confederazione, Cantoni e Comuni. L'assoggettamento all'imposta preventiva di tutti gli investimenti fruttiferi di interessi depositati presso una banca svizzera (agente pagatore), secondo il Consiglio federale avrà effetti positivi sull'onestà fiscale e, quindi, sul gettito di Confederazione, Cantoni e Comuni. Inoltre, le decisioni di investimento delle persone fisiche residenti in Svizzera, sempre secondo il Consiglio federale, non saranno più influenzate dal trattamento fiscale degli interessi;
- 3) *investimenti indiretti*: attualmente i redditi di interessi derivanti da un veicolo di investimento di capitale collettivo (ICC) sono soggetti all'imposta preventiva. Nel caso di ICC svizzeri ai sensi della Legge federale sugli investimenti collettivi di capitale (LiCol; RS 951.31), essi possono richiedere

il rimborso integrale dell'imposta preventiva, ma devono dedurla dai pagamenti ai loro sottoscrittori. Per quanto attiene agli ICC esteri, essi possono in teoria richiedere il rimborso dell'imposta preventiva, ma poi non sono tenuti a dedurla ai loro investitori^[4]. Con l'introduzione del sistema dell'agente pagatore, anche questa differenza sarebbe eliminata, assoggettando ad imposta anche il pagamento da parte di ICC residenti all'estero;

- 4) *Pagamenti sostitutivi*: nell'ambito del *Securities Lending* vengono effettuati cd. "pagamenti sostitutivi". Il mutuante (*lender*) trasferisce in prestito un'obbligazione ad un mutuatario (*borrower*) senza però rinunciare al diritto di remunerazione che deriva dal suo titolo dato in prestito. L'interesse che matura durante la durata del prestito viene accreditato al mutuatario (*ex imposta preventiva*) che immediatamente risarcisce il mutuante attraverso un cd. "pagamento sostitutivo", di regola, al lordo dell'imposta preventiva. Per evitare comportamenti elusivi, nella prassi le banche svizzere di regola trattengono il 35% anche per il pagamento sostitutivo. Con la riforma, si vuole introdurre una base legale per l'imposizione dei pagamenti sostitutivi da parte dell'agente pagatore svizzero.

III. La valutazione della riforma da parte dell'ASB

Come indicato precedentemente, le banche svizzere reclamano da decenni una riforma fiscale dell'imposta preventiva e di quella sulle tasse di bollo. L'introduzione dello scambio automatico di informazioni ha accelerato ulteriormente la necessità di togliere barriere competitive nocive per la piazza finanziaria elvetica. L'ASB, nella sua presa di posizione sulla riforma messa in consultazione dal Consiglio federale la scorsa primavera^[5], riconosce la necessità di una riforma sull'imposta preventiva sul pagamento degli interessi finalizzata a rafforzare la piazza finanziaria domestica, in particolare salutando l'abolizione della tassa di negoziazione sulla compravendita di obbligazioni domestiche. Tuttavia, l'ASB ribadisce la richiesta di una totale abolizione della tassa di negoziazione considerata anacronistica e dannosa per la piazza finanziaria.

Nel merito delle proposte in consultazione, l'associazione mantello delle banche elvetiche respinge l'introduzione del principio dell'agente pagatore, così come presentato e si esprime criticamente sulle rimanenti proposte. Dalla presa di posizione dell'ASB si possono ritenere i seguenti elementi:

- a) il modello dell'agente pagatore non è considerato più attuale. Il livello degli interessi scesi oramai sottozero non solo per le emissioni svizzere non giustifica da un punto di vista economico l'introduzione di un oneroso modello di prelievo da parte delle banche. La digitalizzazione ha permesso lo sviluppo di nuovi modelli. Le amministrazioni fiscali cantonali e federali hanno introdotto sistemi

[2] In tedesco "Meldeverfahren".

[3] Dipartimento federale delle finanze (DFF), Rapporto esplicativo concernente la Legge federale sull'imposta preventiva, Berna, 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60862.pdf> (pagina consultata il 06.09.2020), p. 9, par. 1.

[4] Analogamente gli ICC svizzeri che non rientrano nella LiCol e gli accreditati relativi a prodotti strutturati.

[5] Il testo della presa di posizione dell'ASB è consultabile al seguente link: www.swissbanking.org/de/medien/vernehmlassungen/200709-vernehmlassungsantwort-reform-verrechnungssteuer.pdf (pagina consultata il 06.09.2020).

di comunicazioni elettronici per gestire l'imposizione dei contribuenti. Attualmente un gruppo di lavoro tra Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e amministrazioni fiscali cantonali sta definendo le basi per l'introduzione di un elenco titoli elettronico^[6]. Le banche hanno introdotto con successo modelli elettronici per lo scambio di informazioni che potrebbero essere applicati anche all'interno;

- b) la proposta di introdurre il modello dell'agente pagatore solo per le persone fisiche residenti in Svizzera viene respinta in quanto non vi è rapporto tra costi e benefici considerato anche l'attuale livello degli interessi. Anche da un punto di vista tecnico, il modello presenta difficoltà applicative, poiché la proposta funziona solamente se vi è un pagamento effettivo, pertanto, inapplicabile con quegli strumenti che capitalizzano gli interessi oppure con prodotti strutturati. L'ASB respinge in modo veemente l'ipotesi di allargare il campo di applicazione dell'imposta preventiva anche agli interessi pagati da emittenti esteri a persone fisiche residenti in Svizzera. Per le banche elvetiche questo sviluppo comporterebbe investimenti stimati ad oltre mezzo miliardo di franchi e costi ricorrenti di oltre cinquanta milioni di franchi. L'ASB critica anche il fatto che con questo modello, le banche ed i contribuenti sarebbero confrontati con più modelli di esazione che genererebbero una grande confusione e complessità^[7];
- c) con riferimento ai pagamenti sostitutivi, l'ASB è favorevole alla proposta del Consiglio federale a condizione che la seconda imposta preventiva venga prelevata in base alla prassi indicata nella Circolare n. 13 dell'AFC^[8];
- d) sulla parità di trattamento tra investimenti in ICC svizzeri ed esteri, l'ASB si esprime in modo favorevole a condizione che la banca svizzera non sia assoggettata ad ulteriori pesanti regole burocratiche.

IV. Osservazioni conclusive

Il mondo bancario, dopo anni di rivendicazioni e varie proposte di riforma inconcludenti, saluta in modo positivo l'ultima proposta del Consiglio federale. Le proposte di modifica all'imposta preventiva e alle tasse di bollo possono portare ad un rafforzamento del mercato della piazza finanziaria elvetica. Si ritiene, tuttavia, che per sfruttare interamente il potenziale di miglioramento delle competitività della piazza, queste misure debbano essere accompagnate da un'immediata abolizione delle tasse di bollo e di negoziazione che creano un grosso *handicap* competitivo nella gestione patrimoniale in ambito internazionale.

Le banche svizzere giustamente sono contrarie all'introduzione del principio dell'agente pagatore limitato alle persone fisiche residenti in Svizzera con l'inclusione degli interessi di debitori

esteri. Il rapporto costi benefici in una fase di tassi di interessi nulli o addirittura negativi non giustifica questa misura. In base ai dati indicati dal Consiglio federale nel rapporto, l'abolizione dell'imposta preventiva sugli interessi comporterebbe perdite fiscali da 50 a 80 mio. di fr. Se consideriamo questi importi, riteniamo sia giunto il momento a livello politico federale per discutere di una abolizione completa dell'imposta preventiva sugli interessi di debitori svizzeri senza l'introduzione di un oneroso modello basato sul principio dell'agente pagatore.

L'imposta preventiva fu introdotta nella Confederazione con lo scopo di "prevenire"^[9] una mancata dichiarazione dei redditi di capitale di fonte elvetica ai fini delle imposte sui redditi della Confederazione, nonché sui redditi e sulla sostanza di Cantoni e Comuni. Questo approccio di ritenuta alla fonte da parte del debitore si inseriva in un contesto di segreto bancario valido nei confronti di tutta la clientela – domestica ed internazionale – e permetteva alla Confederazione di imporre con un'aliquota elevata i contribuenti nazionali ed esteri che non dichiaravano correttamente i loro capitali e non richiedevano (o non potevano richiedere in mancanza di una convenzione contro le doppie imposizioni) il rimborso dell'imposta preventiva.

Il cambiamento di paradigma introdotto nel maggio del 2014 dai 47 Stati che hanno aderito allo "Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information"^[10] e l'arrivo dello scambio automatico di informazioni, in vigore dal 1° gennaio 2017, hanno messo in secondo piano il modello dell'agente pagatore (si pensi anche l'abolizione della cd. "Euroritenuta").

La Confederazione dall'introduzione del "Common Reporting Standard" (CRS) ha sottoscritto oltre 100 accordi concernenti lo scambio automatico di informazioni con Stati *partner*. Solamente nel 2019, l'AFC ha comunicato oltre 3,1 mio. di relazioni bancarie e ricevuto 2,4 mio. di informazioni relative a conti detenuti all'estero da persone fisiche residenti in Svizzera. A seguito del "Qualified Intermediary" (QI) e del "Foreign Account Tax Compliance Act" FATCA e del CRS, tutte le banche domestiche hanno investito in processi e sistemi per adempiere alle richieste legate all'applicazione di queste normative sovranazionali. Pertanto, la vera questione che al momento nessuno in Svizzera vuole affrontare apertamente è quella dell'introduzione di uno scambio di informazioni automatico anche a livello domestico, scelta che significherebbe la fine del segreto bancario. Davanti a questa discussione le banche svizzere tengono giustamente una posizione neutrale. Il segreto bancario è fortemente legato alla nostra tradizione di preservare la riservatezza della sfera privata ed attualmente non è sull'agenda di nessun gruppo politico. I miglioramenti introdotti negli ultimi anni attraverso

[6] Si veda: <https://www.evv-ete.ch> (pagina consultata il 06.09.2020).

[7] Agente pagatore per interessi pagati a persone fisiche residenti in Svizzera, principio del debitore per dividendi di aziende svizzere e scambio di informazioni per pagamenti a persone residenti all'estero.

[8] Reperibile in: <https://www.estv.admin.ch/dam/estv/it/dokumente/bundessteuer/kreissschreiben/2004/1-013-DVS-2018.pdf.download.pdf/1-013-DVS-2018-i.pdf> (pagina consultata il 06.09.2020).

[9] La traduzione italiana usa questo termine. In realtà nella lingua tedesca si parla di "Verrechnungssteuer" tradotto in italiano "imposta computata", mentre nel testo francese la legge è definita come "impôt anticipé" in italiano imposta anticipata.

[10] L'accordo fu sottoscritto dai 34 Stati membri dell'OCSE e da Argentina, Brasile, Cina, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Lettonia, Lituania, Malaysia, Arabia Saudita, Singapore, e Africa del Sud.

i sistemi di trasmissione elettronica delle dichiarazioni di imposta (*e-tax*) e la prossima introduzione di un elenco titoli digitalizzato renderà il processo di recupero dell'imposta preventiva molto più veloce, pur mantenendo intatto il segreto bancario domestico.

La proposta messa in circolazione dal Consiglio federale contiene elementi di revisione molto importanti, vale a dire, (i) l'esenzione dall'imposta preventiva degli interessi conseguiti dalle persone giuridiche con sede in Svizzera ed investitori esteri; (ii) l'abolizione della tassa di negoziazione sui prestiti obbligazionari e (iii) una base legale per i pagamenti sostitutivi del *securities lending*. Il beneficio di queste proposte viene, tuttavia, fortemente ridotto dalla proposta di passaggio per gli interessi dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore. Questo significa per le banche svizzere la necessità di introdurre un ennesimo e oneroso ruolo amministrativo^[11], ulteriori investimenti e costi di gestione che non sono giustificati dai benefici fiscali derivanti per Confederazione, Cantoni e Comuni.

Il nostro auspicio è che il Consiglio federale tenga conto di queste osservazioni nel caso in cui – a seguito della procedura di consultazione – decidesse di sottoporre un disegno di legge di riforma al Parlamento federale.

[11] Oltre alle attività svolte per FATCA e CRS.