

# Diritto tributario internazionale e dell'UE

## Confronto tra l'attrattiva fiscale della Svizzera e quella di altri Paesi tenuto conto dei privilegi fiscali e degli aiuti statali



**Sacha Cattelan**

Bachelor of Science SUPSI  
in Economia aziendale  
Assistente SUPSI

**Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato Fournier (n. 12.4204) del 13 dicembre 2012, della mozione Feller (n. 13.3065) del 13 marzo 2013 e del postulato Feller (n. 13.3701) del 12 settembre 2013**

### 1.

#### Introduzione

Nel suo rapporto del 12 novembre 2014, il Consiglio federale ha risposto a tre interventi parlamentari che postulavano un confronto tra l'attrattiva fiscale della Svizzera e quella di altri Paesi, con specifico riguardo al sistema fiscale delle persone fisiche e di quelle giuridiche, tenendo conto dei privilegi fiscali e degli aiuti statali.



Da un punto di vista meramente pratico, come rileva il Governo federale, l'attrattiva di uno Stato è connessa a molteplici fattori, fra i quali un sistema politico efficiente, la certezza del diritto, un mercato del lavoro flessibile, così come una regolamentazione moderata. Fondamentali sono sicuramente la fiscalità delle persone giuridiche, così come gli aspetti legati all'imposizione alla fonte ed alle imposte indirette (in particolare l'imposta sul valore aggiunto e i diritti doganali) senza dimenticare la fiscalità delle persone fisiche. Inoltre, prestazioni sociali all'avanguardia, imposte sulle successioni e sulle donazioni eque, così come la presenza di eventuali regimi fiscali privilegiati per espatriati e contribuenti facoltosi, sono fonte di grande attrattiva per uno Stato.

### 2.

#### Il confronto effettuato dal Consiglio federale

Come si evince dal Rapporto in questione, a dire del Consiglio federale vi sono fondamentalmente otto variabili che incidono sul carico fiscale di un'impresa e che sono da considerare per determinare l'attrattiva di uno Stato, quali:

- l'assoggettamento,
- l'aliquota d'imposta,
- la determinazione della base imponibile,
- l'imposizione degli utili in capitale (che possono essere imposti ordinariamente, in modo agevolato oppure esonerati dall'imposta),
- l'eliminazione della doppia imposizione,
- le norme anti-abuso (*transfer pricing*, la limitazione alla deduzione degli interessi passivi, le norme CFC [*Controlled foreign corporation*], *black lists*, eccetera),
- gli aspetti amministrativi (possibilità di imposizione dei gruppi d'impresa, pratiche di *ruling* fiscali, l'organizzazione delle autorità fiscali, eccetera),
- altre caratteristiche distintive (la fiscalità delle operazioni straordinarie, l'imposizione delle riserve latenti [cosiddetta *exit tax*], eccetera).

Sono finiti sotto la lente del Consiglio federale Belgio, Brasile, Francia, Germania, Hong Kong, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Regno Unito, Singapore, Stati Uniti d'America (di seguito USA) e Svizzera. Sono rientrati nei territori scelti dal Governo anche l'Austria ed il Principato del Liechtenstein per quanto concerne il confronto della fiscalità delle persone fisiche.

L'analisi del Governo si è focalizzata specificatamente sulle aliquote d'imposta sull'utile, sulle basi imponibili, sulle regole speciali (*i.e.* aiuti di Stato fiscali oppure "*indiretti*"), sulle norme anti-abuso e sugli aiuti di Stato "*extra-fiscali*".

Di particolare rilievo è risultato che:

- il Regno Unito ha progressivamente ridotto il proprio tasso d'imposizione sull'utile (dal 21% al 20% nel 2015) e ha introdotto il regime privilegiato dei cosiddetti *licence box*;

- l'Irlanda prevede un'aliquota d'imposta sull'utile molto bassa (12.5%) e un sistema fiscale delle imprese povero di norme particolari. Onere fiscale molto basso, semplicità e trasparenza sono così il punto di forza per attirare imprese e gruppi di imprese;
- Hong Kong e Singapore combinano una tassazione statutaria relativamente bassa (16.5% e 17%) ad una base imponibile ridotta, dovuta in particolare al loro regime fiscale generale fondato sul principio di territorialità[1];
- d'altro canto, il regime impositivo delle imprese di alcuni Stati più piccoli prevede un'aliquota statutaria piuttosto elevata (Belgio 35.54%, Lussemburgo da 28.4% a 34.5%, Olanda da 20% a 25%), ma al contempo presentano misure fiscali speciali e regimi agevolati per attirare imprese estere in modo mirato;
- in Svizzera l'aliquota d'imposta effettiva sull'utile si situa tra il 12.52% (Lucerna) e il 24.3% (Ginevra) e rilevante è tuttora la presenza dei cosiddetti regimi fiscali privilegiati per le società holding, di domicilio, miste e quelle per strutture *principe*.

Dal confronto dei tredici Stati emerge inoltre che le realtà economiche relativamente piccole e fortemente esposte a concorrenza, tendono a mantenere un tasso d'imposizione piuttosto basso e concorrenziale al fine di attirare imprese internazionali, auspicando di riflesso, oltre a un aumento del gettito fiscale, un importante indotto economico generato dalle nuove imprese insediatesi.

D'altro canto Stati e territori di grandi dimensioni prevedono solitamente aliquote d'imposta più elevate (Brasile 35%, Francia da 33.3% a 36.9%, Germania da 25% a 33%, Italia 27.5%, USA: Delaware da 35% a 41%, Miami 39%), prevedendo contemporaneamente delle cosiddette "misure difensive", quali regole sul sistema europeo dei conti (cosiddette regole CFC), *black lists*, limitazioni della deduzione degli interessi passivi, eccetera.

Per determinare la base imponibile, la quasi totalità degli Stati analizzati – Svizzera compresa – si avvale dell'utile civilistico, esonerando integralmente o quasi integralmente dividendi e utili in capitale conseguiti da società controllate. La base imponibile delle imprese situate in Estremo Oriente, specificamente a Hong Kong e Singapore, è formata dai soli redditi di fonte locale (principio di territorialità). Per quanto concerne il Brasile, non fa stato l'utile civilistico bensì quello operativo[2], mentre negli USA, a livello federale, l'utile è determinato con il principio di valorizzazione, comprendendo redditi e deduzioni a livello mondiale. Di norma i vari Paesi adottano sostanzialmente due differenti approcci per rendersi attrattivi agli occhi delle imprese attive internazionalmente: come visto in precedenza, alcuni mantengono l'aliquota d'imposta relativamente alta ove la base imponibile è ridotta, altri invece riducono l'aliquota d'imposta ove la base imponibile rimane ordinaria.

Sul fronte dell'attrattività di uno Stato vi sono poi gli aiuti di Stato che giocano un ruolo altrettanto importante. Generalmente si distinguono in aiuti di natura fiscale (cosiddetti indiretti) oppure di natura *extra*-fiscale (cosiddetti diretti). È la Francia la più generosa, elargendo lo 0.737% del

proprio PIL e il Lussemburgo è quello più restrittivo, con aiuti di Stato che corrispondono allo 0.217% del PIL[3]. Hong Kong e Singapore aiutano le imprese con finanziamenti mirati e prestiti senza interesse, in particolare tendono a sovvenzionare imprese attive nei settori della ricerca e delle nuove tecnologie. Il Governo brasiliano, nel marzo del 2013, ha lanciato il progetto "Inova Empresa", dotato di un budget di 6.7 miliardi di dollari americani destinato a promuovere l'innovazione in sette settori quali l'agricoltura, l'energia, il petrolio e gas, la sanità, trasporti aerei e difesa, i settori tecnologici dell'informazione e comunicazione ed infine la protezione ambientale.

In Svizzera gli aiuti di Stato possono essere concessi dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni. A dire del Governo federale, non esistono informazioni finanziarie consolidate relative agli aiuti di Stato concessi dai Cantoni e Comuni. Per quanto concerne le sovvenzioni accordate dalla Confederazione si rimanda al rapporto del Consiglio federale del 30 maggio 2008 concernente i sussidi (cfr. Foglio federale 2008 5651). Inoltre, come si evince dal rapporto, non è possibile esprimersi in modo preciso ed esaustivo sull'ammontare finanziario degli aiuti di Stato concessi dai Paesi non membri dell'Unione europea (di seguito UE).



Giova ricordare che all'interno dell'UE gli aiuti di Stato sono vietati. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE) precisa i presupposti che devono essere presenti affinché l'intervento costituisca un aiuto di Stato nel senso comunitario del termine. Vi sono però delle eccezioni previste nel TFUE. La Commissione europea li autorizza solamente quando l'aiuto di Stato rientra in una delle deroghe previste dal TFUE. Gli aiuti sono generalmente ritenuti compatibili dalla Commissione europea qualora perseguano un obiettivo di comune interesse (per esempio la tutela ambientale, la formazione, la lotta alla disoccupazione, l'incremento delle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, la promozione del capitale di rischio, gli investimenti delle piccole e medie imprese o, in talune regioni, delle grandi imprese, eccetera).

Come già accennato in precedenza, la fiscalità delle persone fisiche riveste altresì un ruolo importante sul fronte dell'attrattività di uno Stato. I regimi fiscali che sono applicati a quest'ultime divergono notevolmente da uno Stato all'altro e sono spesso molto complessi, ciò che rende arduo un confronto tra diverse realtà economiche. L'analisi svolta dal Consiglio federale si è pertanto principalmente focalizzata sulle norme speciali applicate alle persone fisiche, quali le regole fondate sul principio di territorialità, i regimi fiscali

speciali per impiegati con funzione dirigenziale e per specialisti attivi temporaneamente all'estero (cosiddetti espatriati), l'imposizione secondo il dispendio (cosiddetti globalisti) e l'imposizione "dopo versamento" (cosiddetta *remittance*)<sup>[4]</sup>.

Dall'analisi emerge che molti degli Stati scelti, tra i quali Belgio, Lussemburgo, Olanda e, se osservata in maniera più lata, anche l'Irlanda, contemplano nel loro ordinamento fiscale dei regimi speciali privilegiati per gli espatriati, i quali si avvalgono di deduzioni forfettarie dovute al loro sostentamento all'estero.

Per quanto riguarda i contribuenti facoltosi, il principato del Liechtenstein, ad esempio, impone questi ultimi in maniera privilegiata. D'altro canto i Paesi ove l'ordinamento giuridico ha radici anglosassoni, tra i quali l'Irlanda, Singapore e il Regno Unito, i contribuenti vengono attratti grazie all'imposizione dei soli redditi "riversati" (cosiddetta *remittance*)<sup>[5]</sup>.

In questo contesto l'imposizione secondo il dispendio e i regimi fiscali speciali per gli espatriati, fanno della Svizzera uno Stato molto competitivo.

### 3. **La tutela degli interessi svizzeri nell'ambito dell'imposizione delle imprese e degli aiuti statali nel contesto delle negoziazioni attuali**

#### 3.1. **Le negoziazioni bilaterali e multilaterali**

La Svizzera conduce negoziazioni multilaterali (di particolare importanza per la Confederazione sono i lavori del Comitato degli affari fiscali dell'OCSE e del Comitato della cooperazione internazionale in materia fiscale dell'ONU) e negoziazioni bilaterali che sfociano in convenzioni per evitare la doppia imposizione (di seguito CDI). Tra le più recenti troviamo quelle pattuite con Belgio, Hong Kong, Irlanda, Lussemburgo e Singapore. Le CDI servono in primo luogo a evitare la doppia imposizione delle persone fisiche e di quelle giuridiche favorendo così gli investimenti e gli scambi economici bilaterali, regolando parimenti la collaborazione delle autorità fiscali dei diversi Paesi. La politica svizzera in materia di CDI si orienta agli *standards* OCSE e si occupa in particolare di stabilire – sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche – a quale Stato è attribuita la potestà impositiva e a prevenire conflitti fiscali che potrebbero nuocere al contribuente che esercita la sua attività a livello internazionale. Anche la potenziale non imposizione è trattata all'interno delle CDI, in particolare per quanto concerne gli utili derivanti dalla cessione di partecipazioni in società immobiliari e da pensioni.

#### 3.1.1. **Il dialogo con l'UE sulla fiscalità delle imprese**

La controversia nata nel 2005 tra la Svizzera e l'UE attorno all'imposizione delle imprese, aveva portato la Commissione europea a informare la Svizzera sul fatto che alcuni suoi regimi fiscali cantonali per le imprese violerebbero l'accordo del 1972 sul libero scambio, minacciando delle contromisure. Malgrado intense negoziazioni, la soluzione proposta alla Svizzera nel 2009 si sgretolò dinnanzi al disappunto di alcuni Stati membri dell'UE, cosicché nel 2010 l'UE pretese che la Svizzera si

impegnasse in un dialogo con l'UE attraverso un Codice di condotta (*Code of Conduct*) concernente l'imposizione delle imprese. Siccome la Svizzera non è un Paese membro dell'UE, tale codice, che mira a eliminare misure fiscali "dannose", non fu però applicabile. La Svizzera si era però impegnata ad avviare delle discussioni costruttive con l'UE che, il 14 ottobre 2014 a Lussemburgo, hanno portato la Svizzera e i rappresentanti dei 28 Stati membri dell'UE a firmare una dichiarazione comune concernente la fiscalità delle imprese, la quale pose così fine a una controversia bilaterale che dal 2005 è stata all'origine di attriti e minacce di pesanti contromisure da parte dell'UE.

La dichiarazione non contiene nessun obbligo di rango internazionale ma si limita a enumerare i principi e le intenzioni delle rispettive parti. In specifico il Consiglio federale afferma la sua intenzione di proporre, nel quadro della Riforma III dell'imposizione delle imprese, l'abrogazione di determinati regimi fiscali, in particolare di quelli che prevedono il trattamento differenziato tra redditi nazionali ed esteri. Le nuove misure fiscali devono essere orientate agli *standards* dell'OCSE. Da parte loro, gli Stati membri dell'UE confermano l'intenzione di abbandonare le eventuali contromisure adottate per questi regimi non appena saranno soppresse.



#### 3.1.2. **Il Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose**

A seguito del rapporto "Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue" pubblicato nel 1998, l'OCSE ha creato il Forum sulle pratiche fiscali dannose (*Forum on Harmful Tax Practices* [di seguito FHTP]). L'obiettivo è di lottare contro tali pratiche, in particolare le attività finanziarie e le altre attività di servizi mobili nei Paesi membri dell'OCSE nonché di estendere questa lotta ai Paesi non membri. I lavori del FHTP sono ora integrati nel piano d'azione del progetto "Base Erosion and Profit Shifting" (di seguito BEPS).

In questo contesto la Svizzera si impegna a rispettare e promuovere una competitività fiscale internazionale sana e all'insegna del "fair play". È proprio rispettando gli *standards* del FHTP che, nell'ambito della Riforma III delle imprese, la Svizzera implementerà presumibilmente nuovi regimi fiscali, su tutti i *licence* oppure *patent box*.

## 4.

**Conclusioni**

Come abbiamo avuto modo di analizzare, i Paesi e i territori menzionati in questo contributo adottano soluzioni diverse con l'intento di offrire condizioni fiscali attraenti e possono essere distinti in: (i) coloro che prevedono un'aliquota statutaria sull'utile relativamente bassa (per esempio l'Irlanda) e (ii) coloro che, grazie a talune regole speciali per determinati redditi (per esempio *licence box*, deduzioni speciali per la ricerca e sviluppo, per interessi nozionali sul capitale proprio, oppure ancora per alcuni specifici settori), riducono la base imponibile (per esempio Belgio, Lussemburgo e Olanda). D'altro canto, gli Stati ove l'onere fiscale per le imprese è relativamente elevato (per esempio Brasile, Francia, Germania, Italia e USA) tendono ad adottare delle cosiddette "*misure difensive*" (o meglio "*ritorsive*"), quali regole CFC, *black lists*, limitazione della deduzione degli interessi passivi, eccetera.

Anche nell'ambito della fiscalità delle persone fisiche, specificatamente per quanto riguarda gli espatriati e i contribuenti facoltosi, molti Stati offrono condizioni fiscali agevolate, accordando deduzioni speciali per il loro sostentamento all'estero, oppure delle esenzioni parziali dal reddito oppure ancora una combinazione delle due. I contribuenti facoltosi, d'altro canto, godono di imposizioni forfettarie (Principato del Liechtenstein e Svizzera) oppure sono imposti solamente sui redditi trasferiti (cosiddetta *remittance* applicata in Irlanda, Singapore e nel Regno Unito).

A livello bilaterale la Svizzera negozia, discute e conclude CDI e determinati accordi fiscali speciali ed è parimenti attiva in seno al Comitato degli affari fiscali dell'OCSE (scambio d'informazioni, BEPS, Convenzioni e molto altro) e al Comitato d'esperti per le questioni fiscali dell'ONU.

I regimi fiscali privilegiati previsti dal diritto cantonale sono da anni ormai al centro delle discussioni in seno all'OCSE e all'UE e vengono esaminati e valutati con particolari parametri per definire se siano oggetto di pratiche dannose atte a eludere il fisco o meno.

Secondo il Consiglio federale, dalle analisi condotte e in rapporto all'attuale contesto internazionale, si evince che l'attuale sistema fiscale svizzero è competitivo. Nel quadro della Riforma III delle imprese alcuni regimi fiscali sono destinati a sparire in quanto non più tollerati a livello internazionale. Trovare nuove misure in linea con gli *standards* internazionali è – sempre di più – di primaria importanza per mantenere e difendere la competitività elvetica a livello internazionale.

Nel frattempo, il 5 giugno scorso, il Dipartimento federale delle finanze ha elaborato un Messaggio a sostegno della "*legge federale concernente misure fiscali volte a rafforzare la competitività della piazza imprenditoriale svizzera*" ora sottoposto al Parlamento. Nel corso dei lavori successivi si terrà conto degli sviluppi internazionali.

**Per maggiori informazioni:**

Rapporto del Consiglio federale del 12 novembre 2014, Confronto tra l'attrattiva fiscale della Svizzera e quella di altri Paesi tenuto conto dei privilegi fiscali e degli aiuti statali, in: <https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-55217.html> [03.11.2015]

**Elenco delle fonti fotografiche:**

<http://static.sevendaysweb.com/1604/2015/09/24/68172/tasse.scale-to-max-width.800x.jpg> [03.11.2015]

[http://www.vorsorgeexperten.ch/uploads/pics/politik\\_2\\_01.jpg](http://www.vorsorgeexperten.ch/uploads/pics/politik_2_01.jpg) [03.11.2015]

<https://thinktimeblog.files.wordpress.com/2014/11/basta-con-i-privilegi-fiscali-dei-milionari.jpg?w=1200> [03.11.2015]

[1] Secondo il principio di territorialità, uno Stato non impone che i redditi di fonte nazionale.

[2] Il risultato operativo mostra il reddito dell'impresa prima della gestione straordinaria e di quella tributaria. Questo valore è normalmente considerato per il calcolo di numerosi indici per l'analisi della redditività dell'impresa, potendo contare su un valore non inquinato da eventi straordinari o da imposte.

[3] Belgio: € 1'466.5 milioni ovvero lo 0.390% del

PIL, Germania: € 11'872 milioni ovvero lo 0.449% del PIL, Irlanda: € 873.3 milioni ovvero lo 0.534% del PIL, Italia: € 5'731.6 milioni ovvero lo 0.366% del PIL, Olanda: € 2'402.1 milioni ovvero lo 0.400% del PIL, UK: € 4'915.9 milioni ovvero lo 0.259% del PIL.

[4] Le cosiddette *remittance rules*, adottate principalmente negli Stati con principi giuridici di natura anglosassone, prevedono che i contribuenti fiscalmente residenti *non-domiciled* siano soggetti a tassazione per i redditi prodotti nello Stato, men-

tre quelli percepiti all'estero sono tassati soltanto se trasferiti nel territorio dello Stato.

[5] A titolo d'esempio nel 2012 nel Regno Unito, circa 123'000 persone sono state considerate quali "*residenti non domiciliati*" (*resident non domiciled*).