

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signora  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Direttrice del Dipartimento federale  
delle finanze  
Bundesgasse 3  
3003 Berna

*Invio per posta elettronica:  
vernehmlassungen@estv.admin.ch*

### **Procedura di consultazione inerente la Legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva**

Gentile Signora Consigliera federale,

facciamo riferimento alla consultazione indicata a margine e, ringraziandola per averci interpellato, con la presente le presentiamo le nostre osservazioni.

#### ***I. L'odierno sistema dell'imposta preventiva e la riforma in generale***

##### **A. L'odierno sistema dell'imposta preventiva**

All'imposta preventiva soggiacciono oggi gli interessi su obbligazioni svizzere, le cartelle ipotecarie e rendite fondiariae emesse in serie e gli averi iscritti nel libro del debito pubblico, i redditi da diritti di partecipazione svizzeri, i redditi da quote d'investimenti collettivi di capitale svizzeri, gli interessi degli averi di clienti presso banche e casse di risparmio svizzere, le vincite alle lotterie e determinate prestazioni d'assicurazione.

L'imposta preventiva è prelevata presso il debitore della prestazione imponibile, dunque alla fonte. Essa si basa quindi sul cosiddetto principio del debitore. Obbligati al pagamento e quindi soggetti fiscali dell'imposta preventiva sono soprattutto banche, casse di risparmio, società di capitali, società cooperative svizzere, fornitori domiciliati in Svizzera d'investimenti collettivi di capitale e compagnie d'assicurazione

svizzere. L'obbligazione fiscale viene, in linea di massima, soddisfatta con il pagamento dell'imposta. Dove previsto dalla legge, e se le relative condizioni sono soddisfatte, in luogo del pagamento dell'imposta si può applicare la procedura di notifica sostitutiva al pagamento. Nel settore delle prestazioni d'assicurazione le notifiche costituiscono la norma.

Per i beneficiari di prestazioni domiciliati in Svizzera, l'imposta preventiva rappresenta un'imposta di garanzia. Chi dichiara correttamente i redditi può richiedere il rimborso dell'imposta preventiva trattenuta dal debitore della prestazione imponibile; in caso contrario decade il diritto al rimborso.

Per i beneficiari di prestazioni domiciliati all'estero l'imposta preventiva rappresenta una vera imposta alla fonte ed ha di regola carattere definitivo a meno che il beneficiario non possa appellarsi ad una convenzione, solitamente a una convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI) tra il loro Stato di domicilio e la Svizzera. In questo caso egli potrà richiedere il rimborso integrale o parziale dell'imposta preventiva in precedenza prelevata. La quota d'imposta non rimborsata è la cosiddetta imposta residuale.

Questo sistema si contraddistingue per la sua semplicità. Il debitore dell'imposta non è tenuto a sapere, e non deve neppure chiarire, chi sia il beneficiario della prestazione imponibile. Egli, indipendentemente dalla persona del beneficiario della prestazione, adempie alla sua obbligazione fiscale con il prelievo dell'imposta dovuta sulla prestazione lorda e con il susseguente versamento della stessa all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). La procedura di percezione è quindi anonima.

## **B. I due principali svantaggi dell'odierno sistema**

L'attuale sistema evidenzia due principali svantaggi che si ripercuotono sui titoli del mercato monetario:

- 1) Nel contesto delle operazioni finanziarie sul mercato monetario, emissione di obbligazioni ed affini, l'attuale disposizione non è particolarmente interessante per l'investitore istituzionale estero. La disposizione ha un immediato impatto sulla liquidità dell'investitore a causa del 35% d'imposta preventiva trattenuta. Questo effetto può ora essere mitigato totalmente o parzialmente solo dopo che il beneficiario ha invocato le eventuali e specifiche convenzioni contro la doppia imposizione. Questo svantaggio ha spinto anche i gruppi svizzeri a cercare di reperire capitale dei terzi tramite strumenti obbligazionari esteri.
- 2) Il sistema non permette una prevenzione completa relativa alla corretta dichiarazione da parte del beneficiario svizzero della prestazione quando i titoli sono emessi da un debitore estero.

## **C. L'obiettivo della riforma**

L'obiettivo della riforma è quello di rafforzare il mercato dei capitali e contestualmente fare in modo che l'imposta preventiva adempia meglio la propria funzione di garanzia per le imposte svizzere sul reddito e sulla sostanza.

Secondo la riforma questi obiettivi devono essere raggiunti con un radicale passaggio al cosiddetto principio dell'agente pagatore; solo per i redditi da diritti di partecipazione svizzeri e le vincite alle lotterie deve essere mantenuto l'odierno principio del debitore.

Secondo il principio dell'agente pagatore l'imposta è riscossa da un agente pagatore; il debitore della prestazione versa a quest'ultimo la prestazione imponibile senza deduzione d'imposta (al lordo). È considerato agente pagatore chi versa redditi imponibili all'avente economicamente diritto. Sono perciò principalmente qualificati come agenti pagatori le banche. Spetterà quindi all'agente pagatore prelevare l'imposta preventiva dovuta e corrisponderla all'AFC. L'agente può (e deve) identificare il beneficiario della prestazione imponibile. È così data la possibilità di riscuotere l'imposta non più indipendentemente dalla persona del beneficiario della prestazione, bensì in maniera differenziata orientandosi nel limite del possibile alle esigenze del mercato dei capitali. In primo piano figura l'imposizione delle persone fisiche domiciliate in Svizzera. Per le persone giuridiche esistono obblighi di tenere la contabilità che rendono meno centrale la funzione di garanzia dell'imposta secondo il principio dell'agente pagatore. Nell'interesse del rafforzamento del mercato dei capitali svizzero, in linea di principio le persone giuridiche devono quindi essere esentate dall'imposta se tengono una contabilità ordinaria e sono soggette a una revisione limitata o ordinaria.

Contrariamente al diritto vigente la nuova disciplina prevede l'introduzione di un'opzione alla notifica sostitutiva al pagamento. In questo caso l'avente economicamente diritto può autorizzare espressamente l'agente pagatore all'utilizzo della notifica sostitutiva in luogo del pagamento.

## **II. Considerazioni sulla riforma**

### **A. In generale**

La traslazione dell'obbligazione fiscale sull'agente pagatore e il conseguente obbligo di dover identificare il beneficiario economico dei redditi imponibili avranno quale effetto quello di non rendere più anonimo il prelievo dell'imposta preventiva. Questo permette di assoggettare all'imposta preventiva unicamente i redditi di pertinenza di persone residenti in Svizzera ed esentare dall'imposta quei redditi a favore d'investitori residenti all'estero. Con questa modifica rispetto all'odierno ordinamento le emissioni svizzere diventano sicuramente più attrattive. Per gli investitori esteri,

purché esista una convenzione contro la doppia imposizione e sia accertato il diritto al rimborso dell'imposta alla fonte svizzera, vengono meno i costi amministrativi legati al rimborso, gli effetti negativi riguardo al prelievo della liquidità e alla remunerazione mancata sull'imposta nel periodo tra il prelievo della stessa e il successivo rimborso. Con l'introduzione della notifica volontaria è anche prevedibile un possibile effetto positivo sul mercato dei capitali dei terzi in Svizzera. Con quest'opzione anche gli investitori domiciliati in Svizzera possono eliminare gli attuali svantaggi dell'imposta preventiva.

Con la presente proposta si estende l'effetto di garanzia dell'imposta preventiva anche ai redditi di fonte estera, ciò che nell'odierno sistema non è possibile poiché l'imposta è prelevata unicamente dai debitori svizzeri.

Il cambiamento dal sistema del debitore a quello dell'agente pagatore, nella forma proposta, permette di **raggiungere entrambi gli obiettivi della riforma e quindi non può che essere sostenuto.**

## **B. L'opportunità della riforma dal profilo temporale**

Il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore, nel contesto dell'imposta preventiva, ha quale conseguenza quello di ridurre l'effetto di garanzia sugli interessi di fonte svizzera. Esiste il rischio che determinati titoli emessi da persone domiciliate in Svizzera siano trasferiti presso agenti pagatori esteri dove l'imposta preventiva non sarebbe prelevata. Il soggetto fiscale onesto non avrebbe alcun motivo a procedere in tal modo, con la notifica volontaria potrebbe adempiere correttamente la sua obbligazione fiscale senza alcuna controindicazione. Per il contribuente fiscalmente disonesto, l'ipotesi di trasferimento presso agenti pagatori esteri dei suoi titoli non è remota. Questo effetto si lascia mitigare, come correttamente evidenziato dal rapporto, unicamente con lo strumento dello scambio automatico d'informazioni a livello internazionale che permetterebbe alle autorità fiscali svizzere di utilizzare queste ultime. Lo scambio d'informazioni automatico e reciproco è quindi un presupposto essenziale e irrinunciabile per la riforma dell'imposta preventiva.

Ad oggi non esistono, con i paesi confinanti o con le principali piazze finanziarie, accordi che prevedono un tale scambio di informazioni. Fintanto che tali accordi non saranno previsti e troveranno applicazione, la presente riforma dell'imposta preventiva, anche se da sostenere nel suo insieme, non deve e non può essere anticipata.

### **C. Riguardo agli oggetti imponibili che rimangono nel sistema del principio del debitore**

Con l'esenzione dei redditi da diritti di partecipazione svizzeri dall'imposta secondo il principio dell'agente pagatore viene creato un sistema dualistico. Alcune prestazioni, in particolare gli interessi, sono tassate secondo il principio dell'agente pagatore, mentre altre (in particolare i redditi di partecipazione svizzeri) secondo il principio del debitore. Per il Consiglio federale questa accresciuta complessità del sistema si giustifica per i seguenti motivi:

- Nell'ambito dei diritti di partecipazione non vi sono possibilità di sostituzione come nel caso del capitale di terzi.
- Le imposte sui dividendi sono usuali a livello internazionale.
- Un ipotetico passaggio di sistema potrebbe comportare una contrazione del gettito legato ai rimborsi d'imposta preventiva rifiutati.

Queste argomentazioni sono pertinenti e giustificate. Tuttavia siamo dell'opinione che sarebbe comunque necessario uno studio approfondito e di dettaglio riguardo alla possibilità di estendere il principio dell'agente pagatore anche ai redditi di diritti di partecipazione svizzeri; questo in considerazione dell'imminente Riforma III dell'imposizione delle imprese e allo scopo di migliorare l'attrattività della piazza.

### **D. Opzione di notifica**

Lo strumento dell'opzione della notifica è essenziale nel contesto del principio dell'agente pagatore. Solo permettendo al soggetto fiscale svizzero onesto la possibilità di adempiere il suo obbligo fiscale con la notifica in luogo del pagamento si evitano gli stessi problemi che gravano sull'investitore estero. Se non fosse previsto lo strumento della notifica si correrebbe il rischio che anche il soggetto fiscale svizzero onesto, al fine di evitare la momentanea perdita di liquidità dovuta all'imposta preventiva, sposti i suoi titoli presso un agente pagatore estero. Lo strumento dell'opzione di notifica rappresenta un valido strumento che permette al beneficiario svizzero di adempiere ai suoi obblighi fiscali senza sopportare la perdita momentanea di liquidità. Anche per l'autorità cantonale questo strumento rappresenterebbe un valido ausilio che permetterebbe di ridurre l'attuale impegno amministrativo.

### **E. Il prelievo dell'imposta sui cosiddetti interessi pro rata**

Non condividiamo invece la proposta di un nuovo assoggettamento all'imposta preventiva, nel contesto di un trasferimento di una obbligazione, degli interessi pro rata. Ossia gli interessi maturati dalla data dell'ultima scadenza sino alla cessione ma non ancora scaduti, e che sono quindi compresi nel prezzo di vendita pagato dal compratore al venditore. Dal profilo della praticabilità questa soluzione non è da sostenere. Essa porterebbe a una complicazione inutile del sistema e non è

necessaria. L'interesse pro rata può, in questo caso, essere considerato quale utile in capitale non assoggettato all'imposta preventiva e all'imposta sul reddito.

### **III. Conclusioni**

La proposta del Consiglio federale a proposito del nuovo ordinamento dell'imposta preventiva è convincente e da sostenere. Il passaggio al principio dell'agente pagatore è un'evoluzione positiva del nostro ordinamento fiscale. A giudizio dello scrivente sarebbe però necessario, al fine di promuovere l'attrattività della piazza Svizzera, approfondire la possibilità di estendere il principio dell'agente pagatore anche ai redditi di diritti di partecipazione svizzeri. L'introduzione della possibilità della notifica opzionale è necessaria e corretta.

Prima di continuare sulla strada della riforma è però necessario che si chiariscano le condizioni quadro politiche. Un passaggio al principio dell'agente pagatore è opportuno unicamente quando sarà introdotto, con gli Stati limitrofi e le principali piazze finanziarie, uno scambio automatico e reciproco d'informazioni e i dati così ottenuti potranno essere utilizzati dalle autorità cantonali. Sarebbe inoltre anche indicato attendere l'esito della votazione in relazione all'iniziativa "Si alla protezione della sfera privata".

Per qualsiasi approfondimento o chiarimento in merito a quanto sopra rimaniamo a sua totale disposizione.

Voglia gradire, signora Consigliera federale, l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO:

Il Presidente:



M. Bertoli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia per conoscenza a:

Deputazione ticinese alle Camere federali ([joerg.debernardi@ti.ch](mailto:joerg.debernardi@ti.ch); [nicolo.parente@ti.ch](mailto:nicolo.parente@ti.ch); [renata.gottardi@ti.ch](mailto:renata.gottardi@ti.ch); [sara.guerra@ti.ch](mailto:sara.guerra@ti.ch))