

SUPSI

Novità fiscali

L'attualità del diritto tributario svizzero
e internazionale

Edizione speciale
Riforma
dell'imposta preventiva

EDIZIONE SPECIALE RIFORMA DELL'IMPOSTA PREVENTIVA

| | |
|---|----|
| Riforma dell'imposta preventiva: quo vadis? <i>Filippo Lurà</i> | 3 |
| Riforma dell'imposta preventiva: un'occasione mancata? <i>Sarah Protti Salmina</i> | 5 |
| Riforma dell'imposta preventiva e procedura di notifica volontaria <i>Filippo Lurà</i> | 13 |
| La riforma dell'imposta preventiva: passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore <i>Costante Ghielmetti</i> | 16 |
| Die neue Verrechnungssteuer – Geplanter Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip <i>Thomas Jaussi, Olivia Hofer e Marian Inäbnit</i> | 23 |
| Zur Reform der Verrechnungssteuer: Zahlstellensteuer und weitere Lösungsansätze <i>Alberto Lissi, René Matteotti e Marco E. Vitali</i> | 30 |
| Estensione del campo di applicazione della procedura di notifica per l'imposta preventiva <i>Stefan Oesterhelt e Susanne Schreiber</i> | 36 |
| La procédure de déclaration pour les revenus de capitaux mobiliers prévue par l'initiative Cattaneo vs. la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé <i>Roberto Garruso e Danilo Delgado</i> | 42 |
| Die Verrechnungssteuer-Reform erfüllt die Ziele nicht <i>Daniela Schneeberger</i> | 48 |
| L'imposta preventiva del futuro – scenari a confronto <i>Sandro Treichler</i> | 50 |
| Procedura di consultazione del 3 aprile 2020 concernente la modifica della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP) <i>Franco Polloni</i> | 56 |

Introduzione

Novità fiscali

Edizione speciale

Redazione

SUPSI

Centro di competenze
tributarie
Stabile Suglio
Via Cantonale 18
6928 Manno
T +41 58 666 61 75
F +41 58 666 61 76
diritto.tributario@supsi.ch
www.novitafiscali.supsi.ch

ISSN 2235-4565 (Print)
ISSN 2235-4573 (Online)

Direttore scientifico

Samuele Vorpe

Comitato scientifico dei revisori

Francesca Amaddeo
Flavio Amadò
Paolo Arginelli
Sacha Cattelan
Thierry De Mitri
Rocco Filippini
Simona Genini
Marco Greggi
Patrizia Lang
Giordano Macchi
Giovanni Molo
Andrea Pedroli
Paolo Piantavigna
Andrea Purpura
Nicola Sartori
Curzio Toffoli
Samuele Vorpe

Impaginazione e layout

Laboratorio cultura visiva



amastl

fidinam
Fondazione



ASSOCIAZIONE
IMPRESSE
FAMILIARI

FIDUCIARI | SUISSE

aiti
ASSOCIAZIONE INDUSTRIE TICINESI

L'imposta preventiva sta diventando un vero e proprio cruccio per il Consiglio federale, tant'è che negli ultimi anni sono già stati diversi i tentativi per riformare questa imposta senza trovare però un sufficiente consenso né tra le cerchie interessate né a livello politico. Il 3 aprile 2020, il Consiglio federale è tornato alla carica con una consultazione per tentare di migliorare il mercato dei capitali svizzero attraverso il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore, limitatamente agli interessi. Se questa riforma dovesse passare, ci troveremmo con una Legge federale sull'imposta preventiva piuttosto variegata e complessa, poiché vi sarebbero al suo interno ben tre diversi principi applicabili a dipendenza del reddito conseguito dal contribuente: quello classico del debitore, che varrà ancora per i dividendi, quello dell'agente pagatore che varrà per gli interessi e quello della notifica sostitutiva per le prestazioni assicurative e per i gruppi societari. Diventerà ancora più difficile, quindi, districarsi in questo nuovo contesto. Se si volesse davvero passare al sistema dell'agente pagatore sarebbe opportuno estenderlo a tutti gli elementi di reddito coperti dall'imposta preventiva e non solo ad alcuni. Ci vorrebbe quindi un maggior coraggio politico. Le alternative non mancano: una può essere quella di abbassare l'aliquota dal 35% al 15%, portandola ad un tasso accettabile a livello internazionale, rendendo quindi attrattivo il mercato dei capitali senza stravolgere il sistema. Oppure, ancora, introdurre un sistema di notifica generalizzato su richiesta del contribuente che, diversamente da quello automatico, salvaguarderebbe il segreto bancario. Si è invece scelta una strada che non convince appieno e che già in passato è stata criticata dagli ambienti interessati. Con questa edizione speciale della rivista *Novità fiscali* si vogliono analizzare puntualmente gli aspetti critici della riforma dell'imposta preventiva presentata dal Consiglio federale. Gli articoli sono scritti da autrici e autori molto qualificati in questo settore, che ringrazio in ordine alfabetico: Danilo Delgado, Roberto Garruso, Costante Ghielmetti, Olivia Hofer, Marian Inäbnit, Thomas Jaussi, Alberto Lissi, Filippo Lurà, René Matteotti, Franco Polloni, Stefan Oesterhelt, Sarah Protti Salmina, Daniela Schneeberger, Susanne Schreiber, Sandro Treichler e Marco E. Vitali.

Buona lettura!

Samuele Vorpe

Riforma dell'imposta preventiva: quo vadis?

Alcune considerazioni sui tentativi di riforma dell'imposta preventiva



Filippo Lurà

Dr. iur., avvocato, LL.M. Taxation (Georgetown)
L.P.P.V. avocats, Losanna

A partire dal 2011, il Consiglio federale ha presentato diversi progetti di riforma dell'imposta preventiva. Sostanzialmente, l'obiettivo è sempre il medesimo: da un lato aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali esentando dall'imposta preventiva gli investitori residenti all'estero, dall'altro colmare una lacuna nella funzione di garanzia dell'imposta preventiva assoggettando alcuni redditi da fonte estera corrisposti a contribuenti residenti in Svizzera.

Le lacune e gli ostacoli rappresentati dall'attuale sistema dell'imposta preventiva non sono una novità recente: il sistema dell'imposta preventiva non è sostanzialmente cambiato da quando è stato introdotto nel gennaio 1944. Se in passato questi ostacoli e lacune erano accettabili, o addirittura necessari volendo privilegiare e difendere un sistema di ritenuta alla fonte "anonimo" (nel senso che il debitore della prestazione imponibile non ha l'obbligo formale di identificare il beneficiario effettivo della prestazione e l'identità del beneficiario effettivo è irrilevante ai fini della riscossione dell'imposta preventiva) rispetto alla comunicazione di informazioni, negli ultimi anni il contesto è radicalmente cambiato con l'adesione progressiva allo *standard* globale sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali. Non a caso, i primi progetti di riforma dell'imposta preventiva e del diritto penale fiscale erano stati elaborati e presentati poco dopo il famoso venerdì 13 marzo 2009 quando il Consiglio federale aveva deciso che la Svizzera intendeva riprendere lo *standard* OCSE nell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Il modello Rubik è stato forse l'ultimo tentativo di proposta di riconoscere un'imposta alla fonte quale alternativa equivalente allo scambio automatico di informazioni a fini fiscali.

L'abbandono dell'opposizione tra ritenuta alla fonte "anonima" e scambio automatico di informazioni a fini fiscali – e indipendentemente dalla reale efficacia rispettiva dei due sistemi, che qui non si vuole discutere – ha permesso di porre sul tavolo sia la questione dell'efficacia dell'imposta preventiva quale meccanismo di garanzia delle imposte dirette sul reddito e la sostanza, sia la questione dell'impatto per gli investitori esteri di un'imposizione sistematica alla fonte che implica necessariamente una successiva procedura di rimborso per

ottenere lo sgravio previsto dalla convenzione contro le doppie imposizioni applicabile. Gli oneri della procedura di rimborso sembrano ormai essere meno tollerati da parte degli investitori esteri, anche forse in parte a causa del nuovo contesto internazionale di trasparenza fiscale.

Se gli obiettivi del progetto di riforma e la necessità di intervento sembrano essere ampiamente condivisi, le misure concrete proposte dal Consiglio federale stentano a trovare un consenso sufficiente.

L'esenzione dall'imposta preventiva degli investitori residenti all'estero e l'assoggettamento di alcuni redditi da fonte estera implicano necessariamente che l'imposta preventiva non può più essere riscossa in modo sistematico "senza riguardo alla persona del beneficiario" (cfr. art. 14 della Legge federale sull'imposta preventiva [LIP; RS 642.21]). La prospettiva si inverte e l'obbligazione fiscale non dipende più dalla fonte (il debitore), ma dal beneficiario effettivo della prestazione. Quale corollario, il soggetto fiscale non sarebbe più necessariamente il debitore della prestazione secondo il diritto civile (facilmente identificabile), ma l'operatore economico che paga la prestazione imponibile direttamente al beneficiario effettivo.

Nel sistema attuale, l'identificazione del beneficiario effettivo avviene nell'ambito della procedura di rimborso e, di fatto, spetta all'autorità fiscale determinare chi è il reale beneficiario effettivo della prestazione, sempreché quest'ultimo faccia valere il suo diritto al rimborso. Secondo il nuovo sistema proposto, il soggetto fiscale (ossia l'agente pagatore) deve identificare formalmente il beneficiario effettivo ai fini della riscossione dell'imposta preventiva. Secondo quanto è emerso dalle diverse procedure di consultazione riguardo i progetti di riforma presentati dal Consiglio federale, l'obbligo di identificare il beneficiario effettivo solleverebbe delle difficoltà pratiche non indifferenti e comporterebbe un elevato onere amministrativo supplementare per gli operatori economici.

Dopo diversi tentativi di riforma non andati a buon fine, è opportuno chiedersi se il vero nocciolo della problematica della

riforma dell'imposta preventiva non sia il dibattito incentrato sull'opposizione tra il cd. "principio dell'agente debitore" e il cd. "principio dell'agente pagatore", quanto piuttosto la questione dell'identificazione del beneficiario effettivo della prestazione e, quindi, il cambiamento di paradigma radicale nel sistema dell'imposta preventiva che perde il suo carattere oggettivo o "anonimo". Al riguardo, siamo di avviso che i diversi progetti di riforma dell'imposta preventiva sollevano anche una questione di coerenza del sistema di garanzia delle imposte dirette sul reddito e sulla sostanza: il beneficiario effettivo della prestazione deve essere identificato formalmente ai fini della riscossione dell'imposta preventiva, ma la sua identità non viene comunicata all'autorità di tassazione per le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, che continuano ad essere garantite indirettamente, e in modo anonimo, mediante una ritenuta fiscale. In tal senso, il nuovo sistema proposto sembra essere una via mediana tra da una parte l'attuale sistema di garanzia basato su una ritenuta d'imposta riscossa alla fonte in modo sistematico e anonimo, e dall'altra parte un sistema di garanzia fondato sulla comunicazione automatica di informazioni all'autorità di tassazione.

Probabilmente, vista la difficoltà a trovare un consenso sufficiente, la scelta di una via mediana per la riforma dell'attuale sistema di garanzia delle imposte dirette non sembra ideale: *tertium non datur?*

Riforma dell'imposta preventiva: un'occasione mancata?

Istoriatto e considerazioni critiche in merito alla prospettata riforma dell'imposta preventiva



Sarah Protti Salmina

Esperta fiscale dipl.,
lic. oec. publ., MAS ILCE,
esperto revisore abilitato,
già giudice federale a latere della CRC a Losanna

Da più di un decennio imprese e privati chiedono che vengano semplificate le procedure di riscossione e di rimborso dell'imposta preventiva sui redditi da capitali mobili al fine di non bloccare ingenti liquidità presso la Confederazione. Da più di un decennio ormai, chi sostiene i benefici che deriverebbero da un'efficace riforma delle procedure di rimborso dell'imposta preventiva si scontra regolarmente con chi paventa solo le conseguenze di un'eventuale riduzione del gettito fiscale per la Confederazione o addirittura l'abolizione completa del segreto bancario. Il 3 aprile 2020, il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione relativa alla riforma dell'imposta preventiva volta ad aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali di terzi e a estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva per i redditi da interessi. Il presente contributo intende presentare la tematica in modo che possa essere comprensibile anche a chi – digiuno da approfondite nozioni di diritto fiscale – possa essere chiamato a dover trattare le modifiche proposte dal Consiglio federale, esponendo nel contempo alcune considerazioni critiche riguardo il nuovo progetto di riforma e permettendo nel contempo un approfondimento della tematica grazie ai riferimenti a giurisprudenza e dottrina.

| | |
|---|------------|
| I. Il sistema di riscossione dell'imposta preventiva in vigore dal 1943 ad oggi | 115 |
| A. Le basi dell'imposta preventiva in breve..... | 115 |
| B. L'imposta preventiva sui redditi da capitale mobile..... | 116 |
| C. L'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative..... | 117 |
| D. Il rimborso dell'imposta preventiva..... | 117 |
| E. La notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva..... | 117 |
| II. La riforma dell'imposta preventiva | 118 |
| A. Istoriatto della riforma attualmente in discussione | 118 |
| B. L'estensione delle possibilità di utilizzo della notifica sostitutiva al pagamento | 120 |
| III. Riflessioni critiche e conclusione | 121 |
| A. Complicazione della coesistenza di due sistemi di riscossione basati su due principi diversi e su termini non coerenti | 121 |

| | |
|--|-----|
| B. Il rischio reputazionale per la piazza finanziaria svizzera..... | 121 |
| C. Il timore per un'estensione dell'allentamento del segreto bancario..... | 122 |
| D. Conclusione | 122 |

I. Il sistema di riscossione dell'imposta preventiva in vigore dal 1943 ad oggi

A. Le basi dell'imposta preventiva in breve

La competenza di riscuotere un'imposta preventiva sul reddito dei capitali mobili, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni assicurative da parte della Confederazione si basa sull'art. 132 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost; RS 101). L'ordinamento vigente sull'imposta preventiva è retto dalla Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) e dall'Ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev; RS 642.211). Nel 1965, la LIP aveva sostituito il decreto del Consiglio federale del 1° settembre 1943 concernente la riscossione di un'imposta preventiva, emanato con diritto d'eccezione (cd. "Notrecht", che oramai ben conosciamo anche noi ora a seguito dell'emergenza Covid-19). La legislazione federale è completata dalle disposizioni d'esecuzione che i Cantoni devono emanare per assicurare il rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche giusta l'art. 31 LIP, oltre alle Direttive e Circolari dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) destinate ad aiutare i contribuenti nell'adempimento dei loro obblighi.

Anche l'imposta preventiva appartiene alle imposte prelevate in base a una tassazione spontanea: i soggetti fiscali devono di conseguenza dichiarare e pagare spontaneamente l'imposta preventiva, senza che sia necessaria una preventiva decisione di tassazione da parte dell'AFC.

L'imposta preventiva è un'imposta alla fonte in quanto l'obbligo fiscale non incombe al beneficiario della prestazione imponibile, ma al suo debitore; in seguito, giusta l'art. 14 cpv. 1 LIP, il debitore è obbligato a trasferire l'imposta preventiva a carico

del beneficiario della prestazione imponibile, deducendo da quest'ultima l'importo dell'imposta (traslazione d'imposta). In definitiva, il debitore (soggetto fiscale) non sopporta l'imposta, ma la mette a carico dei suoi creditori (cd. "principio del debitore").

Dalla sua introduzione, l'imposta preventiva ha un doppio obiettivo: innanzitutto essa deve indurre i contribuenti domiciliati in Svizzera a dichiarare i propri redditi e la sostanza risultando così una misura precauzionale atta a promuovere l'onestà fiscale. Essa viene, infatti, integralmente rimborsata ai contribuenti domiciliati in Svizzera che adempiono correttamente e tempestivamente i loro doveri fiscali, mediante computo sulle imposte cantionali/comunali oppure in contanti (art. 31 LIP).

Secondariamente, l'imposta preventiva rappresenta un onere definitivo per i contribuenti che non ne chiedono tempestivamente il rimborso, oppure che sottraggono i redditi e la sostanza, senza per questo che essa abbia una funzione "liberatoria": il pagamento dell'imposta preventiva non esime, infatti, il beneficiario della prestazione imponibile dall'obbligo di dichiarazione. Lo stesso accade per i contribuenti domiciliati all'estero che possono far valere un diritto al rimborso dell'imposta preventiva solamente se il loro Stato di domicilio fiscale ha concluso con la Svizzera una convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI) e che possono prevalersi di un diritto al rimborso parziale o totale.

Nonostante la promozione dell'onestà fiscale dei contribuenti domiciliati in Svizzera e l'estensione della rete di CDI, l'imposta preventiva si dimostra una fonte d'entrate importante per la Confederazione^[1]. Il sistema della ritenuta alla fonte, come inizialmente previsto, presentava il vantaggio di assicurare l'anonimato al creditore della prestazione imponibile in quanto essa è riscossa senza riguardo alla persona del beneficiario (art. 14 cpv. 1 LIP). Tuttavia, se questi desidera ottenerne il rimborso è obbligato a uscire dall'anonimato e a presentare una tempestiva richiesta scritta sotto forma di dichiarazione fiscale completa, d'istanza, o di richiesta di rimborso basata su una CDI. Se il creditore dell'imposta preventiva non fa uso tempestivamente di questo suo diritto al rimborso o non è domiciliato in uno Stato legato alla Svizzera da una CDI, l'imposta preventiva riscossa rimane definitivamente alla Confederazione. Va qui rilevato come, per quanto riguarda l'anonimato delle prestazioni ricevute in qualità di azionista, esso è dapprima scalfito dall'obbligo di annuncio in vigore dal 1° luglio 2015 (art. 697i del Codice delle obbligazioni [CO; RS 220]) e, in seguito, dall'abolizione di fatto entro il 1° maggio 2021 delle azioni al portatore (art. 622 cpv. 1^{bis} in combinato disposto con gli artt. 1-8 delle Disposizioni transitorie della modifica del 21 giugno 2019 del CO introdotta il 1° novembre 2019).

B. L'imposta preventiva sui redditi da capitale mobile

Giusta l'art. 4 cpv. 1 in combinato disposto con gli artt.

[1] BAK Economics, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer*, giugno 2019 (disponibile solo in tedesco), Tabella 2-1 a p. 14, Tabella 2-4 a p. 16, in: <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/57547.pdf> (consultato il 13.08.2020).

5 cpv. 1 lett. c ed i, 9 cpv. 1 e 13 cpv. 1 lett. a LIP, l'imposta preventiva del 35% viene riscossa su redditi da capitali mobili, essenzialmente su interessi da obbligazioni e cartelle ipotecarie emesse da debitori domiciliati in Svizzera, averi di clienti superiori a fr. 200 presso banche e casse di risparmio svizzere, dividendi e altri redditi da azioni e quote sociali di persone giuridiche domiciliate in Svizzera, nonché su redditi da quote d'investimenti collettivi di capitale emesse da oppure unitamente a una persona domiciliata in Svizzera.

Una particolarità che differenzia l'imposta preventiva svizzera sugli interessi dalle imposizioni alla fonte in altri Stati, è il non assoggettamento degli interessi su semplici crediti (ad es. credito al consumo, prestiti tra privati, prestiti infragruppo) che non rientrano nella definizione degli interessi imponibili di cui all'art. 4 cpv. 1 lett. a e d LIP.

D'altro canto, il diritto dell'imposta preventiva definisce delle proprie nozioni di "obbligazione" e di "banca" di portata più ampia delle definizioni previste dalle norme in materia di titoli di credito e della legge sulle banche (Legge federale sulle banche e le casse di risparmio [LBCR; RS 952.0]).

Nell'ambito dell'imposta preventiva la definizione di obbligazione (art. 15 cpv. 1 OIPrev) è più estesa di quella data dalle disposizioni in materia di cartevalori (artt. 965 ss. CO) e dell'uso del termine nel mondo bancario. Conformemente a una prassi consolidata^[2] le obbligazioni ai sensi dell'imposta preventiva sono riconoscimenti di debito scritti portanti su importi fissi emessi in molteplici esemplari, che servono al creditore quale mezzo di prova per far valere o trasferire il credito. Ai sensi dell'imposta preventiva vi è prestito obbligazionario qualora un debitore riceva denari alle medesime condizioni da più di 10 creditori (obbligazioni di prestiti) oppure da almeno 12, con l'intenzione di arrivare a 20 nei seguenti tre anni creditori (obbligazioni di cassa) dietro emissione di un riconoscimento di debito, anche se l'emittente non è una banca ai sensi della LBCR e sono irrilevanti la presentazione, la denominazione, il foglio cedole, la durata o i diversi valori nominali.

Ai sensi dell'imposta preventiva la nozione di "banca" ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 e 2 LIP non si applica soltanto a chiunque offra pubblicamente di accettare depositi dal pubblico, come definito dall'art. 1a LBCR, ma anche a chiunque accetti in modo continuo denaro dietro interesse, anche senza fare appello al pubblico^[3].

Infine, ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 LIP la nozione di "domiciliato" in Svizzera si applica anche alle persone giuridiche con sede all'estero, ma che di fatto hanno la direzione effettiva e svolgono attività in Svizzera^[4].

[2] Circolare AFC n. 46 del 24 luglio 2019; Circolare AFC n. 47 del 25 luglio 2019, che ha sostituito la Circolare AFC S-02.130.1/5.99, Prassi in materia di obbligazioni e di averi di clienti; Promemoria dell'Amministrazione federale delle contribuzioni S-02.130.1 del 2 ottobre 2015 (disponibile solo in francese e tedesco).

[3] Cfr. *ex multis* DTF 107 Ib 98 consid. 2.

[4] Cfr. ASA 49, p. 129; ASA 50, p. 312.

C. L'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative

L'imposta preventiva, con l'aliquota del 15% o dell'8% ha per oggetto le rendite vitalizie e le pensioni (ad esclusione delle prestazioni dell'assicurazione vecchiaia e superstiti [AVS] e dell'assicurazione invalidità [AI]), nonché le prestazioni in capitale di assicurazioni sulla vita superiori a fr. 5'000, rispettivamente a rendite superiori a fr. 500 se l'assicurazione fa parte del portafoglio svizzero dell'assicuratore e se, al verificarsi dell'evento assicurato, lo stipulante o un avente diritto è domiciliato in Svizzera (artt. 7, 5 cpv. 1 lett. d, 8, 1 cpv. 1 lett. b e c, 19 LIP). L'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative non è toccata dall'attuale revisione dell'imposta preventiva, ma è qui interessante per la procedura di riscossione dell'imposta preventiva che il legislatore ha previsto dall'entrata in vigore della LIP. L'obbligo fiscale incombe all'assicuratore che adempie di norma il proprio obbligo tramite la notifica della prestazione imponibile (art. 19 cpv. 1 LIP), che sostituisce il pagamento dell'imposta. L'assicuratore deve versare l'imposta solamente se il beneficiario della prestazione assicurativa gli comunica per iscritto la propria opposizione alla notifica. Anche se è stata fatta opposizione alla notifica, il beneficiario potrà sempre chiedere il rimborso dell'imposta preventiva. Il pagamento dell'imposta preventiva a seguito dell'opposizione alla notifica non preclude però il futuro rimborso dell'imposta preventiva stessa.

D. Il rimborso dell'imposta preventiva

La realizzazione degli scopi che l'imposta preventiva si prefigge (stimolo ai contribuenti domiciliati in Svizzera a dichiarare tempestivamente e regolarmente redditi e sostanza, costituzione di un onere definitivo a carico degli investitori domiciliati all'estero) necessita un regolamento appropriato del rimborso dell'imposta che spetta ai Cantoni o all'AFC a seconda della persona del richiedente. Le persone fisiche devono presentare la loro istanza di rimborso al Cantone di domicilio (art. 30 cpv. 1 LIP), di regola unitamente all'elenco titoli della dichiarazione fiscale. La LIP prevede un'eccezione solo per il rimborso dell'imposta preventiva sulle prestazioni assicurative (art. 33 cpv. 2 LIP) e dei funzionari svizzeri domiciliati all'estero (art. 52 OIPrev), che deve essere indirizzata all'AFC. L'istanza di rimborso può essere presentata al più presto dopo la fine dell'anno civile in cui è venuta a scadere la prestazione imponibile e al più tardi entro tre anni. Il termine di tre anni, prorogabile di 60 giorni solo a precise restrittive condizioni, previsto dall'art. 32 LIP è perentorio: la sua inosservanza provoca la perdita del diritto al rimborso^[5].

Una persona fisica ha diritto al rimborso alle seguenti condizioni: (i) domicilio in Svizzera (assoggettamento illimitato) alla scadenza della prestazione imponibile, (ii) diritto di godimento (nel senso di diritto obbligatorio su reddito^[6]) sui valori che hanno fruttato il reddito soggetto a imposta preventiva e, infine, (iii) il richiedente deve aver dichiarato regolarmente e

a tempo debito i redditi colpiti dall'imposta preventiva e la sostanza dalla quale essi provengono (art. 23 LIP). Anche se le condizioni sono soddisfatte, il rimborso non è ammesso qualora la sua concessione permetterebbe di eludere l'imposta^[7], oppure di abusare di una CDI. Per le persone fisiche, il rimborso dell'imposta preventiva si opera generalmente sotto forma di computo sulle imposte cantonali e comunali dovute dall'istante; un'eventuale eccedenza viene rimborsata a contanti, anche se i Cantoni possono prevedere nel proprio regolamento il rimborso integrale in contanti (art. 31 cpv. 1 e 2 LIP). In virtù dell'art. 31 cpv. 4 LIP gli importi da computare o da rimborsare non fruttano interessi.

Le persone giuridiche devono, invece, presentare l'istanza di rimborso dell'imposta preventiva all'AFC (art. 30 cpv. 2 LIP). Il rimborso dell'imposta preventiva avviene sempre in contanti a condizione che la richiedente (i) abbia sede in Svizzera (assoggettamento illimitato) alla scadenza della prestazione imponibile, (ii) abbia il diritto di godimento sui valori che hanno fruttato il reddito soggetto a imposta preventiva e che (iii) abbia registrato contabilmente e dichiarato regolarmente ed a tempo debito i redditi colpiti dall'imposta preventiva, nonché la sostanza dalla quale essi provengono (art. 23 LIP). Anche per le persone giuridiche, se le condizioni sono soddisfatte, il rimborso può non venir ammesso qualora la sua concessione permetterebbe di eludere l'imposta.

Degno di nota il fatto che alle persone giuridiche domiciliate in Svizzera che non usufruiscono della notifica sostitutiva del pagamento, è permessa la richiesta di rimborso dell'imposta preventiva per acconti per un importo fino al 75% del presunto diritto al rimborso, in acconti trimestrali (art. 65 OIP), fermo restando che sul diritto effettivo dell'imposta preventiva che dovesse eccedere questo 75% rimborsato per acconti, viene richiesto il pagamento di un interesse remuneratorio.

E. La notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva

Come menzionato più sopra, per le prestazioni assicurative la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva rappresenta la norma ed essa è addirittura obbligatoria per le vincite in natura di giochi in denaro e lotterie (art. 20a LIP). Su richiesta, l'AFC può altresì autorizzare la notifica sostitutiva in caso di riscatto da parte di una società dei propri diritti di partecipazione (art. 24a OIPrev) e agli investimenti collettivi di capitale per una ben determinata cerchia d'investitori (art. 38a OIPrev).

[7] Si ha elusione d'imposta quando (i) la forma del diritto civile scelta dal contribuente appare insolita, inadeguata o singolare, (i) vi è da supporre che la scelta sia stata fatta abusivamente nell'intento di risparmiare imposte che sarebbero, invece, dovute qualora i rapporti fossero configurati in modo adeguato alla realtà e (iii) il procedimento adottato condurrebbe realmente a un rilevante risparmio d'imposta, se fosse accettato dall'autorità fiscale (cfr. ad es. DTF 110 Ib 319, consid. 5). Per l'applicazione delle CDI, la pretesa oltre a non permettere di eludere l'imposta, non deve essere considerata abusiva: Ordinanza (ex Decreto) del Consiglio federale del 14 dicembre 1962 concernente i provvedimenti contro l'uso senza causa legittima delle convenzioni concluse dalla Confederazione per evitare le doppie imposizioni (RS 672.202).

[5] Per quanto riguarda il rimborso alle persone fisiche, cfr. Circolare AFC n. 40 dell'11 marzo 2014 e sua analisi critica in: MICHAEL FISCHER/SAMUEL RAMP, Kreisschreiben 40 der ESTV – Verwirkung der Verrechnungssteuer-Rückerstattung, in: ST n. 6-7/2014, p. 503 ss.

[6] Cfr. ex multis ASA 54, p. 386; CONRAD STOCKAR, in: ST n. 2/1986, pp. 60 ss.

Per quanto riguarda i redditi da capitali mobili invece la procedura di notifica della prestazione imponibile sostitutiva del pagamento (attuali artt. 20 LIP e 24 OIPrev) può essere ammessa solamente nei casi previsti dal Consiglio federale, qualora il pagamento dell'imposta causi complicazioni inutili o rigori manifesti. Essa presuppone, quindi, una richiesta da parte del debitore dell'imposta preventiva e l'autorizzazione da parte dell'AFC. Il contribuente non può, dunque, sostituire autonomamente il pagamento dell'imposta con una notifica. Già precedentemente alla modifica legislativa del 2001 essa veniva ammessa, come ora, soltanto se (i) i beneficiari della prestazione sono domiciliati in Svizzera, (ii) se è accertato che le condizioni per il rimborso dell'imposta preventiva sono soddisfatte e, inoltre, (iii) se il numero dei beneficiari non è superiore a 20^[8]. L'art. 24 OIPrev e la prassi dell'AFC prevedevano la procedura di notifica soprattutto in caso di prestazioni valutabili in denaro di anni anteriori^[9], accertate a seguito di una verifica dal parte dell'AFC, in caso di emissione di azioni gratuite o di distribuzioni in natura: in quei casi, dunque, nei quali è palesemente gravoso pagare l'imposta preventiva a causa della necessità di liquidità, considerando la lista dei casi presentati all'art. 24 OIPrev come esaustiva^[10]. Per i beneficiari domiciliati all'estero esisteva già una prassi d'eccezione^[11] (cd. "Kurzschlussverfahren") che consentiva la notifica dell'imposta preventiva, intera o parziale a seconda della CDI applicabile, in caso di numero di beneficiari limitato a tre e di una prestazione superiore a fr. 100'000 non a contanti (ad es., distribuzione in natura di dividendo oppure emissione di azioni gratuite).

A seguito di una decisione del Tribunale federale^[12], relativa principalmente alla scadenza dell'imposta preventiva in caso di prestazione valutabile in denaro e della sua remunerazione con un interesse a favore dell'AFC, concernente un rinomato Gruppo svizzero con buone relazioni in Parlamento, nel 1999 era iniziata una procedura parlamentare per l'estensione della procedura di notifica, rapidamente culminata con effetto 1° gennaio 2001 con l'adozione dell'art. 26a OIPrev, che prevede la possibilità di notifica sostitutiva per la distribuzione di dividendi all'interno di un gruppo svizzero di società se la società beneficiaria detiene direttamente almeno il 20% del capitale della società che distribuisce i dividendi (di seguito: "partecipazione determinante"). Dal 1° gennaio 2005 questa procedura di notifica è stata estesa alla distribuzione di dividendi nelle relazioni transfrontaliere di gruppo. A tal fine, il 22 dicembre 2004, il Consiglio federale ha emanato l'Ordinanza sullo sgravio da imposta preventiva dei dividendi svizzeri provenienti da partecipazioni determinanti da parte di società estere (RS 672.203), che uniforma la procedura

per tutti gli Stati con cui esiste una CDI.

Nel 2011, infine, il Tribunale federale^[13] ha ritenuto che il termine di 30 giorni per la procedura di notifica dell'imposta preventiva non fosse un termine ordinatorio (cd. "Ordnungsfrist"), ma un termine di decadenza, riconoscendo una lacuna nella LIP e supportando così una prassi dell'AFC applicata sia nel contesto svizzero che in quello internazionale, che ha portato a crediti per interessi di mora del 5% nell'ordine di 500 mio. di fr. per il periodo 2007-2014^[14]. Il Parlamento ha, quindi, colmato la lacuna legislativa con disposizioni transitorie applicabili retroattivamente^[15] e con la modifica legislativa di cui all'art. 16 cpv. 2^{bis} LIP che prevede ora che non sia dovuto alcun interesse di mora se le condizioni materiali per l'adempimento dell'obbligo fiscale possano venir soddisfatte mediante la notifica della prestazione imponibile.

Riassumendo, la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva è ancora attualmente preclusa soprattutto nel caso di dividendi ordinari distribuiti a beneficiari persone fisiche o a persone giuridiche che non detengano una partecipazione determinante, siano esse domiciliate in Svizzera o all'estero e nel caso di pagamenti d'interessi.

II. La riforma dell'imposta preventiva

A. Istorio della riforma attualmente in discussione

Con l'aliquota del 35%, l'imposta preventiva svizzera è a livello internazionale una delle più elevate imposte alla fonte su redditi da capitali mobili: nel 2019, la Confederazione ha contabilizzato entrate dall'imposta preventiva per un totale di 38,7 mia. di fr. e ne ha rimborsati 28,9 mia. di fr.; dopo nuovi accantonamenti pari a 1,5 mia. di fr., 8,3 mia. di fr. sono rimasti alla Confederazione e ai Cantoni (che ricevono il 10% dei ricavi [art. 2 cpv. 1 LIP]) quali entrate fiscali^[16]. Le richieste di rimborso possono essere associate a costi elevati, soprattutto per gli investitori stranieri e l'imposta è sopportata anche dagli investitori che investono in titoli svizzeri attraverso fondi esteri ai quali viene spesso rifiutato il rimborso per motivi amministrativi, anche se nella maggior parte dei casi avrebbero diritto alla riduzione dell'imposta preventiva, come ha recentemente rivelato un recente studio di KPMG commissionato dall'AFC stessa^[17].

[13] Sentenza TF n. 2C_756/2010 del 19 gennaio 2011 = ASA 79, p. 855 ss.

[14] Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale all'iniziativa parlamentare n. 13.479, in: <https://www.parlament.ch/centers/documents/it/bericht-wak-n-13-479-2014-11-10-i.pdf> (consultato il 13.08.2020); Precisazione della prassi di lunga data nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla legge sull'imposta preventiva, del 10 novembre 2014, p. 24.

[15] Per ulteriori approfondimenti: RENÉ MATTEOTTI, Übergangsbestimmung zur Änderung des Meldeverfahrens, in: EF n. 10/2016, p. 771 ss.; DOMINIK BUERG, Verrechnungssteuerliches Meldeverfahren, Parlament korrigiert ESTV-Praxisverrechnungssteuerliches Meldeverfahren in: EF n. 11/2016, p. 804 ss.

[16] Cifre pubblicate dall'AFC, in: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/verrechnungssteuer/verrechnungssteuer.html> (consultato il 27.08.2020).

[17] KPMG, Reform Verrechnungssteuer Finanzielle Auswirkungen, maggio 2019 (disponibile solo in tedesco), p. 25 in combinato disposto con la p. 28, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/57548.pdf> (consultato il 13.08.2020).

[8] MAX KRAMER, Die Voraussetzungen des Meldeverfahrens bei Kapitalerträgen, in: ASA 54, p. 329 ss.

[9] Per "anni anteriori" si intendono gli anni civili che precedono l'anno in cui la procedura di controllo è terminata (SRK 2003-118 del 7 giugno 2004, consid. 2d/bb, 3a; VPB 68.164 su abbonamento in: entscheide.weblaw.ch).

[10] SRK 2003-112, in re M del 3 febbraio 2004, in: https://entscheidsuche.ch/direkt_bund%2Fvpb%2F68-99.html (consultato il 31.08.2020).

[11] La procedura era/è basata su una direttiva interna all'AFC datata 14 novembre 1980, mai ufficialmente pubblicata.

[12] Sentenza TF n. 2A.215/1998 del 4 agosto 1999, in re L. AG, Berna contro AFC/CRC, in: ASA 68, p. 439 ss.

In caso di interessi su obbligazioni svizzere, l'imposta preventiva rappresenta un fattore di costo, a causa del quale gli investitori spesso optano per obbligazioni estere che offrono pagamenti di cedole identiche, ma non soggette ad imposizione alla fonte.

Poiché questi fattori influiscono sulla competitività della Svizzera sui mercati monetari nel confronto internazionale, c'è da tempo un consenso generale sulla necessità di riformare con (relativa) urgenza l'imposta preventiva.

Addirittura già il 17 luglio del 1953, l'Associazione svizzera dei banchieri emanava ai propri affiliati una lettera, poiché preoccupata dal fatto che l'AFC avesse in alcuni casi rifiutato il rimborso dell'imposta preventiva a società finanziarie con partecipanti esteri, motivando il proprio rifiuto con il fatto che il rimborso avrebbe permesso l'elusione l'imposta, ciò che aveva spinto molte società a trasferire la propria sede all'estero.

In tempi più recenti, nel 2010, una prima proposta di riforma da parte del Consiglio federale era stata rinviata al mittente dal Parlamento; un secondo tentativo nel 2014 era stato sospeso già a livello di procedura di consultazione. Ne sono seguite le formazioni di due gruppi di lavoro: il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha istituito il 27 marzo 2015 un consiglio consultivo per il futuro della piazza finanziaria (a seguito di un rapporto finale del gruppo di esperti "Brunetti" del dicembre 2014 sull'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari) e nel dicembre 2015 un gruppo misto di esperti da Confederazione/Economia/Cantoni, supportati dal un concetto di riforma elaborato dal coordinamento delle banche domestiche. Finché nel quadro dell'iniziativa parlamentare n. 17.494[18], a cui hanno dato seguito entrambe le Camere federali, è stata istituita una sottocommissione con il mandato di elaborare un progetto e di coordinare i propri lavori con quelli del Consiglio federale. Nel mese di giugno del 2019, la sottocommissione ha poi pubblicato i propri parametri per una riforma dell'imposta preventiva. La sottocommissione ha, in seguito, sospeso i lavori[19] a favore del progetto[20] del Consiglio federale per la quale è recentemente terminata la procedura di consultazione[21].

[18] Reperibile in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170494> (consultato il 13.08.2020).

[19] Reperibile in: <https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/themen/steuern/steuern-national/reform-der-verrechnungssteuer/fb-reform-der-verrechnungssteuer.html> (consultato il 13.08.2020); <https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/verrechnungssteuer/verrechnungssteuer.html> (consultato il 13.08.2020).

[20] DFF, Avamprogetto di modifica LIP, del 3 aprile 2020 (AP-LIP), in: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/60863.pdf> (consultato il 13.08.2020). Il Commento d'accompagnamento alla messa in consultazione dell'avamprogetto di modifica della LIP, è disponibile al seguente link: https://www.efd.admin.ch/efd/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-78687.html (consultato il 13.08.2020). Il Rapporto esplicativo, del 3 aprile 2020 (Rapporto esplicativo), è disponibile al seguente link: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/3118/Imposta-preventiva-e-tassa-di-negoziazione_Rapporto-espl_it.pdf (consultato il 13.08.2020) (cit.: Rapporto esplicativo).

[21] Per maggiori dettagli sulle singole proposte, cfr. l'esauriente esposizione di FILIPPO LURÀ, La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva, in: NF n. 6/2020, p. 314, nota 8.

Un consenso generale può essere ammesso sulla circostanza che la riscossione sistematica in due fasi dell'imposta preventiva per garantire le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, mediante una fase di riscossione e una successiva fase di rimborso, presenta lo svantaggio di privare il beneficiario della prestazione di mezzi liquidi nel periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva, periodo che può anche durare anni. Inoltre, la riscossione dell'imposta preventiva grava anche sui beneficiari per i quali è superfluo prevedere un sistema di prelievo alla fonte per garantire le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, poiché adempiono correttamente i loro obblighi di dichiarazione per le imposte dirette, rispettivamente di tenuta della contabilità. Per quanto riguarda i detentori di diritti di partecipazione, le imposte dirette prevedono una riduzione del reddito imponibile con l'imposta sul reddito (art. 20 cpv. 1^{bis} Legge sull'imposta federale diretta [LIFD; RS 642.11]; art. 7 cpv. 1 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID; RS 642.14]) a seguito dei ricavi da partecipazioni superiori al 10%, ciò che per le persone fisiche azioniste di piccole medie-imprese (PMI) può rendere ancor più gravoso il blocco di mezzi liquidi causato dal pagamento dell'imposta preventiva allorché l'imposta sui redditi da partecipazione sarà comunque ridotta.

Ciononostante il Consiglio federale sembra limitarsi a rilevare che l'attuale sistema dell'imposta preventiva per i redditi di interessi da obbligazioni e di strumenti del mercato monetario presenti soprattutto degli svantaggi per il mercato svizzero dei capitali e la proposta di riforma si limita, quindi, a perseguire due soli obiettivi: (i) incrementare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali e, parallelamente, (ii) estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva per le persone fisiche domiciliate in Svizzera ai redditi da interessi percepiti da debitori domiciliati all'estero; l'imposta preventiva sui redditi da interessi (da fonte svizzera o estera) rimarrebbe, quindi, esclusivamente a carico delle persone fisiche domiciliate in Svizzera.

Sul piano tecnico la modifica di riscossione dell'imposta preventiva sugli interessi verrebbe attuata con una riscossione differenziata dell'imposta preventiva, in funzione del beneficiario effettivo della prestazione, mediante l'introduzione del "principio dell'agente pagatore" per l'imposta preventiva sui redditi da interessi. Questo principio prevede che l'imposta preventiva non sia più riscossa dal debitore (ad es. società che emette un'obbligazione e per la quale versa interessi), bensì dall'agente pagatore con sede in Svizzera dell'investitore (ad es. la banca sul cui deposito l'investitore detiene l'obbligazione); il progetto di LIP definisce l'agente pagatore come chiunque nell'ambito della propria attività effettui la girata, il rimborso, l'accreditamento o il pagamento di redditi imponibili, definizione che non è identica alle soprammenzionate definizioni di "banca" ai sensi della LBCR e LIP (art. 9 cpv. 1^{bis} AP-LIP).

In estrema sintesi, per quanto riguarda gli interessi dovuti da un debitore domiciliato in Svizzera, il debitore avrà la scelta se optare per mantenere l'attuale sistema di pagamento dell'imposta preventiva oppure se affidare quest'incombenza

all'agente pagatore, rispettivamente di qualificarsi quale agente pagatore; l'agente pagatore potrà pagare gli interessi senza prelevamento dell'imposta preventiva ad altri agenti pagatori, a beneficiari residenti all'estero oppure a beneficiari persone giuridiche con sede in Svizzera, deducendo però l'imposta preventiva (unicamente) ai beneficiari persone fisiche domiciliate in Svizzera. Qualora il debitore degli interessi sia domiciliato all'estero, questo diritto di opzione non è previsto e l'agente pagatore con sede in Svizzera avrà l'obbligo di prelevare l'imposta preventiva sugli interessi pagati ai beneficiari persone fisiche domiciliate in Svizzera, accertandosi dell'importo dell'eventuale imposta estera alla fonte che non è rimborsabile né computabile in Svizzera secondo la CDI applicabile e detraendolo dall'imposta preventiva che deve riscuotere. Nel caso il debitore degli interessi domiciliato all'estero non si avvalga di un agente pagatore con sede in Svizzera per il pagamento degli interessi a un qualsiasi beneficiario domiciliato in Svizzera, il sistema di garanzia dell'imposta soffre una lacuna.

Il progetto di riforma non prevede nessuna modifica per la procedura di rimborso dell'imposta per le persone fisiche, né per la riscossione dell'imposta preventiva sui dividendi, per la quale l'attuale principio del debitore rimane in vigore e anche l'aliquota del 35% rimarrà invariata.

Ci si permette di evidenziare due punti salienti del rapporto esplicativo che accompagna l'avamprogetto di modifica della LIP che sembrano indicativi dello spirito che ha guidato quest'ultima riforma dell'imposta preventiva, nonostante l'assunto che tra i cittadini e lo Stato esista un rapporto di fiducia[22]: “[l]’attuale imposta preventiva presenta lacune a livello di garanzia. Ciò si ripercuote negativamente sul gettito fiscale di Confederazione, Cantoni e Comuni. Le obbligazioni estere, comprese quelle emesse da gruppi svizzeri all'estero, non sono garantite dall'imposta preventiva [...]. Ne risultano avvantaggiati gli investitori fiscalmente disonesti, ma anche quelli onesti. Questi ultimi, infatti, nel caso di investimenti esteri, possono beneficiare di maggiore liquidità nel periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva e non devono passare attraverso la procedura di rimborso[23], e, “inoltre, vari sviluppi hanno aumentato la necessità di agire per riformare l'imposta preventiva: [...]. Per i Paesi con cui la Svizzera ha concluso un accordo sullo scambio automatico di informazioni [...], l'imposizione per gli investitori domiciliati all'estero è già garantita dalla notifica. La riscossione supplementare dell'imposta preventiva rappresenta un eccesso di garanzia per gli investitori che hanno diritto a un rimborso ai sensi delle CDI”[24].

B. L'estensione delle possibilità di utilizzo della notifica sostitutiva al pagamento

Il 22 marzo 2019, il consigliere nazionale Rocco Cattaneo ha depositato l'iniziativa parlamentare n. 19.428 (denominata “Imposta preventiva: Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse

federali”)[25]. L'iniziativa chiede che venga inserita nella LIP la possibilità per tutti i contribuenti domiciliati in Svizzera di soddisfare l'obbligo fiscale mediante una notifica sostitutiva del pagamento, modificando in questo senso l'art. 20 LIP. In altre parole, la modifica di legge proposta permette l'estensione del campo di applicazione della procedura di notifica sostitutiva, generalizzando e semplificando il sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili, senza distinzione tra interessi e dividendi e per tutti i beneficiari, siano esse persone fisiche o giuridiche. L'iniziativa persegue un triplice obiettivo:

- lasciare integralmente la liquidità (valutata in 10 mia. di fr.) generata dai redditi ai rispettivi beneficiari;
- eliminare le pastoie burocratiche connesse alle richieste di rimborso;
- rendere il mercato svizzero dei capitali più attrattivo per gli investitori esteri.

Una tale modifica della LIP permetterebbe – su base volontaria – di generalizzare la procedura di notifica, i mezzi tecnici attualmente a disposizione permettendo facilmente di registrare il consenso del contribuente e di notificare direttamente all'autorità fiscale le prestazioni imponibili per i beneficiari domiciliati in Svizzera, rispettivamente di prelevare l'imposta preventiva all'aliquota residua prevista dalla relativa CDI di doppia imposizione per i beneficiari residenti all'estero. La riforma proposta non risulta quindi essere troppo onerosa, né per quanto attiene alla sua attuazione a livello legislativo, né per quanto attiene alla sua applicazione pratica.

Si osserva che, per penna dell'AFC stessa[26], le sole istanze indirizzate all'AFC “[...] sono trattate secondo l'ordine cronologico di arrivo. Il tempo di elaborazione può richiedere diversi mesi, a dipendenza della quantità e della qualità delle istanze ricevute. Vi preghiamo, dato che riceviamo oltre 300'000 istanze da verificare ogni anno, di pazientare [...]”.

Il 23 giugno 2020, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) proponeva a stragrande maggioranza, di non dare seguito all'iniziativa considerando che la revisione in atto prevedrebbe già di garantire la liquidità delle imprese e di rafforzare il mercato svizzero dei capitali, lasciando però aperta la possibilità per il Parlamento di prendere in considerazione l'esigenza di una procedura di notifica generalizzata su base volontaria quando esso delibererà sul progetto del Consiglio federale al termine della procedura di consultazione[27].

[25] Reperibile in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190428> (consultato il 17.08.2020).

[26] Reperibile in: <https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/verre-chnungssteuer/verrechnungssteuer/dienstleistungen/schweiz.html> (consultato il 31.08.2020).

[27] Reperibile in: https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Rapporto_della_commissioni_CET-N_19.428_2020-06-23.pdf (consultato il 26.08.2020).

[22] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), p. 18.

[23] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), p. 10.

[24] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), p. 11.

III. Riflessioni critiche e conclusione

A. Complicazione della coesistenza di due sistemi di riscossione basati su due principi diversi e su termini non coerenti

La certezza da parte del Consiglio federale che traspare dal progetto di riforma dell'imposta preventiva dello scambio automatico d'informazioni ai fini fiscali (SAI) quale garante dell'onestà fiscale degli investitori domiciliati all'estero può essere condivisa, ma esula dal campo d'applicazione delle CDI concluse dalla Svizzera e tuttora in vigore. In effetti, l'onestà fiscale poco ha a che vedere con l'applicazione o meno di una CDI: essa presupporrebbe la necessità per gli agenti pagatori di approfondire non solo lo Stato di domicilio fiscale (assoggettamento illimitato) di una persona fisica, bensì anche l'applicabilità o meno delle norme un'eventuale CDI conclusa tra la Svizzera e lo Stato estero di domicilio. Se si considera che il formulario SAI di molti istituti bancari richiede al detentore/all'avente diritto economico della relazione di elencare tutti gli Stati nei quali egli sia residente fiscale (magari solo in modo limitato), sembra palese che l'accertamento dello Stato di domicilio fiscale ai sensi di una CDI travalica i compiti di diligenza e di accertamento richiesti agli istituti finanziari. La determinazione dello Stato di residenza del beneficiario effettivo degli interessi ai fini dello SAI da parte di un istituto finanziario non implica necessariamente la possibilità di applicazione, rispettivamente la mancanza di abuso, di una CDI conclusa dalla Svizzera con questo Stato; in effetti in tutto il materiale legislativo relativo allo SAI[28] è previsto che l'istituto finanziario si limiti a identificare lo Stato di residenza (o gli Stati di residenza) del titolare o dell'avente diritto economico della relazione, al fine che l'AFC possa comunicare a quello Stato i dati finanziari oggetto di comunicazione. Una verifica della CDI eventualmente applicabile esula dal campo d'applicazione dello SAI ed è, quindi, poco giudizioso fare affidamento sullo SAI per concludere che una CDI possa venir senz'altro applicata a un residente estero.

L'aggravio per il sistema finanziario svizzero dell'applicazione prevista del principio dell'agente pagatore è riconosciuto dal Consiglio federale stesso che prevede un indennizzo (art. 70e AP-LIP) di un'entità ancora da definire per gli agenti pagatori. Nell'odierno scenario a tasso zero, o addirittura a tassi negativi, il gettito netto dell'imposta preventiva sugli interessi delle persone fisiche domiciliate in Svizzera rischierà di coprire a malapena l'indennizzo che verrà concesso.

La definizione di agente pagatore ai sensi dell'avamprogetto di LIP (art. 9 cpvv. 1^{bis} e 3 AP-LIP) non combacia inoltre con quella di istituto finanziario ai sensi dello SAI (art. 2 cpv. 1 lett. d SAI), né tantomeno con quelle summenzionate di banca ai sensi della

[28] Accordo multilaterale tra autorità competenti concernente lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari del 29 ottobre 2014, entrato in vigore il 1° gennaio 2017 (RS 0.653.1); Legge federale sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali del 18 dicembre 2015 (LSAI; RS 653.1); Ordinanza sullo scambio automatico internazionale di informazioni a fini fiscali del 23 novembre 2016 (OSAI; RS 653.11); Direttiva Standard per lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari Standard comune di comunicazione di informazioni 23 gennaio 2019 (Direttiva SAI dell'AFC).

LIP o della LBCR[29], ciò che può solo causare delle zone d'ombra nell'applicazione delle varie leggi, così come la definizione data dal diritto dell'imposta preventiva delle obbligazioni[30] non combacia perfettamente con quella definita nel campo d'applicazione dello SAI (art. 22 cpv. 2 OSAIn).

Se è vero che l'inclusione dei tassi di interesse esteri nel campo d'applicazione dell'imposta preventiva colma una lacuna di garanzia, focalizzandosi sulla problematica delle remore di un investitore estero a investire in capitale di terzi a favore di imprese svizzere, il Consiglio federale sembra aver perso di vista che la vera problematica è quella dell'imposta preventiva sui dividendi.

La coesistenza di due sistemi di riscossione dell'imposta preventiva porta a un'incomprensione da parte di investitori persone fisiche estere che difficilmente capiranno la loro esenzione per gli interessi e la necessità di compilare formulari di rimborso per i dividendi, nonché ad una discriminazione nei confronti della maggioranza dei domiciliati in Svizzera per quanto riguarda l'onestà fiscale. Secondo l'avamprogetto di LIP gli emittenti svizzeri di obbligazioni potranno scegliere se pagare direttamente l'imposta preventiva o se lasciarne il disbrigo all'agente pagatore. Gli investitori svizzeri persone giuridiche saranno esentate dal pagamento dell'imposta preventiva su interessi e, in caso di partecipazioni determinanti, potranno inoltre scegliere tra la notifica all'AFC o la ritenuta d'imposta preventiva. Per le persone fisiche non è prevista nessuna possibilità di scelta, al fine di non avvantaggiarli (anche in caso di onestà fiscale) con una maggiore liquidità nel periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva, come menzionato più sopra[31]. Un tale atteggiamento esula dallo scopo dell'imposta preventiva che non è mai stato quello di fornire alla Confederazione del denaro non oneroso, comunque reperibile a buon prezzo al giorno d'oggi. Un tale aggravio mal si capisce soprattutto nel periodo attuale, nel quale la Confederazione stessa e i Cantoni hanno avuto tra le prime preoccupazioni quella di garantire liquidità sufficienti, soprattutto alle PMI, magari allorquando i loro azionisti aspettano da diversi anni dei rimborsi d'imposta preventiva.

B. Il rischio reputazionale per la piazza finanziaria svizzera

Oltre alle zone d'ombra causate dalle sopra descritte diverse definizioni di concetti, la prevista applicazione del principio dell'agente pagatore per la riscossione, rispettivamente per l'esenzione, dell'imposta preventiva a persone domiciliate all'estero, presenta diverse lacune:

- la massa di informazioni finanziarie scambiate mediante gli accordi SAI rendono poco credibile che tutti gli Stati esteri siano perfettamente al corrente di tutti i redditi oggetto di comunicazione di un determinato contribuente e che si accertino dell'applicabilità o meno di una CDI[32];

[29] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), cap. I.B.

[30] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), cap. I.B.

[31] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), cap. II.A, note 30 e 31.

[32] Il 30 giugno 2020, l'OCSE ha pubblicato un rapporto secondo il quale le

- contrariamente al progetto del 2014, né la proposta di nuova LIP né il Rapporto esplicativo si chinano sulla questione dell'obbligo di tenuta della contabilità o di revisione per le persone giuridiche con sede all'estero, limitandosi a presumere che l'onestà fiscale delle persone giuridiche sia data, poiché dovrebbero tenere una contabilità;
- l'esenzione degli agenti pagatori stessi nella catena degli intermediari e l'esenzione di persone giuridiche e di fondi esteri dall'imposta preventiva su redditi da interessi potrebbe portare all'esenzione, anche solo per negligenza (non punibile) dell'agente pagatore o per interposizione di una persona giuridica estera, magari con sede in uno Stato che non abbia firmato un accordo SAI con la Svizzera, della quale sia avente diritto economico una persona fisica domiciliata in Svizzera, rendendo assolutamente vano l'obiettivo d'estensione della funzione di garanzia perseguito dalla riforma dell'imposta preventiva.

La storia della fiscalità insegna che è sufficiente un caso che finisca sulla stampa scandalistica per causare rapidamente delle modifiche del diritto fiscale svantaggiose per tutti i contribuenti comuni[33] oppure un danno d'immagine alla piazza finanziaria, a seguito del quale degli Stati esteri o delle organizzazioni internazionali potrebbero incrementare le pressioni sulla Svizzera.

C. Il timore per un'estensione dell'allentamento del segreto bancario

Alcune cerchie politiche e associazioni di categoria sarebbero di principio contrarie a un'estensione della procedura di notifica sostitutiva per il timore che la mancanza di accordo da parte del beneficiario della prestazione possa venir interpretato come un indizio di sottrazione d'imposta e quindi che ciò favorisca un allentamento del segreto bancario, allentamento le cui modalità e basi legali sarebbero ancora tutte da chiarire[34]. Oppure che l'ampliamento della notifica sostitutiva sia un primo passo verso uno scambio automatico d'informazioni finanziarie verso l'AFC anche dei conti detenuti da domiciliati fiscali in Svizzera. A parte il fatto che il rifiuto di una notifica sostitutiva può essere giustificata da vari motivi che nulla hanno a che vedere con l'esistenza di una sottrazione d'imposta, qualificata o meno

autorità fiscali di quasi 100 Paesi nel 2019 hanno ricevuto informazioni attraverso il SAI su 84 mio. di conti finanziari detenuti dai contribuenti in uno Stato diverso da quello di domicilio fiscale. Il totale del patrimonio detenuto su questi conti ammonta a circa 10 trilioni di euro (10'000 mia. di euro), in: <http://www.oecd.org/tax/transparency/documents/international-community-continues-making-progress-against-offshore-tax-evasion.htm> (consultato il 17.08.2020).

[33] La limitazione della deduzione degli interessi passivi sulla sostanza privata (art. 33 LIFD in vigore dal 1° gennaio 2001) era stata indotta da una campagna della stampa nel 1997 sul caso di alcune personalità politiche, che nonostante un elevato tenore di vita grazie a utili in capitale esenti da imposta sul reddito, azzeravano il proprio reddito imponibile grazie alla deduzione degli interessi passivi su debiti verso proprie società, utilizzati per l'appunto a investire e a conseguire utili in capitale privati esenti (cfr. Mozione Edouard Delalay del 18 dicembre 1997, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19973647> [consultato il 28.08.2020]).

[34] Per chi volesse informarsi sull'istoriato del segreto bancario svizzero dal 1930, inserirlo come la parola-chiave negli archivi federali, in: <https://www.bar.admin.ch/bar/it/home.html> (consultato il 25.08.2020).

(come ad es., considerare l'imposta preventiva come un acconto d'imposta per meglio gestire le proprie finanze), un simile approccio può venir rifiutato con una semplice considerazione: come menzionato più sopra[35], la notifica sostitutiva facoltativa esiste da sempre per le prestazioni assicurative. All'autrice non risulta che nessun istituto assicurativo abbia mai ipotizzato una sottrazione d'imposta al rifiuto della notifica, anche se l'imposta preventiva sulle assicurazioni ammonta a "soli" 8%-15%.

D. Conclusione

Nonostante più di un decennio di sicuro impegno da parte di tutte le parti coinvolte e una giusta dimostrazione dell'attitudine elvetica al compromesso, sembra fuori di dubbio che la modifica della Legge sull'imposta preventiva centri forse l'obiettivo del miglioramento delle condizioni per il mercato svizzero dei capitali, ma al prezzo dell'introduzione di un sistema estremamente complicato, in parte lacunoso e di difficile e costosa applicazione.

Sarebbe opportuno che Parlamento e associazioni coinvolte nelle procedure di consultazione non cedano a quella che sembra la tecnica di convincimento detta "del piede nella porta" applicata da parte del Consiglio federale e riesaminino serenamente se l'approccio a una efficace riforma legislativa non passi dall'abolizione dell'imposta preventiva sugli interessi, non mancando comunque quest'occasione per introdurre l'estensione dell'utilizzo della notifica facoltativa, sostitutiva della riscossione. Il sistema esistente, per certi versi effettivamente obsoleto e lacunoso, provoca oggi proprio quelle complicazioni inutili e un rigore manifesto in termini di liquidità disponibile che già l'attuale art. 20 LIP, vede come una premessa all'utilizzo della notifica della prestazione imponibile. Infine, la riforma sembra da un lato considerare che le persone fisiche all'estero e tutte le persone giuridiche siano oneste dal profilo fiscale, mentre per le persone fisiche domiciliata in Svizzera la funzione di garanzia dell'imposta preventiva debba essere rafforzata. Questa visione da parte del Consiglio federale potrebbe, se fosse seguita dal Parlamento, deludere i cittadini domiciliati in Svizzera che alla fin fine costituiscono gran parte dell'elettorato.

[35] DFF, Rapporto esplicativo (nota 20), cap. I.C e I.E.

Riforma dell'imposta preventiva e procedura di notifica volontaria

Alcune considerazioni sulla generalizzazione della procedura di notifica volontaria sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili



Filippo Lurà

Dr. iur., avvocato, LL.M. Taxation (Georgetown)
L.P.P.V. avocats, Losanna

Malgrado il fatto che il Consiglio federale ha rinunciato a proporre misure a livello della procedura di notifica, la generalizzazione di una procedura di notifica volontaria per i redditi di capitali mobili è un elemento che dovrebbe essere preso considerazione nell'ambito delle riflessioni in corso sulla riforma dell'attuale sistema dell'imposta preventiva.

| | |
|---|------------|
| I. Introduzione | 123 |
| II. Il Rapporto del Consiglio federale del 3 aprile 2020 ... | 123 |
| A. Notifica volontaria vs. comunicazione automatica..... | 123 |
| B. Notifica volontaria e "segreto bancario fiscale"..... | 124 |
| C. La base legale nel diritto vigente: l'art. 20 cpv. 1 LIP... | 124 |
| III. L'iniziativa parlamentare n. 19.428 del 22 marzo 2019 | 125 |
| IV. Conclusioni | 125 |

I. Introduzione

In un precedente contributo in questa rivista sul nuovo progetto di riforma dell'imposta preventiva e sul rapporto esplicativo pubblicato dal Consiglio federale il 3 aprile 2020, avevamo brevemente accennato all'opportunità di esaminare anche la possibilità di estendere e generalizzare la procedura di notifica volontaria nell'ambito dell'imposta preventiva^[1].

In sostanza, invece di riscuotere una ritenuta fiscale pari al 35% della prestazione con lo scopo di indurre il contribuente a dichiarare correttamente i redditi e la sostanza ai fini delle imposte dirette, su richiesta del beneficiario effettivo, l'effetto di garanzia sarebbe ottenuto con una semplice notifica della prestazione all'autorità di tassazione (notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva).

[1] FILIPPO LURÀ, La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva, in: NF n. 6/2020, pp. 313-319.

II. Il Rapporto del Consiglio federale del 3 aprile 2020

Il Rapporto esplicativo pubblicato dal Consiglio federale il 3 aprile 2020^[2] menziona brevemente la procedura di notifica e rileva che "[q]uesta procedura comporterebbe vantaggi economici rispetto alla deduzione fiscale"^[3], senza tuttavia approfondire oltre la questione.

In poche righe, il Rapporto esplicativo conclude che: "[n]el contesto dei dibattiti degli ultimi anni sulla politica interna, il segreto bancario fiscale continua a rivestire una grande importanza a livello nazionale, in quanto viene considerato come un'espressione della tutela della sfera finanziaria privata e del rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato. Alla luce di ciò, il Consiglio federale rinuncia a proporre una procedura di notifica"^[4].

Le considerazioni contenute nel Rapporto esplicativo riguardo la procedura di notifica non appaiono convincenti.

A. Notifica volontaria vs. comunicazione automatica

In primo luogo, il Rapporto esplicativo sembra confondere, o comunque non distingue sufficientemente, tra una procedura di notifica automatica analoga allo scambio automatico di informazioni applicato a livello internazionale e una procedura di notifica volontaria a scelta del beneficiario effettivo della prestazione.

Nel primo caso, la comunicazione di informazioni all'autorità fiscale avviene in modo automatico e indipendentemente dalla volontà del beneficiario effettivo della prestazione.

Nel secondo caso, la notifica della prestazione imponibile all'autorità fiscale avviene su richiesta del beneficiario effettivo della prestazione che può scegliere tra sopportare una ritenuta d'imposta alla fonte pari a poco più di un terzo

[2] 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> (consultato il 15.09.2020).

[3] Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17.

[4] Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17 s.

della prestazione, seguita da una successiva istanza di rimborso, oppure beneficiare immediatamente dell'integralità della prestazione mediante una semplice notifica preliminare all'autorità di tassazione.

B. Notifica volontaria e "segreto bancario fiscale"

In secondo luogo, il Rapporto esplicativo sembra considerare che una procedura di notifica si opporrebbe a un possibile "segreto bancario fiscale".

Pur ammettendo la valenza del concetto di "segreto bancario fiscale" (che qui non si vuole discutere), e quindi la rinuncia ad adottare a livello interno un sistema analogo allo scambio automatico di informazioni applicato a livello internazionale, non si vede perché sia così problematico concedere al beneficiario effettivo della prestazione la possibilità di scegliere e decidere tra (i) la riscossione del 35% di imposta preventiva, oppure (ii) la notifica della prestazione imponibile.

Anche dopo l'adesione della Svizzera allo *standard* globale sullo scambio automatico di informazioni a fini fiscali, la questione della procedura di notifica, anche sotto forma assolutamente volontaria a scelta del beneficiario effettivo della prestazione, sembra ancora essere particolarmente delicata.

A tal proposito, è interessante rilevare che il testo dell'iniziativa parlamentare n. 17.494 depositata dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) il 23 ottobre 2017 indica quanto segue: "[p]er sostituire l'attuale imposta preventiva va elaborata un'imposta di garanzia semplice ed economica dal punto di vista amministrativo, che mantenga inalterato il segreto bancario in Svizzera (non un sistema di notifica)"^[5]. Riguardo le condizioni che la nuova imposta di garanzia deve soddisfare, l'iniziativa parlamentare della CET-N afferma quanto segue: "[c]ompatibilità con il segreto bancario fiscale – no a un sistema di notifica «volontaria» o obbligatoria: Come nel sistema attuale occorre prevedere soltanto una ritenuta fiscale, che può essere mantenuta al 35 per cento oppure eventualmente fissata a un tasso inferiore. È escluso ogni tipo di sistema di notifica volontaria. In questo modo si elimina il rischio che i contribuenti contrari al sistema di notifica siano sospettati di evasione fiscale".

Senza entrare nel merito dell'argomento della CET-N secondo cui l'estensione o la generalizzazione di un sistema di notifica volontaria implicherebbe uno spiacevole rischio di diffidenza nei confronti delle persone che non opterebbero per la notifica (ciò che tuttavia dovrebbe già essere il caso oggi, visto che il diritto vigente prevede già delle fattispecie di applicazione della procedura di notifica volontaria, seppur in numero limitato), è opportuno rammentare che, come già messo in evidenza precedentemente^[6], le misure proposte dall'iniziativa della CET-N (analoghe a quelle proposte dal Rapporto esplicativo) sollevano d'altro canto un altrettanto spiacevole questione di coerenza

[5] Iniziativa parlamentare n. 17.494, dal titolo "Abolizione dell'imposta preventiva sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario svizzeri", depositata il 23 ottobre 2017 dalla CET-N, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20170494> (consultato il 15.09.2020).

[6] LURÀ (nota 1), p. 318.

del sistema di garanzia, poiché il beneficiario della prestazione deve essere formalmente identificato ai fini della riscossione dell'imposta preventiva, ma la sua identità non viene comunicata all'autorità di tassazione per le imposte dirette sul reddito e sulla sostanza, che continuano ad essere garantite indirettamente e in modo anonimo mediante una ritenuta fiscale.

C. La base legale nel diritto vigente: l'art. 20 cpv. 1 LIP

In terzo luogo, è opportuno rammentare che la Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) prevede già una procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili.

Secondo l'art. 20 cpv. 1 LIP, la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva per i redditi di capitali mobili è possibile "[q]ualora il pagamento dell'imposta sul reddito di capitali mobili causi complicazioni inutili o rigori manifesti, il contribuente può essere autorizzato a soddisfare alla sua obbligazione fiscale mediante la notifica della prestazione imponibile".

Questa disposizione figurava già nel disegno di legge federale sull'imposta preventiva presentato dal Consiglio federale il 18 ottobre 1963^[7] e il legislatore dell'epoca aveva anche accettato la proposta di delegare al Consiglio federale la piena competenza di definire i casi di applicazione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta (cfr. art. 20 cpv. 2 LIP).

Per inciso, è interessante rilevare che una commissione di esperti istituita nel 1956 dall'allora Dipartimento federale delle finanze e delle dogane aveva raccomandato segnatamente di sostituire nella misura del possibile la deduzione dell'imposta con una notifica della prestazione imponibile^[8].

È altresì interessante rilevare che già prima dell'adozione della LIP, la notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva era di fatto ammessa dalla prassi dell'Amministrazione federale della contribuzioni (AFC) (verosimilmente in assenza di una base legale formale per l'imposta preventiva)^[9] e i pochi casi di applicazione della notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta attualmente

[7] Il testo proposto dal Consiglio federale nel disegno di legge era leggermente diverso: "Al fine di evitare complicazioni inutili o rigori manifesti, l'ordinanza d'esecuzione stabilisce a quali condizioni può essere consentito di soddisfare all'obbligazione fiscale concernente l'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili mediante la notifica scritta della prestazione imponibile e dei dati personali del beneficiario", Messaggio concernente il disegno di legge sull'imposta preventiva, del 18 ottobre 1963, in: FF 1963 I 1541, p. 1586 (cit.: Messaggio del 18 ottobre 1963).

[8] Secondo la commissione di esperti: "La commission est arrivée à la conclusion qu'en principe rien d'essentiel ne doit être modifié à la procédure actuelle. La bonne application de l'impôt anticipé exige que dans une large mesure la procédure se déroule mécaniquement. Les atteintes et les exceptions aux règles générales n'apportent d'ordinaire pas de simplification. Il y a toutefois des cas où une procédure de déclaration est indiquée. [...] La perception de l'impôt anticipé immédiatement suivie du remboursement constitue un double travail qu'on peut éviter et qu'il convient d'éliminer. Il faudra examiner, lors de la préparation de la législation d'exécution, si des règles doivent être prévues à cet effet dans la loi ou l'ordonnance" (L'aménagement des droits de timbre et de l'impôt anticipé – Rapport présenté le 5 juin 1956 au Département fédéral des finances et des douanes par la commission d'études pour les droits de timbre et l'impôt anticipé, Basilea 1956).

[9] Messaggio del 18 ottobre 1963 (nota 7), p. 1567.

previsti dall'Ordinanza sull'imposta preventiva (OIPrev; RS 642.211) sembrano corrispondere esattamente ai casi di applicazione ammessi dalla prassi dell'AFC prima dell'entrata in vigore della LIP^[10].

Conviene, infine, notare che la procedura di notifica è la norma per le prestazioni d'assicurazione e l'assicuratore deve riscuotere l'imposta preventiva unicamente se il beneficiario si oppone alla notifica (art. 19 cpv. 1 LIP).

III. L'iniziativa parlamentare n. 19.428 del 22 marzo 2019

Il 22 marzo 2019, il consigliere nazionale Rocco Cattaneo ha depositato un'iniziativa parlamentare per estendere il campo di applicazione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva e generalizzare il sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili^[11].

In sostanza, l'obiettivo dell'iniziativa è duplice: da una parte non privare i beneficiari di prestazioni imponibili di una parte importante di liquidità durante il periodo che intercorre tra la riscossione e il rimborso dell'imposta preventiva, e dall'altra rendere il mercato svizzero dei capitali più attrattivo per gli investitori esteri permettendo, attraverso la procedura di notifica, uno sgravio direttamente alla fonte (l'imposta preventiva riscossa alla fonte sarebbe limitata all'imposta residua conformemente alla convenzione di doppia imposizione applicabile) ed evitare così le formalità e gli oneri della procedura di rimborso. Inoltre, l'iniziativa sottolinea giustamente che la procedura di notifica può essere ulteriormente semplificata e resa più agile anche grazie ai mezzi informatici attuali.

La CET-N ha esaminato l'iniziativa dell'on. Cattaneo il 23 giugno 2020 e ha deciso proporre al Consiglio nazionale di non darle seguito. Il rapporto della CET-N fa stato delle considerazioni seguenti: “[l]a maggioranza della Commissione rileva che attualmente è in corso una revisione della legge sull'imposta preventiva, la quale è seguita con attenzione dalla CET-N nell'ambito dei suoi lavori in adempimento dell'iniziativa parlamentare 17.494. La revisione prevede il passaggio dal sistema del debitore a quello dell'agente pagatore, rispondendo così almeno in parte alle richieste dell'iniziativa 19.428 (garantire la liquidità delle imprese, rafforzare il mercato svizzero dei capitali). L'estensione o addirittura l'introduzione generalizzata del sistema di notifica volontaria, come chiesto dall'iniziativa, non sono finora previste nella revisione; il Parlamento può tuttavia prendere in considerazione questa esigenza quando delibererà sul progetto del Consiglio federale al termine della procedura di consultazione. Alla luce di questi fatti la Commissione non ritiene necessario, in questa fase, aprire contemporaneamente un altro cantiere legislativo”^[12].

[10] Messaggio del 18 ottobre 1963 (nota 7), p. 1567.

[11] Iniziativa parlamentare n. 19.428, dal titolo “Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali”, depositata il 22 marzo 2019 dal consigliere nazionale Rocco Cattaneo, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190428> (consultato il 15.09.2020).

[12] Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del 23 giugno 2020, in: https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Rapporto_della_commissioni_CET-N_19.428_2020-06-23.pdf (consultato il 15.09.2020).

Alla luce del testo dell'iniziativa parlamentare e delle succinte considerazioni espresse dalla CET-N, è opportuno rilevare che la proposta di generalizzare la procedura di notifica volontaria non sembra né contrapporsi, né essere incompatibile con il progetto di riforma recentemente presentato dal Consiglio federale. Oltretutto, tenuto conto del fatto che il diritto vigente (art. 20 LIP) prevede già una base legale che permette di sostituire il pagamento dell'imposta preventiva con una procedura di notifica, la generalizzazione del sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili potrebbe semplicemente essere regolata a livello di ordinanza e concretizzata a livello di direttive amministrative dell'AFC per la sua attuazione pratica, senza necessariamente dover avviare “un altro cantiere legislativo” come sembra temere la CET-N.

In particolare, la questione dell'estensione del campo di applicazione della procedura di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili è indipendente dall'applicazione del cd. “principio dell'agente debitore” o del cd. “principio dell'agente pagatore”. In effetti, una procedura di notifica volontaria analoga a quella prevista dall'art. 26a OIPrev per i dividendi all'interno di un gruppo non implica né doveri né obblighi supplementari per il debitore della prestazione imponibile (in particolare non implica l'obbligo di identificare il beneficiario), rispettivamente non implicherebbe doveri o obblighi supplementari per l'agente pagatore nel caso in cui il passaggio a questo nuovo sistema dovesse essere accettato per i redditi di interessi, poiché la notifica avviene unicamente su richiesta del beneficiario effettivo della prestazione ed è quest'ultimo che deve identificarsi preventivamente presso l'autorità fiscale.

IV. Conclusioni

L'estensione e la generalizzazione del sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili presenta indubbiamente diversi vantaggi (riconosciuti in parte anche dal Consiglio federale^[13]). Inoltre, essendo una notifica a scelta e su iniziativa del beneficiario effettivo della prestazione, una tale misura non solleverebbe obiezioni né sotto il profilo di un possibile “segreto bancario fiscale”, né sotto il profilo di possibili incombenze supplementari per il debitore della prestazione (o per l'agente pagatore).

Resta la questione dell'attuazione pratica di una procedura di notifica volontaria. Come sottolinea giustamente l'iniziativa del consigliere nazionale Cattaneo, la notifica volontaria dovrebbe avvenire nella maggior parte dei casi secondo una procedura semplice e rapida, ciò che è sicuramente fattibile visti i mezzi informatici attuali.

Anche se non rappresenta necessariamente una soluzione completa a tutti gli ostacoli e le lacune messi in evidenza nel sistema attuale dell'imposta preventiva, la notifica volontaria è sicuramente un elemento che deve esser preso in seria considerazione nell'ambito delle riflessioni in corso sulla riforma dell'attuale sistema dell'imposta preventiva.

[13] DFF, Rapporto esplicativo (nota 2), p. 17: “[q]uesta procedura comporterebbe vantaggi economici rispetto alla deduzione fiscale”.

La riforma dell'imposta preventiva: passaggio dal principio del debitore al principio dell'agente pagatore

Analisi della prevista riforma considerando anche aspetti connessi alla notifica sostitutiva dell'imposta



Costante Ghielmetti

Esperto fiscale dipl.,
Vicedirettore della Divisione delle contribuzioni

Disclaimer:

l'autore si esprime a titolo personale e non vincola in nessun modo la Divisione delle contribuzioni.

Con l'avamprogetto di legge messo in consultazione il 3 aprile 2020, il Consiglio federale vuole rilanciare la riforma dell'imposta preventiva. Con questa proposta di riforma il Consiglio federale intende aumentare l'attrattività del mercato svizzero dei capitali di terzi ed estendere la funzione di garanzia dell'imposta preventiva sui redditi da interessi. La proposta di riforma risulta nei suoi contenuti interessante ed accattivante poiché intende cambiare "parzialmente" i vecchi paradigmi fiscali, datati ormai più di 55 anni fa.

| | |
|---|------------|
| I. Introduzione | 126 |
| A. Il meccanismo dell'imposta preventiva..... | 126 |
| B. Il principio del debitore..... | 127 |
| II. La riforma dell'imposta preventiva | 128 |
| A. Il principio dell'agente pagatore..... | 129 |
| B. Il capitale proprio..... | 130 |
| C. La notifica sostitutiva al pagamento | 130 |
| III. Conclusione | 131 |

I. Introduzione

Secondo l'art. 132 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost; RS 101), la Confederazione può riscuotere un'imposta preventiva sul reddito dei capitali mobili, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni assicurative. La Confederazione ha fatto uso della competenza legislativa con la promulgazione della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) e dell'Ordinanza d'esecuzione della legge federale sull'imposta preventiva (OIPrev; RS 642.211).

In parte, la competenza amministrativa è esercitata in proprio dalla Confederazione tramite l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), in parte essa è stata delegata ai Cantoni, affidando alle autorità fiscali cantonali anche l'applicazione della LIP. La loro competenza si limita al campo del rimborso, ed in questo soltanto al rimborso dell'imposta preventiva alle persone fisiche.

Dal profilo storico l'imposta preventiva venne introdotta il 1° gennaio 1944 con il decreto del Consiglio federale del 1°

settembre 1943 concernente l'imposta a titolo di precauzione (Imposta preventiva)^[1]. Si tratta, quindi, di un'imposta che fonda i suoi principi in un contesto storico con peculiarità che non necessariamente ritroviamo oggi.

A. Il meccanismo dell'imposta preventiva

L'imposta preventiva viene riscossa su determinate prestazioni indicate nella legge (artt. 4, 4a, 6 e 7 LIP). Essa deve essere versata dalla persona fisica o giuridica domiciliata, rispettivamente con sede in Svizzera, che produce la prestazione imponibile; cioè dal debitore di diritto civile domiciliato che esegue una prestazione definita imponibile dalla LIP. Chi sia il beneficiario della prestazione imponibile, quindi, la persona che riceve la prestazione, non ha importanza per la riscossione dell'imposta preventiva (art. 14 cpv. 2 LIP). Quest'ultima è per principio anonima: avviene cioè indipendentemente dal beneficiario della prestazione.

Il debitore della prestazione imponibile, ovvero colui che paga l'imposta, deve dedurla dall'importo della prestazione dovuta al beneficiario. Nell'iter commerciale, il soggetto fiscale può far procedere solo la prestazione netta ridotta dell'imposta preventiva. In tal modo l'imposta preventiva viene tralata a carico del beneficiario della prestazione. Costui diventa contribuente per forza di legge ed è denominato anche destinatario dell'imposta. La traslazione dell'imposta a carico del beneficiario è obbligatoria. Il beneficiario della prestazione può però esigere il rimborso totale o parziale dell'imposta trasferita a suo carico, a determinate condizioni, con l'inoltro di un'istanza di rimborso dell'imposta preventiva tralata a suo carico. L'imposta preventiva rappresenta, quindi, un onere fiscale effettivo soltanto per quel beneficiario della prestazione che non può richiederne il rimborso. In base a quanto esposto si dimostra che il concetto di base dell'imposta preventiva è caratterizzato in modo specifico dalle due fasi della riscossione e del rimborso dell'imposta^[2].

[1] RU 59 751

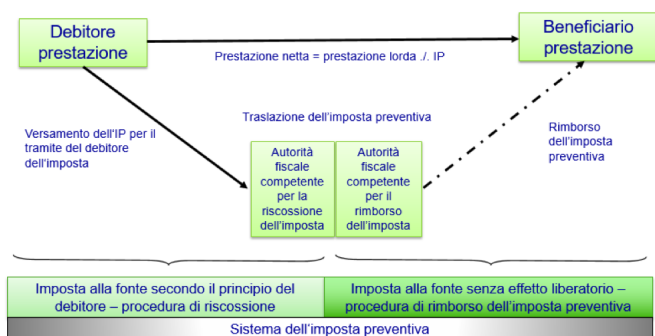
[2] THOMAS JAUSSE/COSTANTE GHIELMETTI/MARKUS PFIRTER, Die eidg. Verrechnungssteuer, Band 1, Muri bei Bern 2016, p. 20.

L'obbligazione dell'imposta preventiva viene adempiuta mediante pagamento dell'imposta o mediante notifica (art. 11 cpv. 1 LIP). Secondo il tipo di adempimento dell'onere da parte del debitore fiscale, la procedura dell'imposta preventiva è a due fasi se l'adempimento avviene mediante pagamento dell'imposta e la traslazione forzata sul beneficiario della prestazione. In questi casi la procedura di rimborso dell'imposta preventiva si inserisce su quella della riscossione. Nella seconda fase si evidenzia così l'individuazione del beneficiario della prestazione. La procedura di riscossione avviene invece per principio in forma anonima, cioè indipendentemente dalla persona del beneficiario della prestazione.

Nei casi in cui l'onere fiscale viene soddisfatto mediante la notifica della prestazione imponibile e non con il pagamento, la procedura d'imposta ordinaria si conclude con l'adempimento dell'onere fiscale mediante notifica della prestazione. La procedura della notifica è possibile soltanto se la persona del beneficiario della prestazione è già stata individuata. In tal modo, la riscossione dell'imposta non è più disgiunta dalla persona del beneficiario. Costui è anzi già conosciuto al momento della prestazione.

Riassumendo, il processo delle due fasi dell'imposta preventiva può essere sintetizzato come segue[3]:

Figura 1: il processo delle due fasi dell'imposta preventiva



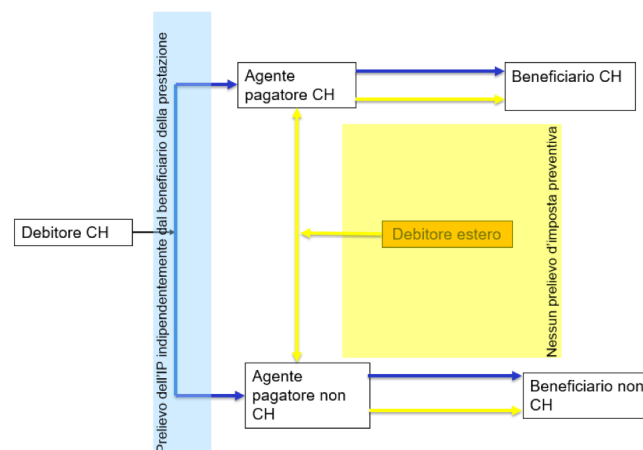
Questo meccanismo dell'imposta preventiva si riferisce al caso in cui l'onere fiscale venga soddisfatto mediante pagamento dell'imposta. Ciò significa che il debitore della prestazione deve versare l'imposta dedotta all'AFC. Secondo l'art. 11 cpv. 1 LIP l'onere fiscale può comunque essere adempiuto, in determinati casi, mediante notifica della prestazione imponibile. Nel caso di adempimento dell'onere fiscale mediante notifica, la procedura di rimborso viene sistematicamente a cadere: la procedura dell'imposta preventiva si riduce alla procedura di riscossione e si configura, di conseguenza, come una procedura monofase.

B. Il principio del debitore

Con il termine di "imposta alla fonte" si definisce un metodo di tassazione mediante il quale la prestazione imponibile non viene accertata presso il beneficiario della prestazione (cioè presso il creditore della prestazione imponibile), bensì presso il debitore o l'intermediario della prestazione, anche se l'onere

fiscale deve gravare, da ultimo, sul beneficiario. Il principio del debitore ha per effetto che l'imposta alla fonte viene riscossa presso il debitore (di diritto civile) della prestazione imponibile: costui è il contribuente. Una determinata prestazione definita come imponibile viene decurtata di una percentuale direttamente presso il debitore originario, in modo che in una susseguente catena di procedimenti di pagamento – nel caso in cui vengano inseriti degli intermediari – venga sempre portata avanti solo la prestazione netta[4]. "Senza carattere d'imposta definitiva" significa che l'imposta alla fonte riscossa sulla prestazione imponibile rappresenta un acconto dell'imposta sul reddito, rispettivamente sugli utili. Essa non impedisce che la prestazione gravata dall'imposta alla fonte faccia parte del reddito imponibile del beneficiario (come pure, in ogni caso, il patrimonio che genera questo reddito appartiene alla sua sostanza imponibile). Il beneficiario è, quindi, tenuto a dichiarare la prestazione soggetta a imposta alla fonte come reddito. Quale contropartita, egli ha diritto, a determinate condizioni, al rimborso dell'imposta preventiva che è stata traslata a suo carico[5]. Di seguito viene esposta una rappresentazione grafica.

Figura 2: il meccanismo dell'imposta preventiva



Con riferimento ai redditi da capitali mobili, questi sono soggetti all'imposta preventiva, se corrisposti da un debitore svizzero, indipendentemente dalla qualità del beneficiario – svizzero o estero – o dall'interposizione di un eventuale agente pagatore nazionale o meno. L'imposta preventiva ha, quindi, un effetto di garanzia nei confronti dei beneficiari svizzeri che adempiono ai loro obblighi per le imposte dirette e, quindi, ne posso richiedere il rimborso. Per i beneficiari esteri e per quelli svizzeri non onesti, l'imposta preventiva ha, invece, carattere definitivo. L'imposta preventiva può essere recuperata dal beneficiario estero unicamente se quest'ultimo risiede in un Paese con il quale la Svizzera ha stipulato una convenzione contro le doppie imposizioni (CDI) e solo se la stessa ne prevede il rimborso parziale o totale. In questi casi l'imposta preventiva, per il beneficiario estero/investitore,

[4] JAUSSI/GHIELMETTI/PFIRTER, (nota 2), p. 25.

[5] THOMAS JAUSSI, in: Martin Zweifel/Michael Beusch/Maja Bauer-Balmelli (a cura di), Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer, Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, 2a ed., Basilea 2012, N 21c ad art. 10 LIP.

[3] JAUSSI/GHIELMETTI/PFIRTER, (nota 2), p. 17.

non rappresenta più un costo totale o parziale, ma comporta un'incidenza negativa e temporanea sulla sua liquidità.

L'odierno sistema dell'imposta preventiva presenta però una grossa lacuna: il sistema non garantisce alcun effetto di garanzia sui redditi da capitali mobili di debitori esteri. Il beneficiario svizzero che investe in questi strumenti esteri sfugge, quindi, completamente dal campo dell'imposta.

Ad onor del vero le possibilità di "pianificazione fiscale" data da questa lacuna si sono, nel tempo, significativamente ridotte. In questo contesto per l'investitore svizzero che non vuole dichiarare i suoi redditi da capitali mobili esteri, con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni, non rimane altro che appoggiare i suoi investimenti su una relazione bancaria presso un istituto di credito: (i) estero la cui sede si trova in uno Stato che non ha ancora aderito allo scambio automatico di informazioni o (ii) svizzero e che sottostà, quindi, al segreto bancario.

II. La riforma dell'imposta preventiva

Il 3 aprile scorso il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione concernente la modifica della LIP con lo scopo di rafforzare il mercato dei capitali di terzi e colmare una lacuna concernente la funzione di garanzia dell'imposta[6].

In quest'ottica il Consiglio federale intenderebbe esentare le persone giuridiche con sede in Svizzera e gli investitori domiciliati all'estero sugli investimenti fruttiferi di interessi. L'obiettivo della misura consentirebbe ai gruppi societari svizzeri di emettere delle obbligazioni senza dover prelevare l'imposta preventiva e, quindi, esentare dalle relative pratiche di rimborso gli investitori esteri. Questo effetto si raggiungerebbe passando dall'odierno principio del debitore a quello dell'agente pagatore.

Quale misura di accompagnamento, il Consiglio federale intenderebbe pure abolire la tassa di negoziazione sui prestiti obbligazionari svizzeri.

Con il passaggio al principio dell'agente pagatore sarebbe pure possibile colmare la lacuna riguardante la funzione di garanzia per le persone fisiche domiciliate in Svizzera che propendono ad investire in titoli esteri (principalmente obbligazioni) i cui redditi non soggiacciono all'imposta preventiva.

Un primo tentativo di riforma dell'imposta preventiva, puntualmente respinto dal Parlamento, era stato proposto dal Consiglio federale nel 2010 contestualmente all'introduzione degli strumenti "Too big to fail". Da allora, il Consiglio federale

ha fatto ulteriori tentativi di riformare l'imposta preventiva sempre con esiti contrastanti. Nel 2015 venne, quindi, istituito un gruppo di esperti con lo scopo di sviluppare delle proposte di riforma. A cavallo tra il 2018 e il 2019, il gruppo di lavoro presentò l'esito del suo studio al Consiglio federale proponendo una riforma a favore del mercato del capitale di terzi, oltre alla necessità di esaminare anche misure relative al mercato del capitale proprio.

Nel rapporto del dicembre 2018[7], il gruppo di lavoro evidenzia come l'imposta preventiva, applicata secondo il principio del debitore, sia ormai diventata un ostacolo allo sviluppo del mercato dei capitali dei terzi. Se dal profilo storico l'imposta preventiva applicata sulla base del principio del debitore ha largamente provato la sua efficacia, dal profilo dell'effetto di garanzia sui redditi di capitali mobili di società svizzere oggi, questo approccio nel contesto dell'accresciuta internazionalizzazione delle operazioni finanziarie, rappresenta un ostacolo. Infatti, per quanto attiene al capitale dei terzi – e più precisamente l'emissione di obbligazioni[8] – l'imposta preventiva rappresenta, per gli investitori esteri tra cui anche quelli istituzionali (si pensi anche ai fondi pensionistici)[9], un elemento che può incidere in maniera negativa sulla liquidità generata dall'investimento e, in alcuni casi, può anche divenire un costo a carico dell'investitore. Si pensi in particolare, sia nel conteso nazionale che internazionale, al processo di rimborso dell'imposta preventiva che, oltre ad essere amministrativamente impegnativo, può anche durare a lungo nel tempo distraendo quindi all'investitore una quota significativa della sua liquidità. Questi aggravii sistemici portano, nel contesto internazionale, ad una minore appetibilità dello strumento finanziario svizzero rendendo quindi più complesso e articolato l'approvvigionamento di capitale dei terzi. I gruppi svizzeri, con una coerente pianificazione fiscale, bypassano questo ostacolo emettendo obbligazioni tramite società del gruppo estere e, di conseguenza, spostando all'estero questa attività[10].

Discorso analogo vale anche per l'imposta preventiva prelevata sui redditi del capitale proprio. Anche in questo ambito gli esperti arrivano alla conclusione che una riforma sia necessaria, poiché in Svizzera non esiste la possibilità di evitare, come per i redditi da capitali dei terzi, il prelievo dell'imposta preventiva sui redditi da diritti di partecipazione se non utilizzando la possibilità della riduzione del capitale nominale societario, distribuendo – qualora possibile – riserve da capitale apportato o acquistando azioni proprie. Si tratta però sempre di operazioni che intaccano la solidità dell'azienda, riducendo in questo modo il capitale proprio (capitale a rischio)[11].

[6] Consiglio federale, Il Consiglio federale intende rafforzare il mercato dei capitali di terzi con una riforma fiscale, Comunicato stampa, Berna, 3 aprile 2020, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78687.html> (pagina consultata il 03.09.2020). Il Rapporto esplicativo, del 3 aprile 2020 (Rapporto esplicativo), curato dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) è disponibile al seguente link: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/3118/Imposta-preventiva-e-tassa-di-negoziazione_Rapporto-espl_it.pdf (consultato il 13.08.2020) (cit.: Rapporto esplicativo).

[7] Empfehlung zu einer Reform der Verrechnungssteuer, Bericht der vom Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eingesetzten Expertengruppe Bund/Wirtschaft/Kantone, Berna, dicembre 2018, in: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/berichte/berichte.html> (pagina consultata il 03.09.2020) (cit.: Raccomandazioni del gruppo di esperti).

[8] Il discorso valido per le obbligazioni si deve anche estendere ai finanziamenti interni ai gruppi (attività di finanziamento infragruppo, *treasury*, *cash-pooling*, ecc.).

[9] Raccomandazioni del gruppo di esperti (nota 7), p. 4.

[10] DFF, Rapporto esplicativo (nota 6), p. 9.

[11] Raccomandazioni del gruppo di esperti (nota 7), p. 16.

Con riguardo alla funzione di garanzia dell'imposta preventiva, gli esperti evidenziano la necessità di colmare un vuoto sistematico storico^[12]. Conformemente al principio del debitore, sui titoli esteri non viene prelevata alcuna imposta di garanzia (imposta preventiva) anche se il beneficiario svizzero della prestazione imponibile deve assoggettare questi redditi alle imposte dirette svizzere. Gli investitori domiciliati in Svizzera sono incentivati ad investire in strumenti esteri privi di imposta preventiva. Per gli investitori onesti questo significa disporre di una maggiore liquidità rispetto ad un investimento in titoli svizzeri. Essi beneficiano di una maggiore liquidità nell'ipotetico periodo che intercorrerebbe tra il prelievo dell'imposta preventiva ed il suo rimborso. Per l'investitore disonesto investire in titoli esteri significa – disattendendo i suoi obblighi fiscali – non subire alcuna detrazione fiscale alla fonte. In questa sede giova però puntualizzare che nella definizione di titoli esteri sono anche comprese le obbligazioni emesse all'estero da gruppi svizzeri.

Con l'introduzione dello scambio automatico di informazioni relativo a conti finanziari le possibilità per l'investitore disonesto di sottrarsi dai suoi obblighi di dichiarazione si sono notevolmente ristrette. Tuttavia, l'investitore disonesto può ancora disattendere i suoi obblighi fiscali facendo custodire i suoi valori patrimoniali esteri in un deposito presso una banca svizzera o con sede in un Paese che non ha aderito all'accordo sullo scambio automatico. L'odierno sistema dell'imposta preventiva si è anche rilevato inefficace per quanto riguarda gli investimenti indiretti e i cd. "pagamenti sostitutivi"^[13].

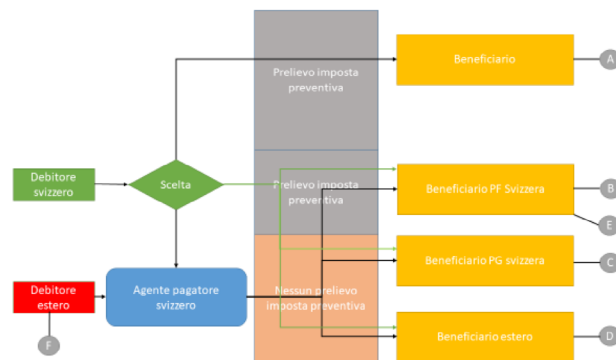
A. Il principio dell'agente pagatore

Secondo il principio dell'agente pagatore, l'imposta preventiva viene riscossa non dal debitore svizzero della prestazione imponibile, come fin qui fatto, ma dall'agente pagatore svizzero dell'investitore (idealmente l'istituto di credito svizzero dove quest'ultimo ha depositato le obbligazioni imponibili). L'agente pagatore, avendo conoscenza dell'identità dell'investitore, è in grado di prelevare l'imposta preventiva ove la funzione di garanzia lo richiama. In particolare la nuova imposta preventiva sarà percepita solo a carico delle persone fisiche domiciliate in Svizzera, mentre le persone giuridiche svizzere e tutti gli investitori esteri saranno esonerati dal pagamento dell'imposta preventiva. In questo ambito il segreto bancario sarà evidentemente sempre garantito e le autorità fiscali svizzere, come già accade oggi, verranno a conoscenza dei redditi e del relativo patrimonio solo al momento della dichiarazione da parte del beneficiario^[14].

Ai sensi dell'avamprogetto per agenti pagatori s'intendono solitamente le banche con sede in Svizzera. Se però i titoli fruttanti interessi non sono custoditi presso un deposito bancario ecco che il debitore svizzero della prestazione imponibile può esso stesso qualificarsi quale agente pagatore^[15].

Il debitore svizzero avrà comunque la possibilità di optare tra l'applicazione del principio dell'agente pagatore o quello del debitore. Qualora optasse per il principio del debitore ecco che allora l'imposta preventiva verrebbe prelevata secondo i principi validi oggi (pura applicazione del principio del debitore) (art. 20b dell'avamprogetto LIP [AP-LIP]). Di seguito viene esposta una rappresentazione schematica.

Figura 3: il meccanismo con la modifica dell'imposta preventiva



Spiegazioni alla Figura 3:

- A. Il debitore svizzero ha deciso di applicare il principio del debitore. Spetta, quindi, a lui prelevare l'imposta preventiva sulle prestazioni imponibili oggetto della legge e questo indipendentemente dal beneficiario. Non cambia nulla rispetto alla situazione odierna.
- B. Il debitore svizzero ha deciso di applicare il principio dell'agente pagatore. Al beneficiario, persona fisica svizzera, viene trattenuta l'imposta preventiva dall'agente pagatore svizzero. Spetta all'agente pagatore svizzero identificare il beneficiario al fine di prelevare l'imposta preventiva.
- CeD. Il debitore svizzero ha deciso di applicare il principio dell'agente pagatore. Ai beneficiari – persone giuridiche svizzere e beneficiari esteri – non viene trattenuta alcuna imposta preventiva; essi ne sono esentati. Spetta sempre all'agente pagatore svizzero identificare i beneficiari al fine di non prelevare l'imposta preventiva.
- E. Se i titoli non sono custoditi in un deposito svizzero, nel contesto del principio dell'agente pagatore, spetta al debitore fungere da agente pagatore. Sarà, quindi, il debitore che dovrà identificare i beneficiari al fine di trattenere o meno l'imposta preventiva. L'anonimato del beneficiario in questo caso non sarà più garantito.
- F. Il debitore della prestazione imponibile è estero. Con il principio dell'agente pagatore si accresce l'effetto di garanzia dell'imposta preventiva. Infatti, i redditi dei titoli esteri custoditi in un deposito svizzero saranno assoggettati all'imposta preventiva direttamente dall'agente pagatore svizzero. I beneficiari che non dichiarano alle imposte dirette il loro reddito dovranno quindi sopportare il prelievo dell'imposta preventiva.

[12] Raccomandazioni del gruppo di esperti (nota 7), p. 4.
 [13] Per maggiori dettagli al riguardo cfr. DFF, Rapporto esplicativo (nota 6), cap. 1.1.3.3. e 1.1.3.4.
 [14] DFF, Rapporto esplicativo (nota 6), p. 22.
 [15] DFF, Rapporto esplicativo (nota 6), p. 23.

Nell'ottica degli obiettivi che si è posto il Consiglio federale nel contesto del rafforzamento del mercato dei capitali di terzi il passaggio al principio dell'agente pagatore comporta degli innegabili vantaggi abolendo l'imposta preventiva a carico degli

investitori ad eccezione delle persone fisiche domiciliate in Svizzera. Con l'introduzione del principio dell'agente pagatore verrà pure estesa, rispetto ad oggi, la funzione di garanzia per le persone domiciliate in Svizzera, poiché i redditi di interessi provenienti da fonti estere saranno assoggettati all'imposta preventiva. La nuova imposta preventiva garantirà un prelievo trasversale ed armonico dell'imposta su tutti gli investimenti fruttiferi d'interessi depositati presso un agente pagatore domiciliato in Svizzera, garantendo maggiormente l'onestà fiscale. Questo sistema favorirà inoltre l'innescarsi di un meccanismo virtuoso in base al quale le decisioni d'investimento non saranno più condizionate dagli effetti sulla liquidità dell'imposta preventiva.

Nonostante gli intendimenti il Rapporto esplicativo non sembra aver raggiunto appieno l'obiettivo che la riforma si pone. Infatti, secondo il tenore dell'art. 13 cpv. 1^{bis} AP-LIP, l'agente pagatore svizzero deduce dall'imposta preventiva le imposte estere alla fonte non rimborsabili né computabili. Le imposte alla fonte estere non recuperabili (all'estero) né computabili (in Svizzera) sono quelle che provengono da uno Stato con il quale la Svizzera non ha stipulato una CDI. Dalle spiegazioni di accompagnamento alla proposta di emendamento legale, si evince tuttavia che la disposizione si dovrebbe riferire anche ai redditi da interessi provenienti da Stati con i quali la Svizzera ha concluso una CDI. Per questioni di correttezza e praticabilità, nonché per evitare di ottenere un risultato che generi delle conseguenze di imposta preventiva differenziate in funzione dell'imposta residua^[16], la correlata disposizione legale dovrebbe essere oggetto di revisione.

Il seguente esempio numerico spiega l'effetto dell'attuale art. 13 cpv. 1^{bis} AP-LIP per la persona fisica svizzera che riceve redditi da interessi provenienti da uno Stato con il quale è stata stipulata una CDI:

| | | |
|---|-----|-------|
| Rendimento lordo degli interessi | | 5'000 |
| Imposta alla fonte di uno Stato – CDI | 25% | 1'250 |
| di cui recuperabili nello Stato della fonte | 15% | 750 |
| di cui imputabile alla Svizzera (imposta residuale) | 10% | 500 |
| Pagamento all'agente pagatore svizzero | | 3'750 |
| Imposta preventiva trattenuta | 35% | 1'750 |
| Pagamento netto all'investitore | | 2'000 |

Se l'investitore dichiara correttamente questo reddito può richiedere il rimborso/computo delle imposte trattenute come segue:

| | | |
|--|-----|-------|
| Nello Stato – CDI, con domanda di rimborso | 15% | 750 |
| In Svizzera con domanda di computo (computo dell'imposta estera) max | 10% | 500 |
| In Svizzera con richiesta ordinaria di rimborso IP | 35% | 1'750 |
| Totale recupero | | 3'000 |

Anche nel caso in cui alla fine l'investitore svizzero recupererà/computerà la totalità delle imposte trattenute alla fonte, è

abbastanza evidente l'effetto di sovragaranzia per i redditi da interessi esteri dell'attuale disposizione. Vedremo nel prosieguo dell'iter legislativo quali saranno le scelte che si faranno in questo contesto^[17].

B. Il capitale proprio

Nonostante la volontà di riforma dell'imposizione dell'imposta preventiva sul capitale proprio provenga da più parti, il Consiglio federale ha, nel contesto di questo avamprogetto di riforma, deciso di non approfondire l'aspetto, limitandosi a riformare l'imposta preventiva relativa al capitale dei terzi e migliorare, estendendola, la funzione di garanzia.

Nel 2018 gli esperti incaricati di sviluppare delle proposte di riforma erano giunti alla conclusione che anche nel contesto del capitale proprio fosse necessario valutare degli interventi. Giunsero in particolare alla conclusione che l'ipotesi di lavoro più appropriata fosse la riduzione dell'aliquota d'imposta dal 35% al 15% così da migliorare l'attrattiva della Svizzera a livello internazionale.

Sebbene la scelta del Consiglio federale di non estendere la riforma ai redditi da capitale proprio sia comprensibile, alla luce degli odierni possibili risvolti finanziari, si palesa con minor chiarezza in relazione alle possibili ricadute economiche che questa misura avrebbe per l'economia. Vedremo al riguardo cosa diranno i dibattiti parlamentari.

Per il Canton Ticino, considerando il recente adeguamento della Legge tributaria alla Legge federale sulla riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA), una riduzione al 15% del tasso dell'imposta preventiva rappresenterebbe una buona opportunità per rendere più attrattivo l'investimento estero nel capitale proprio di realtà locali magari anche maggiormente votate allo sviluppo di attività innovative o di ricerca e sviluppo.

C. La notifica sostitutiva al pagamento

Il Rapporto esplicativo approfondisce anche la procedura di notifica^[18] con cui, per chiarezza, si intende un sistema di scambio d'informazioni in luogo dell'odierno meccanismo di deduzione fiscale e non la notifica ai sensi delle odierne disposizioni di legge (art. 20 LIP). I vantaggi per gli agenti pagatori e gli investitori sarebbero indubbi e numerosi; da una parte, si ridurrebbero i rischi ed il carico di lavoro amministrativo e, dall'altra, gli investitori non dovrebbero più sopportare l'ammacco di liquidità data dal prelievo dell'imposta preventiva. Poiché il segreto bancario mantiene tutt'ora una rilevanza significativa a livello interno, il Consiglio federale ha rinunciato ad approfondire la possibilità dello scambio di informazioni a livello nazionale.

^[17] L'esempio è tratto dalla risposta n. 3445 del Consiglio di Stato alla procedura di consultazione inerente la Legge federale sull'imposta preventiva, del 1° luglio 2020. La risposta contempla anche alcune possibili ipotesi di soluzione al problema sollevato, in: https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2020/20_3445_DFE_Legge_federale_sull_imposta_preventiva.pdf (pagina consultata il 03.09.2020).

^[18] DFF, Rapporto esplicativo (nota 6), p. 17.

Con riferimento ad una richiesta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) la quale richiedeva, con riferimento al capitale proprio, la possibilità di: (i) introdurre una procedura di dichiarazione volontaria per le persone fisiche domiciliate in Svizzera che detengono partecipazioni a partire dal 10% e (ii) prevedere un'eccezione per i redditi di partecipazione all'interno di un gruppo a partire da una partecipazione del 10%.

Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che queste ipotesi comportano sicuramente dei vantaggi per gli investitori, ma sono connesse a rischi accresciuti per il debitore della prestazione imponibile ed in ultima analisi anche per l'erario. Egli ha, quindi, ritenuto più opportuno concentrarsi primariamente su misure a favore del mercato del capitale dei terzi e sul rafforzamento della funzione di garanzia dell'imposta.

Nel marzo 2019 è stata presentata l'iniziativa parlamentare *"Imposta preventiva - Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, della PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali"* da parte del consigliere nazionale Rocco Cattaneo, che prevede l'estensione del campo di applicazione della procedura di notifica sostitutiva del pagamento dell'imposta preventiva, generalizzando il sistema di notifica volontaria per tutti i redditi di capitali mobili. L'iniziativa prevede la seguente modifica della LIP:

"Art. 20 LIP

1 Il contribuente è autorizzato a soddisfare alla sua obbligazione fiscale mediante la notifica della prestazione imponibile.

2 Il Consiglio federale determina la procedura per la notifica della prestazione imponibile in sostituzione del pagamento dell'imposta per tutti i redditi di capitali mobili".

Gli obiettivi dichiarati dell'iniziativa sono:

- a) lasciare integralmente ai beneficiari la liquidità generata dai redditi attraverso l'esenzione del campo di applicazione della procedura di notifica,
- b) eliminare inutili oneri burocratici a tutte le parti coinvolte utilizzando gli strumenti informatici attualmente utilizzabili e
- c) rendere il mercato svizzero dei capitali più attrattivo per gli investitori esteri.

La modifica di legge presentata permetterebbe a tutti i beneficiari svizzeri di poter scegliere se richiedere la possibilità della notifica sostitutiva al pagamento dell'imposta preventiva per ogni reddito da capitale mobile o rimanere nel sistema a due fasi dell'imposta preventiva (prelievo e successivo rimborso su richiesta). Questo sistema, rispetto a quello dello scambio d'informazioni, permetterebbe di tutelare la sfera finanziaria privata dell'investitore il quale potrebbe scegliere – tra i due sistemi – quello che maggiormente gli si addice. Inoltre, per coloro che vi aderiscono, permetterebbe di raggiungere l'obiettivo di lasciare la liquidità all'investitore.

La proposta così formulata, trattandosi di una disposizione di diritto interno, non porterebbe i benefici auspicati agli

investitori esteri^[19], i quali dovrebbero sopportare l'onere dell'imposta preventiva qualora non possano beneficiarie della disposizione di un'eventuale CDI.

La notifica sostitutiva al pagamento, rispetto al sistema dello scambio d'informazioni, non libera il debitore della prestazione imponibile o l'eventuale agente pagatore di corrispondere a posteriori l'imposta se il beneficiario, al momento della scadenza della prestazione, non aveva il diritto di godimento sui valori che hanno fruttato il reddito imponibile o non rispetta l'esigenza dell'assenza dell'elusione d'imposta (art. 21 cpvv. 1 lett. a e 2 LIP).

Se il presunto beneficiario della prestazione imponibile non dovesse avere diritto al rimborso dell'imposta preventiva ecco che, nonostante la notifica concessa, il debitore d'imposta o l'agente pagatore dovrebbe, a posteriori, corrispondere all'AFC l'importo dell'imposta non corrisposta. Il rischio finanziario per questi soggetti, in un processo di massa, sarebbe quindi molto elevato.

Nella disposizione attualmente applicabile questo rischio finanziario è molto contenuto poiché la notifica sostitutiva al pagamento dell'imposta viene concessa previa autorizzazione e quando la procedura ordinaria di prelievo dell'imposta preventiva causa complicazioni inutili o rigori manifesti (art. 20 cpv. 1 LIP).

Il 23 giugno scorso la CET-N ha proposto di non dare seguito all'iniziativa ritenendo che le preoccupazioni sollevate potranno essere approfondite al momento della discussione del progetto di legge che il Consiglio federale presenterà in relazione alla revisione dell'imposta preventiva.

III. Conclusione

La finalità di rafforzamento della funzione di garanzia dell'imposta preventiva e di individuazione degli strumenti per rafforzare al tempo stesso il mercato dei capitali dei terzi, è assolutamente condivisibile.

Anche la proposta di trovare una parità di trattamento degli investimenti diretti e indiretti è da sostenere. Inoltre il passaggio dalla teoria del debitore a quella del agente pagatore permetterebbe di assecondare il segreto bancario continuando, quindi, a tutelare la sfera finanziaria privata dell'investitore. Aspetto, questo, che non sarebbe garantito nel contesto dell'implementazione di un meccanismo di scambio d'informazioni nazionale.

Cionondimeno l'avamprogetto di legge comporta anche dei punti critici, tra cui:

[19] Ai fini dell'imposta preventiva l'investitore estero è un soggetto fiscale limitatamente imponibile in Svizzera per i redditi da capitali mobili. Egli, in assenza di un'appartenenza personale, non avrà diritto al rimborso dell'imposta preventiva conformante agli artt. 22 cpv. 1 e 24 cpv. 2 LIP. L'investitore estero potrà eventualmente invocare il rimborso totale o parziale dell'imposta preventiva unicamente sulla base di un'applicabile CDI.

- a) la complessità tecnica accresciuta che necessita, per una corretta applicazione del sistema, di notevoli investimenti informatici per gli agenti pagatori e le varie autorità fiscali tra cui in particolare quelle cantonali;
- b) una significativa sovragaranzia sui redditi da titoli esteri;
- c) l'incertezza, a seguito del passaggio al sistema dell'agente pagatore, in relazione alla reale volontà e disponibilità da parte dei gruppi svizzeri di dismettere i loro veicoli esteri che, sino ad oggi, hanno funzionato in maniera soddisfacente.

La notifica volontaria sostitutiva al pagamento permetterebbe in parte di superare o mitigare gli aspetti critici del passaggio al principio dell'agente pagatore, ma comporterebbe degli aggravamenti amministrativi molto importanti ed un aumento del rischio di esposizione finanziaria per l'erario.

L'aumento del rischio di esposizione finanziaria toccherebbe anche il debitore della prestazione imponibile.

Peccato, invece, che il Consiglio federale non abbia voluto cogliere il suggerimento del gruppo di esperti, riguardante la riduzione dell'imposta preventiva dal 35% al 15% per i dividendi nazionali. Dal profilo finanziario la presa di posizione del Consiglio federale è comprensibile, ma una riduzione dell'aliquota dell'imposta preventiva permetterebbe di attingere con maggiore facilità ad investimenti esteri nell'"equity" di società svizzere.

Sarà interessante seguire gli sviluppi in questo contesto, anche se l'attuale situazione congiunturale non ne faciliterà sicuramente una rapida entrata in vigore.

Die neue Verrechnungssteuer – Geplanter Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip

Paradigmenwechsel bei der Verrechnungssteuer



Thomas Jaussi

lic. iur., dipl. Steuerexperte,
Betriebswirtschaftsingenieur
HTL/NDS,
Partner bei JP Steuer AG



Olivia Hofer

BSc in Betriebsökonomie
Mandatsleiterin bei JP
Steuer AG



Marian Inäbnit

BSc in Betriebswirtschaftslehre
Sachbearbeiter Steuern
und Treuhand bei JP Steuer AG

Seit ihrer Einführung folgt die heutige Verrechnungssteuer streng dem Schuldnerprinzip. Diese Ausgestaltung steht im Fokus einer Änderung, welche zu Recht als fiskalischer Paradigmenwechsel bezeichnet werden kann. Seit Jahren sind Bestrebungen im Gange, die Verrechnungssteuer partiell, insbesondere im Bereich von Zinserträgen, nach dem Zahlstellenprinzip auszugestalten. Diese Entwicklung ist sicher richtig: Einerseits führt sie zu einer Stärkung des inländischen Kapitalmarkts, andererseits entspricht sie der internationalen Entwicklung, insbesondere angesichts der Einführung des automatischen Informationsaustausches für Finanzkonti, und verstärkt das schweizerische Steuersicherungsdispositiv. Somit ist dieser Systemwechsel zu begrüßen. Der aktuelle Venehmlassungsentwurf weist jedoch noch erhebliche Schwächen auf, ist teilweise zu komplex und teilweise zu unpräzise. Es ist deshalb zu hoffen, dass dieser Paradigmenwechsel zwar vollzogen wird, dass jedoch die angestrebte Gesetzesänderung die notwendige Qualität aufweisen wird. Zudem muss angesichts der heutigen Weissgeld-Strategie zwingend ein zweiter Systemwechsel eingeführt werden: Steuerehrliche inländische Personen müssen eine Option erhalten, dass die Zahlstellen die Verrechnungssteuerpflicht durch Meldung erfüllen und somit den Leistungsempfängern verrechnungssteuerpflichtige Leistungen ungekürzt ausrichten können. Es wird ein spannendes Gesetzgebungsverfahren geben!

| | |
|--|------------|
| I. Die Verrechnungssteuer heute | 133 |
| II. Schuldnerprinzip | 134 |
| III. Zahlstellenprinzip | 135 |
| IV. Meldeverfahren/Informationsaustausch | 135 |
| V. Die Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip | 135 |
| VI. Wirkung des Zahlstellenprinzips | 135 |
| VII. Kombination Schuldner- und Zahlstellenprinzip ... | 136 |
| VIII. Erfahrungen mit der Zahlstellensteuer – ZBstA ... | 136 |
| IX. Beantragte Neuregelungen | 136 |
| A. "Vorgeschichte" | 136 |
| B. Hintergründe | 136 |

| | |
|--|------------|
| C. Die neue Verrechnungssteuer | 136 |
| X. Rückerstattung | 138 |
| A. Inländische Leistungsempfänger | 138 |
| B. Ausländische Leistungsempfänger | 138 |
| XI. Parlamentarische Initiative von Rocco Cattaneo – Meldeverfahren für alle? | 138 |
| XII. Fazit | 138 |

I. Die Verrechnungssteuer heute

Die Verrechnungssteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung ist eine Quellensteuer, die auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens erhoben wird^[1] und konsequent dem Schuldnerprinzip folgt. Was als Ertrag aus beweglichem Kapitalvermögen steuerbar und somit Steuerobjekt ist, regeln Art. 4 und Art. 4a VStG^[2].

Steuerbar und somit Steuerobjekt der Verrechnungssteuer sind die Erträge aus Obligationen inländischer Schuldner (Art. 4 Abs. 1 Bst. a VStG), die Erträge aus Beteiligungsrechten an inländischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VStG) unter Einschluss des Wegzugs ins Ausland (Art. 4 Abs. 2 VStG), Erträge aus inländischen kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG^[3] (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VStG) unter Einbezug des Wegzugs ins Ausland (Art. 4 Abs. 2 VStG), Erträge des Rückkaufs eigener Beteiligungsrechte (Art. 4a VStG) und die Erträge aus Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen (Art. 4 Abs. 1 Bst. d VStG). Ebenfalls erfasst wird der sog. Mantelhandel basierend auf der Steuerumgehungstheorie. Die objektiven Ausnahmen von der Steuerpflicht sind in Art. 5 VStG geregelt.

[1] Auf die Verrechnungssteuer auf Versicherungsleistungen und „Glücksspiele/Lotterien“ wird vorliegend nicht eingegangen.

[2] Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz); SR 642.21.

[3] Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagegesetz); SR 951.31.

Abbildung 1: Grafische Darstellung des Schuldnerprinzips

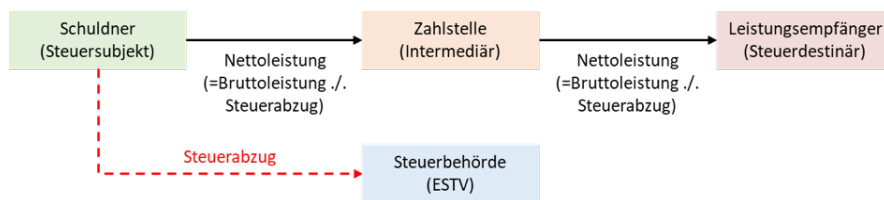


Abbildung 2: Grafische Darstellung des Zahlstellenprinzips

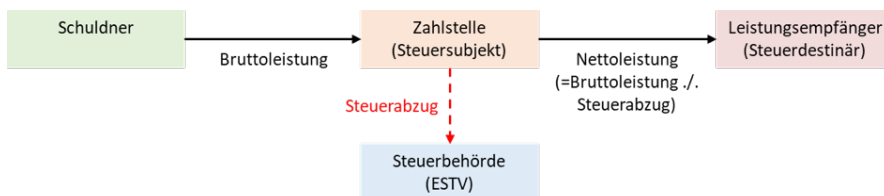
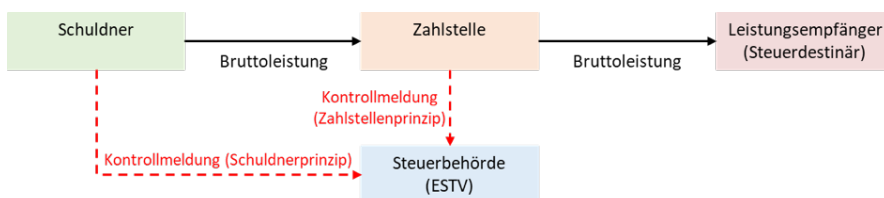


Abbildung 3: Grafische Darstellung des Meldeverfahrens nach Schuldner- als auch nach Zahlstellenprinzip



Steuersubjekt und somit steuerpflichtig ist nach Art. 10 Abs. 1 VStG der Schuldner der steuerbaren Leistung, d.h. diejenige Person, die zivilrechtlich dazu verpflichtet ist, die steuerbare Leistung, also eine vom VStG als steuerbar erklärte Leistung, zu erbringen^[4]. Dabei muss es sich um eine inländische Person handeln, da die Schweiz – sowie jeder andere Staat – nur innerhalb ihres Hoheitsgebietes zum Erheben von Steuern berechtigt ist.

Die Person des Leistungsempfängers ist für die Verrechnungssteuererhebung grundsätzlich unerheblich. Die Erhebung der Steuer ist vom Leistungsempfänger unabhängig, ausser die Steuerpflicht kann durch Meldung erfüllt werden.

Die Verrechnungssteuer muss nach Art. 14 Abs. 1 VStG zwingend vom Schuldner der steuerbaren Leistung auf den Empfänger ebendieser Leistung überwält werden, weil die Verrechnungssteuer primär einen Sicherungszweck erfüllt. Durch das Entrichten der Steuer von 35% durch den Schuldner der steuerbaren Bruttoleistung – und damit der Tatsache, dass der Leistungsempfänger nur 65% der Leistung und somit nur die um die Steuer gekürzte Nettoleistung erhält – soll Letzterer dazu angehalten werden, seine Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen und die zugrundeliegenden Vermögensgegenstände in der Steuererklärung zu deklarieren bzw. ordnungsgemäss zu verbuchen. Grundsätzlich

hat ein inländischer Empfänger dann auch Anspruch auf vollständige Rückerstattung der Verrechnungssteuer, wenn er die Voraussetzungen nach Art. 21 ff. VStG erfüllt. Dazu muss der Empfänger bei der Fälligkeit der steuerbaren Leistung seinen Wohnsitz oder seinen Sitz in der Schweiz haben, das Recht zur Nutzung besitzen und die steuerbare Leistung und den steuerbaren Ertrag ordnungsgemäss deklariert (als natürliche Person) oder verbucht haben (als juristische Person). Ausserdem darf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer nicht zu einer Steuerumgehung führen und muss der Rückerstattungsantrag fristgerecht eingereicht werden. Ausländische Leistungsempfänger können eine Rückerstattung der Verrechnungssteuer grundsätzlich nur nach Massgabe der Regelungen eines Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) zwischen der Schweiz und ihrem Ansässigkeitsstaat oder einem anderen Staatsvertrag mit einer Rückerstattungsberechtigung zurückverlangen.

II. Schuldnerprinzip

Steuersubjekt bei der Verrechnungssteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung ist wie in vorstehender Ziffer 1 erwähnt der Schuldner der steuerbaren Leistung. Beim Schuldnerprinzip wird der Schuldner dazu verpflichtet, auf der steuerbaren Leistung die Verrechnungssteuer zu entrichten. Durch das Entrichten der Steuer von 35% wird dem Empfänger nur 65% der Leistung, die Nettoleistung, überwiesen. Ob danach noch weitere Zahlungsvorgänge über Intermediäre oder Zwischenglieder (sogenannte Zahlstellen, meistens Banken) stattfinden, bis die Nettoleistung dem Empfänger ausgerichtet wird, ist unerheblich.

[4] Für kollektive Kapitalanlagen nach KAG enthält Art. 10 Abs. 2 VStG eine differenzierte Regelung.

III. Zahlstellenprinzip

Beim Zahlstellenprinzip wird eine Quellensteuer bei derjenigen Stelle erhoben, die dem Leistungsempfänger die steuerbare Leistung entrichtet bzw. gutschreibt. Die Zahlstelle wird somit zum Steuersubjekt, muss die Quellensteuer entrichten und darf dem Empfänger nur die um die Quellensteuer gekürzte Nettoleistung erbringen. Auch hier ist es unerheblich, wie viele Stellen und Intermediäre die steuerbare Leistung durchläuft. Es zählt einzig und alleine, dass eine massgebliche Zahlstelle – in der Regel diejenige Person, welche die Leistung direkt an den Empfänger ausrichtet – steuerpflichtig ist.

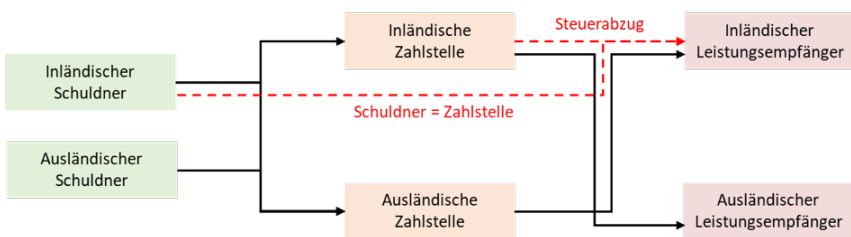
IV. Meldeverfahren/Informationsaustausch

Der Sicherungszweck einer Quellensteuer muss nicht zwingend mit der Entrichtung der Steuer an sich erreicht werden. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es möglich, auf den Steuerabzug zu verzichten und der zuständigen Steuerbehörde direkt via Kontrollmitteilung zu melden, dass die steuerbare Leistung, genauer die Bruttoleistung, an den Leistungsempfänger entrichtet wurde. Durch die Meldung kann sichergestellt werden, dass die steuerbare Leistung bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer und der zugrundeliegende Vermögenswert bei der Vermögens- bzw. Kapitalsteuer erfasst wird und besteuert werden kann. Bei Erfüllung der Verrechnungssteuerpflicht durch Meldung hat die Verrechnungssteuer einen reinen Sicherungszweck. Das Meldeverfahren ist sowohl bei einer Quellensteuer nach Schuldner- als auch nach Zahlstellenprinzip möglich.

V. Die Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip

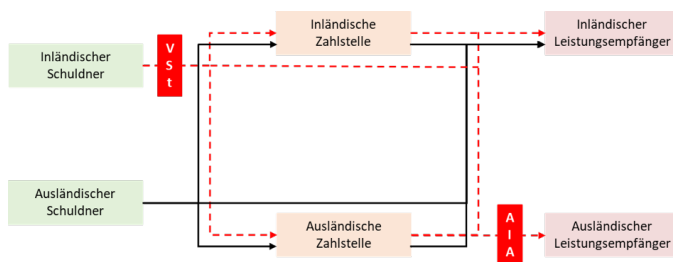
Das Steuerobjekt bei der Verrechnungssteuer ist der Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, sofern dieser aus einer inländischen Quelle stammt. Steuersubjekt ist bei der aktuellen Ausgestaltung der Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip der inländische Schuldner der steuerbaren Leistung. Wer als Inländer im Sinne des VStG gilt, regelt der Art. 9 Abs. 1 VStG. Die Erhebung der Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip ist also eingegrenzt auf die Erträge aus einer schweizerischen Quelle. Die Person des Empfängers ist dabei irrelevant. Dieser kann seinen Sitz oder Wohnsitz im In- oder im Ausland haben. Ebenfalls ist es irrelevant, ob zwischen Schuldner und Empfänger Zahlstellen geschaltet sind. In jedem Fall wird die Verrechnungssteuer vom Schuldner der steuerbaren Leistung

Abbildung 5: Grafische Darstellung der Erhebung der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzips im Falle von in- und ausländischer Schuldern und Leistungsempfängern



entrichtet. Die Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip erfasst also auch Erträge, die ins Ausland fließen, jedoch ist es nicht möglich, Erträge beweglichen Kapitalvermögens zu erfassen, die aus einer ausländischen Quelle stammen. Folglich entsteht für den Bund eine Sicherungslücke, da nicht gewährleistet ist, dass der Empfänger seine Erträge aus ausländischer Quelle für die Zwecke der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer deklariert bzw. verbucht. Abhilfe schafft hier der sogenannte automatische Informationsaustausch (AIA). Im Fall von Bankkonten in einem Staat, mit dem die Schweiz ein AIA-Abkommen abgeschlossen hat, ergeht eine Meldung an die Schweiz. Fehlt jedoch ein entsprechendes Abkommen oder werden die ausländischen Vermögenswerte in einem schweizerischen Depot gehalten, besteht eine Sicherungslücke [5].

Abbildung 4: Grafische Darstellung der Erhebung der Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip im Falle von in- und ausländischer Schuldern und Leistungsempfängern



VI. Wirkung des Zahlstellenprinzips

Der Hauptvorteil einer Ausgestaltung der Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip ist, dass der geographische Wirkungskreis der Steuer ausgedehnt werden kann. Beim Zahlstellenprinzip ist diejenige Zahlstelle Steuersubjekt, die die steuerbare Leistung an den Empfänger auszahlt. Fallen ausländische Erträge an, die an einen inländischen Empfänger gehen, und werden diese über eine inländische Zahlstelle ausgerichtet, so kann darauf eine Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip erhoben werden. Ist der Schuldner der steuerbaren Leistung gleichzeitig die Zahlstelle, entrichtet er den Steuerabzug. Der Nachteil einer Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip ist, dass nur Leistungen, die an inländische Empfänger entrichtet werden, besteuert werden können. Das alleinige Vorliegen einer inländischen Zahlstelle im Fall eines ausländischen Leistungsempfängers begründet dagegen keine genügende fiskalische Anknüpfung an die Schweiz.

[5] Vgl. Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 3. April 2020.

VII. Kombination Schuldner- und Zahlstellenprinzip

Es ist möglich, die Vorteile des Schuldner- und des Zahlstellenprinzips zu kombinieren. Wie in vorstehender Ziffer V dargestellt ist der Vorteil des Schuldnerprinzips, dass inländische Erträge besteuert werden können, auch wenn der Empfänger ein Ausländer ist. Der Vorteil des Zahlstellenprinzips wiederum ist, dass ausländische Erträge besteuert werden können, wenn der Empfänger Inländer ist. Bei einer Besteuerung von ausländischen Erträgen nach Zahlstellenprinzip bei gleichzeitiger Besteuerung inländischer Erträge nach Schuldnerprinzip wäre theoretisch die maximale Fiskalwirkung zu erwarten.

VIII. Erfahrungen mit der Zahlstellensteuer – ZBstA

Die Schweiz hat bereits praktische Erfahrungen mit einer Zahlstellensteuer. Gestützt auf das Zinsbesteuerungsabkommen^[6] erhob die Schweiz seit dem 1. Juli 2005 bis zur Einführung des automatischen Informationsaustausches für die EU eine Abzugssteuer nach dem Zahlstellenprinzip – Steuersubjekt waren schweizerische Zahlstellen – im Bereich von Zinszahlungen an natürliche Personen mit Wohnsitz in der EU als Leistungsempfänger^[7].

IX. Beantragte Neuregelungen

A. "Vorgeschichte"

Bereits im Jahr 2010 hatte der Bundesrat Reformen der Verrechnungssteuer in die Wege geleitet. Diese wurden jedoch vom Parlament zurückgewiesen. Am 17. Dezember 2014 startete der Bundesrat einen neuen Versuch und eröffnete unter dem Titel „Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer“ das Vernehmlassungsverfahren zum Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip. Damit reagierte er auf schon länger bestehende Bestrebungen, Sicherungslücken im schweizerischen Steuersicherungsdispositiv zu schliessen und den schweizerischen Kapitalmarkt zu stärken. Im Juni 2015 wurden die Arbeiten jedoch sistiert und erst 2019 wiederaufgenommen. Am 3. April 2020 wurde schliesslich der erläuternde Bericht zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer veröffentlicht und das entsprechende Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

B. Hintergründe

Zinszahlungen auf Obligationen, die von schweizerischen Unternehmen ausgegeben werden, unterliegen der Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip. Inländische Anleger können i.d.R. die vollständige Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend machen, während ausländische Anleger die Rückerstattung gestützt auf das jeweils

anwendbare DBA beantragen können^[8]. Selbst wenn die vollständige oder teilweise Rückerstattung geltend gemacht werden kann, sind schweizerische Obligationen für in- und insbesondere ausländische Anleger oft unattraktiv. Dies wegen des Liquiditätsnachteils zwischen Erhebung und Rückerstattung der Verrechnungssteuer, weil das Rückerstattungsverfahren durchlaufen werden muss und weil unter Umständen für ausländische Investoren eine nicht-rückforderbare Verrechnungssteuer resultiert. Schweizerische Konzerne weichen deshalb häufig auf ausländische Gesellschaften aus, um Obligationen zu emittieren. Dies führt nicht nur zu einer tiefen Attraktivität des schweizerischen Kapitalmarkts, sondern auch zu Sicherungslücken für die Einkommens- und Vermögens- bzw. für die Gewinn- und Kapitalsteuer.

Um den Fremdkapitalmarkt zu stärken und gleichzeitig den Sicherungszweck der Verrechnungssteuer auszubauen, soll mit den vorgeschlagenen Änderungen des VStG einerseits vor allem die Besteuerung von Zinserträgen aus dem Ausland möglich gemacht werden, andererseits sollen Leistungsempfänger weitreichend von der Steuer befreit werden, sofern sie nicht inländische natürliche Personen sind. Ausserdem wird die indirekte Anlage über strukturierte Produkte und kollektive Kapitalanlagen der direkten Anlage gleichgestellt.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch die Umsatzabgabe in Bezug auf inländische Obligationen aufgehoben werden soll, um den positiven Effekt auf den Kapitalmarkt Schweiz zu verstärken^[9].

C. Die neue Verrechnungssteuer

Die vorgeschlagenen Änderungen können wie folgt zusammengefasst werden^[10]:

- Gegenstand der neuen Verrechnungssteuer auf Erträgen beweglichen Kapitalvermögens bleiben nach Art. 4 Abs. 1 E-VStG weiterhin die Erträge aus inländischen Obligationen, Serienschuldbriefen, Schuldbuchguthaben und inländischen Seriengülden sowie die Erträge aus inländischen Aktien, Stammanteilen an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen. Zusätzlich bleiben die Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen sowie die Erträge aus Anteilen an inländischen kollektiven Kapitalanlagen Gegenstand der Verrechnungssteuer. Bei Letzteren wurde eine weitreichende Änderung eingeführt. Neu sind nämlich nicht mehr nur die Erträge aus Anteilen an inländischen kollektiven Kapitalanlagen nach KAG verrechnungssteuerpflichtig, sondern auch Erträge aus ähnlichen Vermögen. Dadurch schliesst der Bund eine Sicherungslücke. Waren bis anhin

^[6] Ursprünglich Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (Zinsbesteuerungsabkommen; ZBstA), heute Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten (SR 0.642.026.81).

^[7] Vgl. Wegleitung zur EU-Zinsbesteuerung (Steuerrückbehalt und freiwillige Meldung) der ESTV vom 1. Dezember 2014.

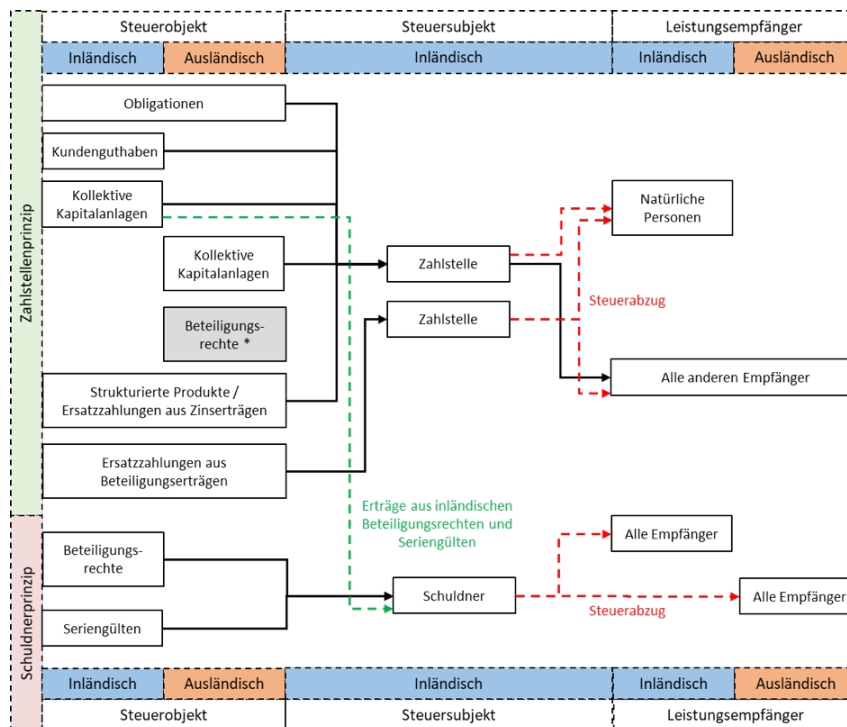
^[8] Vgl. vorstehende Ziffer 1.

^[9] Vgl. Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 3. April 2020.

^[10] Vgl. Gesetzesentwurf zum Verrechnungssteuergesetz, nachfolgend E-VStG.

Abbildung 6: Überblick der wesentlichen Änderungen durch den Wechsel vom Schuldnerprinzip zum Zahlstellenprinzip

(*) Ausländische Beteiligungserträge sind grundsätzlich nicht Gegenstand der Verrechnungssteuer



nur Erträge kollektiver Kapitalanlagen nach KAG der Verrechnungssteuer unterstellt, soll diese nunmehr auch auf Erträge von fondsähnlichen Vermögen ausgedehnt werden.

- Nur die inländischen Beteiligungserträge und die inländischen Seriengülden sollen nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a E-VStG weiterhin nach dem Schuldnerprinzip besteuert werden. Bei den Seriengülden wird bewusst auf einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip verzichtet, da seit 2012 zivilrechtlich keine neuen Seriengülden mehr ausgegeben werden dürfen und dementsprechend keine genügende Praxisrelevanz besteht.
- Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a E-VStG sind die inländischen kollektiven Kapitalanlagen für inländische Beteiligungserträge und Erträge aus Seriengülden weiterhin nach dem Schuldnerprinzip steuerpflichtig. Für Zinserträge unterliegen sie jedoch nach Art. 10 Abs. 3 E-VStG der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip, wenn der Leistungsempfänger eine inländische natürliche Person ist.
- Neu sind nach Art. 4 Abs. 1 E-VStG auch die von einem Ausländer ausgegebenen Obligationen, Serienschuldbriefe und Schuldbuchguthaben Gegenstand der Verrechnungssteuer. Ausserdem werden die Erträge aus Anteilen an ausländischen kollektiven Kapitalanlagen, strukturierten Produkten und Ersatzzahlungen aus Zinserträgen und Beteiligungserträgen erfasst. Ersatzzahlungen fallen dann an, wenn eine Leihgeberin einem Borger Wertpapiere ausleiht. Die Erträge aus den ausgeliehenen Wertpapieren fallen für die Leihdauer beim Besitzer, also dem Borger an, der sie wiederum an die Leihgeberin zahlt. Alle diese Erträge, mit Ausnahme der Ersatzzahlungen aus Beteiligungserträgen, sollen neu nach dem Zahlstellenprinzip besteuert werden, wenn sie

im Depot einer inländischen Zahlstelle gehalten werden und von dieser an eine inländische natürliche Person überwiesen, vergütet, gutgeschrieben oder ausbezahlt werden. Zahlungen an ausländische natürliche Personen sowie in- und ausländische juristische Personen sind nach Art. 5b Abs. 1 Bst. e und Art. 5c Abs. 2 und 3 Bst. a E-VStG von der Zahlstellensteuer auf Zinserträgen ausgenommen. Bei der indirekten Anlage via kollektive Kapitalanlagen und strukturierte Produkte müssen deshalb neu nach Art. 5c Abs. 2 und 3 Bst. a E-VStG alle Zinserträge aus direkter und indirekter Anlage separat ausgewiesen werden. Wird dies unterlassen, so wird der gesamte Ertrag besteuert, einschliesslich ausländischen Beteiligungserträgen, die grundsätzlich nie Gegenstand der Verrechnungssteuer sind. Nicht von der Steuer ausgenommen sind Ersatzzahlungen aus Beteiligungserträgen (Art. 5c Abs. 3 Bst. b E-VStG).

- Art. 9 Abs. 1^{bis} E-VStG definiert den Begriff der Zahlstelle. Demnach ist Zahlstelle, wer im Rahmen der Geschäftstätigkeit steuerbare Erträge überweist, vergütet, gutschreibt oder ausbezahlt. Als Zahlstelle werden in erster Linie Banken gelten, jedoch nicht ausschliesslich. Unter den Begriff der Zahlstelle fällt jeder Wirtschaftsbeteiligte, der dem Leistungsempfänger verrechnungssteuerpflichtige Erträge ausrichtet. Somit wird auch der Schuldner einer steuerbaren Leistung zur Zahlstelle, wenn er verrechnungssteuerpflichtige Erträge im Sinne von Art. 4 Abs. 1 E-VStG direkt an den in- oder ausländischen Leistungsempfänger ausrichtet. Die Zahlstelle als Steuersubjekt ist nicht durch eine Qualität, z.B. die zivilrechtliche Schuldnerschaft wie beim Schuldnerprinzip, sondern durch ihre Funktion definiert. Aus diesem Grund

können bei der Überweisung eines verrechnungssteuerpflichtigen Ertrags nach Art. 4 Abs. 1 E-VStG mehrere Zahlstellen beteiligt sein. In diesem Fall liegt eine sogenannte Zahlstellenkette vor und die Zahlstellen überweisen untereinander den steuerpflichtigen Ertrag „brutto“, das heisst ohne Verrechnungssteuerabzug. Nach Art. 5d E-VStG ist erst die letzte Zahlstelle, welche dem Leistungsempfänger den steuerbaren Ertrag ausrichtet, zur Vornahme des Verrechnungssteuerabzugs verpflichtet.

X. Rückerstattung

A. Inländische Leistungsempfänger

Es soll keine Änderung der Rückerstattungsvoraussetzungen im Bereich der inländischen Leistungsempfänger stattfinden. Mithin setzt die Rückerstattungsberechtigung weiterhin voraus, dass die Voraussetzungen von Art. 21 ff. VStG erfüllt sind. Insbesondere bleibt die Deklarationsklausel von Art. 23 VStG unverändert, weshalb die Problematik der Verwirkung des Rückerstattungsanspruchs bei geldwerten Leistungen aufgrund einer Verletzung der Deklarationspflicht nach Art. 23 VStG bestehen bleibt.

B. Ausländische Leistungsempfänger

Die Rückerstattungsberechtigung von ausländischen Leistungsempfänger richtet sich auch weiterhin nach dem jeweiligen DBA zwischen der Schweiz und dem Ansässigkeitsstaat des Leistungsempfängers oder einer vergleichbaren staatsvertraglichen Grundlage. Da bei der neuen Verrechnungssteuer für ausländische Leistungsempfänger und inländische juristische Personen nur noch inländische Beteiligungserträge, Erträge aus inländischen Seriengülden und aus Ersatzzahlungen aus Beteiligungserträgen sowie Erträge aus inländischen kollektiven Kapitalanlagen, die aus Beteiligungserträgen oder Seriengülden stammen, besteuert werden sollen, beschränkt sich eine internationale Rückerstattung nur noch auf diese Fälle. Für die verbleibenden Erträge wäre es wünschenswert, wenn im Rahmen der Revision der Verrechnungssteuer die bisherige Rückerstattungspraxis geklärt und auf eine standortfördernde Art und Weise unter Festlegung von klaren Kriterien festgelegt würde.

XI. Parlamentarische Initiative von Rocco Cattaneo – Meldeverfahren für alle?

Am 22. März 2019 hat der Tessiner FDP-Nationalrat Rocco Cattaneo eine parlamentarische Initiative eingereicht, die zum Ziel hat, das Meldeverfahren anstelle der Steuererhebung bei der Verrechnungssteuer auf Erträge beweglichen Kapitalvermögens für sämtliche Leistungsempfänger einzuführen. Die gesetzliche Grundlage für das Meldeverfahren bei Kapitalerträgen findet sich in Art. 20 Abs. 1 VStG, wonach die Steuerpflicht durch Meldung der steuerbaren Leistung erfüllt werden kann, wenn die Steuerentrichtung zu unnötigen Umtrieben oder zu einer offenbaren Härte führen würde. Art. 20 Abs. 2 VStG regelt, dass das Meldeverfahren insbesondere bei Dividendenausschüttungen und geldwerten Leistungen im inländischen und grenzüberschreitenden Konzernverhältnis zugelassen werden soll. Die Einzelheiten regelt der Bundesrat

in der Verordnung über die Verrechnungssteuer^[11] und in der Verordnung über die Steuerentlastung schweizerischer Dividenden auf wesentlichen Beteiligungen ausländischer Gesellschaften^[12]. Grundsätzlich ist es nur im Fall von juristischen Personen als Leistungsempfänger möglich, die Erfüllung der Verrechnungssteuerpflicht durch Meldung zu erfüllen. Die Parlamentarische Initiative von Herrn Nationalrat Cattaneo fordert nun, dass neu alle Leistungsempfänger vom Meldeverfahren bzw. von einer vereinfachten Rückerstattung profitieren können. Die Einzelheiten soll auch hier der Bundesrat per Verordnung regeln.

Als die drei Hauptargumente der Initiative werden ähnliche Gründe genannt, die auch der Bund in seinem erläuternden Bericht zum neuen VStG anführt. So wird einerseits argumentiert, dass die Liquidität, die durch Kapitalerträge generiert wird, vollständig beim Empfänger der steuerbaren Leistung bleiben soll und durch ein einfaches und flexibles Meldeverfahren bürokratische Hürden beseitigt werden können. Andererseits wird argumentiert, dass der schweizerische Kapitalmarkt attraktiver für ausländische Investoren werden müsse. Ein weiteres Argument des Initianten ist, dass das Meldeverfahren bei Versicherungsleistungen schon den Normalfall darstellt und die Verrechnungssteuer in diesem Fall nur dann erhoben wird, wenn der Leistungsempfänger Einspruch gegen eine Meldung erhebt. Dies zeige, dass die Umsetzung eines ausgebauten Meldeverfahrens durch die Digitalisierung und Automatisierung kein Problem mehr darstelle.

Konkret fordert die Initiative, dass für inländische Leistungsempfänger in Zukunft anstelle der Entrichtung und Überwälzung der Steuer mit anschliessendem Rückerstattungsverfahren direkt eine Meldung über die steuerbare Leistung bei der zuständigen Steuerbehörde gemacht werden soll. Für Leistungsempfänger mit Wohnsitz im Ausland soll die Verrechnungssteuer nur noch zu dem im jeweiligen DBA vorgesehenen Satz erhoben werden. Somit entfallen zwar nicht die Steuererhebung bzw. der Verrechnungssteuerabzug, es findet jedoch bis zu einer nicht-rückforderbaren residualen Sockelsteuer eine Entlastung an der Quelle statt.

XII. Fazit

Die geplante Reform der Verrechnungssteuer soll den Kapitalmarkt Schweiz stärken und Hindernisse abbauen, um so Wertschöpfung zu schaffen. Zusätzlich soll die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer für die Einkommensteuer und für die Vermögenssteuer weiter ausgebaut werden.

Ein Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip ist durchaus geeignet, um die gewünschten Ziele – Stärkung

[11] Verordnung vom 19. Dezember 1966 über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuerverordnung, VStV); SR 642.211.

[12] Verordnung vom 22. Dezember 2004 über die Steuerentlastung schweizerischer Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen ausländischer Gesellschaften; SR 672.203.

des Kapitalmarkts Schweiz und Sicherung des direktsteuerlichen Substrats bzw. Bekämpfung der Steuerhinterziehung - zu erreichen. Das System an sich und das zugrundeliegende Gesetz ist jedoch (zu) komplex, was sich schon daran zeigt, dass der aktuelle Entwurf zum Teil zentrale Fragen offenlässt. Die Ausweitung des Steuerobjekts „Zins“ auch auf indirekte Zinsen für ausländische Anlagefonds erscheint – insbesondere im heutigen Zinsumfeld – als übertrieben bzw. überschüssend. Die Umsetzung der komplexen vorgesehenen gesetzlichen Regelung dürfte zu verschiedenen Fragen Anlass geben und einen erheblichen Aufwand verursachen ungeachtet der Tatsache, dass die Gleichstellung von direkten und indirekten Zinsen an sich zu begrüßen ist. Zudem lässt die gesetzliche Umschreibung angesichts ihrer nicht eindeutigen Formulierung Spielräume offen, welche für die Definition eines Steuerobjekts vermieden werden sollten. Der Gesetzesentwurf führt auch neue Begriffe wie Ersatzzahlungen aus Zins- und Beteiligungserträgen ein. Hier fehlt es an einer präzisen Definition und Anweisungen, wie die konkrete Ermittlung in der Praxis erfolgen soll. Ein grosser Mangel ist schliesslich, dass den inländischen steuerrechtlichen Leistungsempfängern im Rahmen des Zahlstellenprinzips keine Option für eine Meldung an die für sie zuständige Steuerverwaltung geboten wird.

Es erscheint als eine logische Konsequenz der Einführung des AIA, dass im Bereich der Verrechnungssteuer auf das Zahlstellenprinzip gewechselt wird und dadurch eine Entlastung des Kapitalmarkts für Obligationenzinsen erreicht und das steuerliche Sicherungsdispositiv der Schweiz geschlossen wird. Die heutige Vorlage zielt somit in die richtige Richtung. Der Fokus einzig auf Zinsen, dafür unter Einschluss von indirekten Zinsen, unter gleichzeitigem Ausschluss von ausländischen Dividenden in Verbindung mit der Komplexität der vorgeschlagenen Regelung muss jedoch als unglücklich bezeichnet werden. Es ist zu hoffen, dass sowohl im Vernehmlassungsverfahren als auch im Gesetzgebungsverfahren konstruktive Vorschläge gemacht und übernommen werden.

Zur Reform der Verrechnungssteuer: Zahlstellensteuer und weitere Lösungsansätze

Die Krux bei der Stärkung des schweizerischen Fremdkapitalmarkts



Alberto Lissi

Dr. iur., Rechtsanwalt, Dipl. Steuerexperte, Partner, Tax Partner AG, Zürich



René Matteotti

Prof. Dr. iur., M.A., LL.M. Tax, ordentlicher Professor für Schweizerisches, Europäisches und Internationales Steuerrecht, Universität Zürich, und Rechtsanwalt, Tax Partner AG, Zürich



Marco E. Vitali

lic. iur., Rechtsanwalt, Dipl. Steuerexperte, Senior Advisor, Tax Partner AG, Zürich

Der Bundesrat hat das Reformpaket zur Umstellung der Verrechnungssteuer auf Zinsen vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip am 3. April 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Der Beitrag skizziert und würdigt die Vorlage sowie weitere Lösungsansätze vor dem Hintergrund des Reformbedarfs auf die Erreichung der Reformziele. Die Autoren halten die Zahlstellensteuer nicht für zielführend. Der schweizerische Fremdkapitalmarkt kann durch die Befreiung der Obligationszinsen gestärkt werden. Die Steuergerechtigkeit liesse sich mit einer Meldepflicht der Banken erhöhen. Ob die dafür notwendige partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland politisch tragfähig ist, wird sich anlässlich der Debatte um die dahingehende Standesinitiative des Kantons Bern zeigen.

| | |
|--|------------|
| I. Einleitung | 140 |
| II. Reformbedarf und Reformziele | 141 |
| A. Reformbedarf | 141 |
| B. Reformziele..... | 141 |
| III. Vernehmlassungsvorlage und andere Lösungsansätze | 141 |
| A. Zahlstellensteuer gemäss Vernehmlassungsvorlage | 141 |
| B. Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren | 143 |
| C. Schuldnerprinzip mit Meldeverfahren..... | 143 |
| D. Befreiung von Obligationszinsen und Meldepflicht..... | 143 |
| IV. Schlusswort | 145 |

I. Einleitung

Am 3. April 2020 schickte der Bundesrat das Reformpaket zur Umstellung der Verrechnungssteuer auf Zinsen vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip in dritter Auflage in die Vernehmlassung^[1]. Die erste Vorlage aus dem Jahr 2011^[2] wurde hinsichtlich dieses Systemwechsels vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen^[3]. Die zweite Vorlage aus dem Jahr 2014^[4] hat der Bundesrat unter anderem aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse sistiert^[5]. Und auch die aktuelle Vorlage hat gemischte Resonanz und dürfte in dieser Form im politischen Ausmarchungsprozess einen schweren Stand haben.

Zwar wird die Notwendigkeit, den schweizerischen Fremdkapitalmarkt zu stärken bzw. zu beleben, allgemein anerkannt und das Reformanliegen insofern auf breiter Front unterstützt. Auch wird das Zahlstellenprinzip von den meisten Vernehmlassungsteilnehmern nicht grundsätzlich abgelehnt. Sowohl die öffentlichen Verwaltungen als auch die Wirtschaft äussern sich aber aus ihren jeweiligen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunkten mit Bezug auf Komplexität, Machbarkeit und Kosten einhellig sehr kritisch über die neue Vorlage.

^[1] Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 3. April 2020, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3118/Verrechnungssteuer-und-Umsatzabgabe_Erl.-Bericht_de.pdf (15.09.2020).

^[2] Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes) vom 24. August 2011, BBl 2011 6615.

^[3] Vgl. Amtliches Bulletin 2012 N 14 ff. und 2012 S 483 ff. Zur Vorgeschichte vgl. MARCO DUSS/ANDREAS HELBING/FABIAN DUSS, In: Martin Zweifel/Michael Beusch/Maja Bauer-Balmelli (Hrsg.), Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG), 2. Aufl., Basel 2012, N 162a ff. ad Art. 4 VStG.

^[4] Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer vom 17. Dezember 2014, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/37778.pdf> (15.09.2020).

^[5] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 13.

Im vorliegenden Beitrag sollen die Vernehmlassungsvorlage sowie mögliche weitere Lösungsansätze kurz skizziert und vor dem Hintergrund des Reformbedarfs auf die Erreichung der Reformziele kritisch gewürdigt werden.

II. Reformbedarf und Reformziele

A. Reformbedarf

Hintergrund der Verrechnungssteuerreform ist der ausgewiesene Reformbedarf betreffend den hiesigen Kapitalmarkt. So gilt der schweizerische Fremdkapitalmarkt als unattraktiv und deshalb unterentwickelt, was sich negativ auf den Wirtschaftsstandort insgesamt auswirkt^[6]. Grund dafür ist die undifferenzierte Erhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen auch gegenüber ausländischen Anlegern, welche nicht bereit sind, einen solchen Steuerabzug hinzunehmen bzw. das aufwändige Rückerstattungsverfahren auf sich zu nehmen^[7]. Inländische Unternehmen weichen deshalb häufig auf ausländische Konzernfinanzierungsgesellschaften aus, über die sie Obligationen ausgeben und sich so den Zugang zum ausländischen Fremdkapitalmarkt erschliessen und/oder die konzerninternen Finanzierungsaktivitäten, namentlich das *Cash Pooling* ausüben^[8]. Darüber hinaus macht die Erhebung der Verrechnungssteuer auch bei den inländischen kollektiven Kapitalanlagen im Vergleich zu ausländischen Produkten insbesondere für in- und ausländische institutionelle Anleger unattraktiv^[9]. Dadurch wird der Fondstandort Schweiz geschwächt.

Reformbedarf wird sodann mit Bezug auf die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer geortet. Die Verrechnungssteuer hat für inländische Ertragsempfänger primär Sicherungszweck. Sie soll die Erhebung der allgemeinen Einkommens- und Vermögenssteuer sichern und nur subsidiär im Sinne einer Defraudantensteuer steuerbelastende Wirkung entfalten^[10]. Da ausländische Erträge aufgrund des Territorialitätsprinzips im Schuldnerprinzip nicht durch die Schweiz besichert werden können, bestehen systembedingte Sicherungslücken. Diese werden nur partiell durch andere Sicherungsmechanismen geschlossen, wie etwa den internationalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA), soweit es Bankkonten in einem der aktuell 97 Partnerstaaten (darunter alle EU- und EFTA-Mitgliedstaaten, fast alle G-20- und alle OECD-Staaten, die wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz sowie die weltweit bedeutendsten Finanzplätze) betrifft, mit denen der AIA aktiviert wurde^[11], oder durch (teilweise rückforderbare)

ausländische Quellensteuern. Namentlich aber seitens der Schweizer Banken besteht weder eine Auskunftspflicht noch eine Meldepflicht gegenüber den hiesigen Steuerbehörden betreffend die Konten und Depots von Inländern^[12].

Die Sicherung der allgemeinen Einkommenssteuern auf ausländischen Erträgen bedingt eine Alternative zum derzeitigen System der Verrechnungssteuer im Schuldnerprinzip.

B. Reformziele

Wie ihre Vorläufer^[13] bezweckt auch diese Vorlage insbesondere die Förderung des schweizerischen Kapitalmarktes (Standortziel) einerseits und die Erhöhung der Steuergerechtigkeit (Steuergerechtigkeitsziel) andererseits. Weitere Ziele sind ferner der Erhalt des Steueraufkommens (Fiskalziel) sowie eine administrativ einfache und kostengünstige Sicherungssteuer^[14] mit minimalen Vollzugskosten auf Seiten der Steuerpflichtigen wie auch des Fiskus (Effizienzziel)^[15].

III. Vernehmlassungsvorlage und andere Lösungsansätze

A. Zahlstellensteuer gemäss Vernehmlassungsvorlage

Die Erreichung des Standortziels bedingt zwingend die Befreiung ausländischer Anleger von der Verrechnungssteuer auf Zinsen. Eine zielgerichtete Befreiung der ausländischen Zinsempfänger von der Verrechnungssteuer setzt die Möglichkeit der nach dem Leistungsempfänger differenzierten Steuererhebung voraus. Im aktuellen System der Verrechnungssteuer mit Schuldnerprinzip ist dies insbesondere bei börslich gehandelten Anlagen nicht möglich, da der Schuldner der steuerbaren Leistung den Anleger üblicherweise nicht kennt. Im Unterschied zum Schuldner kennt hingegen die (Gläubiger-)Zahlstelle^[16] den Leistungsempfänger und grundsätzlich auch dessen zivilrechtlichen Wohnsitz^[17], weshalb sie die leistungsempfängerbezogene „Triage“ vornehmen kann^[18].

Mit dem Wechsel zum Zahlstellenprinzip kann sodann das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer im Prinzip auf ausländische Erträge, die über eine inländische Zahlstelle fließen, ausgedehnt und damit besser auf die Sicherungsbedürfnisse der Einkommenssteuer ausgerichtet werden, um die (inländische) Steuergerechtigkeit zu stärken. Entsprechend sieht die aktuelle Vorlage zusätzlich zu den inländischen Bankzinsen und Obligationenzinsen sowie den Erträgen inländischer

[6] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 9.

[7] Bericht 2014 (Fn. 4), p. 10.

[8] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 7; Empfehlungen der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) eingesetzten Expertengruppe Bund/Wirtschaft/Kantone zu einer Reform der Verrechnungssteuer vom Dezember 2018, S. 4, abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-verrechnungssteuer.pdf.download.pdf/VS-BE-d.pdf>; Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6623 ff.; FABIAN BAUMER, Reform der Verrechnungssteuer – ein Projekt zu Unzeit?, StR 2020 119 f.

[9] Bericht 2014 (Fn. 4), S. 11 f.; Bericht 2020 (Fn. 1), S. 11.

[10] MAJA BAUER-BALMELLI/MARKUS REICH, in: Zweifel/Beusch/Bauer-Balmelli (Fn. 3), N 64 ff. ad Vorbemerkungen.

[11] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 10 f.; vgl. Staatssekretariat für internationale

Finanzfragen (SIF), Liste der AIA-Partnerstaaten der Schweiz (Stand 3.3.2020), abrufbar unter: https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/steuer_informationsaust/automatischer-informationsaustausch/automatischer-informationsaustausch1.html (15.09.2020).

[12] Art. 128 bzw. Art. 129 DBG.

[13] Vgl. Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6617; Bericht 2014 (Fn. 4), S. 11.

[14] Geschäftsnummer 17.494 (parlamentarische Initiative).

[15] Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6622 f.

[16] Mit Zahlstelle ist grundsätzlich jene des Gläubigers und nur bei Ersatzzahlungen jene des Schuldners der steuerbaren Leistung gemeint (Bericht 2020 [Fn. 1], S. 27, 36).

[17] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 32; Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Vernehmlassung vom 10. Juli 2020, S. 8 ff.

[18] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 23.

Beteiligungen und kollektiver Kapitalanlagen neu auch die Erhebung der Verrechnungssteuer auf Erträgen aus ausländischen Zinspapieren[19] und ausländischen kollektiven Anlageformen[20] vor. Auf den Einbezug ausländischer Beteiligungserträge wurde jedoch – anders noch als in der Vorlage 2014 – verzichtet[21]. Dafür wurde die Gelegenheit beim Schopf gepackt, um eine gesetzliche Regelung für Ersatzzahlungen, welche Zinsen, Erträge aus kollektiven Anlagen oder Beteiligungserträge nachbilden, zu implementieren[22].

Standortziel und Steuergerechtigkeitsziel werden damit erreicht. Mit dem Zahlstellenprinzip sind aber auch erhebliche „Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen“ verbunden. Zunächst bestehen grundsätzliche Bedenken: Mit der Zahlstellensteuer soll neben FATCA[23] und AIA[24] ein weiteres System in den Bankenplatz eingepflegt werden; ein System, das im Vergleich zum Schuldnerprinzip per se einen deutlich gesteigerten Komplexitätsgrad aufweist[25]. Durch die bloss teilweise und für inländische Schuldner freiwillige[26] Umstellung für Zinsen und das sich daraus ergebende Nebeneinander von Schuldnerprinzip und Zahlstellenprinzip einerseits[27] und die Ausdehnung auf ausländische direkte und indirekte Zinsenerträge andererseits[28] wird die Komplexität weiter erhöht.

Die Komplexität zeigt sich zum einen in der Erhebung. Der Zahlstelle wird nicht nur die leistungsempfängerbezogene „Triage“ auferlegt, sondern sie muss in diesem Massengeschäft als „Intermediär“ auch die rechtliche Qualifikation der Erträge sowie die daran anknüpfende Steuererhebung vornehmen. Hier wird seitens der Banken aufgrund von Erfahrungswerten im Zusammenhang mit der EU-Zinsbesteuerung, FATCA und dem AIA mit Implementierungskosten von über 500 Mio. CHF und jährlich wiederkehrenden Kosten von 10% bzw. rund 50 Mio. CHF gerechnet[29], wobei die Implementierungskosten teilweise durch den Bund abgegolten und die übrigen, insbesondere die laufenden Kosten auf die Kunden überwältigt werden sollen[30].

[19] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 23.

[20] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 25.

[21] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 28.

[22] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 12 f. und 27.

[23] Das FATCA-Abkommen mit den USA ist seit dem 2. Juni 2014 in Kraft.

[24] Der am 1. Januar 2017 eingeführte AIA ersetzte die im Jahr 2004 vereinbarte EU-Zinsbesteuerung und die im Jahr 2012 ausgehandelten Abgeltungssteuern mit Österreich und dem vereinigten Königreich (vgl. ESTV, Informationsbrief 3/2016, abrufbar unter: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/internationales-steuerrecht/fachinformationen/eu-zinsbesteuerung/aufhebung.html> [15.09.2020]).

[25] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 24.

[26] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 24.

[27] Duss/HELBING/Duss (Fn. 3), N. 162 f. ad Art. 4 VStG; vgl. ferner: Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektorinnen (FDK), Vernehmlassungsstellungnahme vom 29. Mai 2020, Rz. 12; Schweizerischer Versicherungsverband (SVV), Vernehmlassungsantwort vom 9. Juli 2020, S. 3.

[28] Vgl. Bericht 2020 (Fn. 1), S. 15; FDK (Fn. 27), Rz. 17.

[29] Urs KAPALLE/PETRIT ISMAJLI, Geplante Reform der Verrechnungssteuer, EF 2019 895 f.; SBVg (Fn. 17), S. 13.

[30] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 42, 55.

Gerade bei ausländischen Anlagen kann die Bereitstellung der für die Qualifikation erforderlichen Informationen und zum Steuerbezug nötigen Geldflüsse gegenüber dem ausländischen Emittenten nicht durchgesetzt werden[31]. Für die Zahlstelle ist es deshalb mitunter unmöglich zu beurteilen, ob bei einem Produkt eine Obligation vorliegt oder wie hoch die Zinskomponente beim Ertrag einer kollektiven Anlage ist. In anderen Fällen dürfte sich die Beurteilung trotz quartalsweiser Ablieferung[32] nicht zeitgerecht bewerkstelligen lassen, was Verzugszinsen nach sich zieht[33]. Die Zahlstelle wird deshalb im Zweifel „überschiessend“ eine steuerbare Leistung annehmen[34]. Bei thesaurierenden ausländischen kollektiven Anlagen, Wandelanleihen oder derivativen Anlageprodukten mit Titellieferung kann sodann die Steuer nicht aus laufenden *Cash-Flows* entrichtet und muss die Überwälzung privatrechtlich sichergestellt werden[35]. Nicht auszuschliessen ist, dass infolge dieser Abwicklungshürden (einzelne) Banken ganz darauf verzichten (müssen), ausländische Instrumente im Inland anzubieten[36]. All dies hat eine qualitative Verschlechterung und Verteuerung der inländischen Bankdienstleistungen für Schweizer Kunden zur Folge[37]. Steuerehrliche inländische Privatkunden sind sodann bei einer ausländischen Bank, welche im Rahmen des AIA meldet, aber keine Quellensteuer einbehält, besser gestellt. Dies alles kann dem hiesigen Bankenstandort nicht zuträglich sein. Die Banken lehnen die Zahlstellensteuer auf Zinserträgen aus ausländischen Obligationen, ausländischen kollektiven Anlagen und strukturierten Produkten denn auch strikt ab[38].

Die Komplexität betrifft aber auch den mit der Rückerstattung verbundene Prüfaufwand der Kantone. Dieser wird durch die Ausweitung der Prüfungsvolumina zum einen und dem zusätzlichen Prüfungselement des Ortes der Zahlstelle erhöht[39]. Die beabsichtigte Reform steht einem digitalisierten Deklarations- und einem automatisierten Rückerstattungsverfahren entgegen[40], läuft damit den Strategien zur Digitalisierung und Automatisierung diametral zuwider[41] und setzt die erzielten Fortschritte in diesem Bereich aufs Spiel[42]. Die Kosten zur Anpassung der Informatiksysteme sind erheblich[43]. Die Kantone stehen der Vorlage diesbezüglich kritisch gegenüber.

[31] KAPALLE/ISMAJLI (Fn. 29), EF 2019 897, auch zum Folgenden; SBVg (Fn. 17), S. 6; Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA, Stellungnahme vom 10. Juli 2020, S. 6.

[32] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 37 f.; Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), Stellungnahme vom 8. Juli 2020, S. 4.

[33] SBVg (Fn. 17), S. 22.

[34] Vgl. Bericht 2020 (Fn. 1), S. 34 und 37.

[35] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 37.

[36] SBVg (Fn. 17), S. 22.

[37] VSBK (Fn. 32), S. 4.

[38] SBVg (Fn. 17), S. 24, 30 und 37; VSBK (Fn. 32), S. 3 ff.

[39] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 55.

[40] FDK (Fn. 27), Rz. 9.

[41] FDK (Fn. 27), Rz. 12.

[42] FDK (Fn. 27), Rz. 13.

[43] FDK (Fn. 27), Rz. 15.

Die mit der Zahlstellensteuer verbundenen Implementierungs- und laufenden Kosten dienen ausschliesslich dem Steuergerechtigkeitsziel. Es ist deshalb sachgerecht, ihnen den Fiskalnutzen an der Aufrechterhaltung der Besicherung inländischer und der zusätzlichen Besicherung ausländischer Zinseinkünfte gegenüberzustellen. Was die ausländischen Zinserträge betrifft, wird der Fiskalnutzen beim aktuellen Zinsniveau auf 35 Mio. CHF geschätzt[44]. Auf Basis der gleichen Schätzungsannahmen ergibt sich für inländische Zinserträge ein Fiskalnutzen in der Grössenordnung von 20-25 Mio. CHF. Beim aktuellen Zinsniveau vermag der Fiskalnutzen in etwa die laufenden Kosten der Zahlstellen zu decken. Die zusätzlichen wiederkehrenden Kosten der Kantone (welche nur zu 10% an den Einnahmen bei der Verrechnungssteuer partizipieren) sowie die Implementierungskosten der Banken und Kantone sind nicht gedeckt.

Das Zahlstellensteuer-Konzept, welches zum Teil manuelle Einzelarbeitsschritte auf jeder Ebene (Bank, Kunde, ESTV, Kantone) mit Medienbrüchen erfordert, scheint technisch bereits rückständig und damit möglicherweise veraltet[45]. Gewiss dürften sich in diversen der hier vor gestreiften Problemfeldern noch Verbesserungsenergien lassen. Trotzdem ist Skepsis angebracht, ob die Zahlstellensteuer wirklich der richtige Ansatz ist[46] – im Allgemeinen und zum Ausbau der Steuersicherung im Besonderen[47]. Die Problematik der ausländischen Investoren in Schweizer Obligationen wird zwar gelöst, dafür aber die Standortbedingungen für inländische Privatanleger verschlechtert und das Effizienzziel klar verfehlt. Damit drängt sich unweigerlich die Frage nach allenfalls besseren Alternativen auf.

B. Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren

Als mögliche Alternative steht zunächst die Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren im Raume. Das Meldeverfahren kann obligatorisch oder freiwillig ausgestaltet sein und generell für alle (direkte, indirekte, in- und ausländische) Zinsanlagen oder nur partiell gelten. Die Vorteile des Meldeverfahrens liegen zum einen in der Beseitigung des Liquiditätsentzugs und dem damit verbundenen Zinsverlust des Anlegers[48]. Zum anderen wird die Zahlstelle von der Steuerzahlungspflicht entbunden, weil die Steuerpflicht statt durch Entrichtung der Steuer durch Meldung erfüllt wird. Dies bringt eine administrative Vereinfachung und Reduktion der Abwicklungsrisiken namentlich im Zusammenhang mit der Überwälzung bei thesaurierenden kollektiven Anlagen mit sich[49]. Überdies werden die Folgen von Qualifikationsschwierigkeiten bei der Erhebung entschärft. Ein freiwilliges oder partielles Meldeverfahren bringt hier aber nur bedingt Linderung.

[44] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 48 f.; ferner Empfehlungen 2018 (Fn. 8), S. 15.

[45] CHARLES HERMANN/STEFAN KEGLMAIER, Eine vertane Chance, EF 2020 511; SBVg (Fn. 17), S. 4; FDK (Fn. 27), Rz. 12.

[46] CHARLES HERMANN/STEFAN KEGLMAIER, Reformieren ja, aber richtig, Die Volkswirtschaft 5/2020 13 f.

[47] Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), Vernehmlassungsantwort vom 8. Juli 2020, S. 5.

[48] Bericht 2014 (Fn. 4), S. 31.

[49] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 17; Bericht 2014 (Fn. 4), S. 31.

Und durch das Nebeneinander von Steuerabzugs- und Meldeverfahren wird die systemische Komplexität und der mit der Erhebung und der Rückerstattung verbundene Implementierungs- und laufende Aufwand gar erhöht[50]. Das Effizienzziel wird also auch mit einem Meldeverfahren, insbesondere wenn es nicht obligatorisch und allgemein gilt, nur bedingt erreicht werden.

C. Schuldnerprinzip mit Meldeverfahren

Die Anonymität bei der Erhebung der Verrechnungssteuer im Schuldnerprinzip könnte durch die Einführung eines (freiwilligen) Meldeverfahrens für direkte und indirekte Zinsen inländischer Obligationen an ausländische Investoren durchbrochen werden[51]. Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer gegenüber (natürlichen) Personen im Inland wird erhalten bleiben; die gewünschte Ausdehnung des Steuerobjekts auf ausländische Erträge erfolgt allerdings nicht. Durch eine solche Erweiterung des Meldeverfahrens werden ferner für ausländische Anleger weder die administrativen Hürden gänzlich beseitigt noch die angestrebte Steuerbefreiung vollumfänglich erreicht, weil eine allfällige abkommensrechtliche Residualsteuer verbleibt. Hinzu kommen Bedenken hinsichtlich der Praktikabilität auf Ebene des Schuldners. Diesem wird es trotz Durchbrechung der Anonymität kaum möglich sein, in jedem Einzelfall ex ante zu prüfen, ob dem ausländischen Anleger bei Fälligkeit der Leistung das Recht zur Nutzung zukommt und mit welchem residualen Steuersatz die Verrechnungssteuer allenfalls abgerechnet werden muss. Hiervon würde auch eine Vorprüfung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), wie sie auf Gesuch hin bei grenzüberschreitenden Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen erfolgt, nicht entbinden[52]. Kommt hinzu, dass eine solche Vorprüfung nicht massenfalltauglich scheint und aus verwaltungsökonomischen Gründen auf qualifizierte Fälle beschränkt werden müsste. Zusammenfassend werden folglich mit einer Ausdehnung des Meldeverfahrens im Schuldnerprinzip sowohl das Steuergerechtigkeitsziel als auch das Standort- und Effizienzziel nicht erreicht.

D. Befreiung von Obligationszinsen und Meldepflicht

Im aktuellen System der Verrechnungssteuer mit Schuldnerprinzip kann das Standortziel, die Befreiung der ausländischen Anleger, nur erreicht werden, wenn Obligationszinsen integral vom Gegenstand der Verrechnungssteuer ausgeklammert werden[53]. Damit werden inländische Obligationszinsen aber dem Sicherungszweck entzogen und es stellt sich zwangsläufig die Frage nach einer alternativen Sicherung, um die Steuergerechtigkeit nicht zu unterminieren, sondern im Gegenteil sogar auszubauen.

[50] SBVg (Fn. 17), S. 6; SVV (Fn. 27), S. 3; ferner FDK (Fn. 27), Rz. 9.

[51] Zur generellen Ausdehnung des Meldeverfahrens vgl. Geschäftsnummer 19.428 (parlamentarische Initiative).

[52] Vgl. Art. 4 der Verordnung über die Steuerentlastung schweizerischer Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen ausländischer Gesellschaften.

[53] In diesem Sinne nunmehr offenbar auch der Bundesrat (vgl. NZZ vom 16. September 2020, Der Bundesrat wagt den Befreiungsschlag, S. 17, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/bundesrat-will-befreiungsschlag-fuer-reform-der-verrechnungssteuer-ld.1576745> [16.09.2020]).

Dafür bietet sich eine Meldepflicht der Banken an, wie sie im Einkommenssteuerrecht beispielsweise bereits für Leistungen aus der beruflichen Vorsorge (Art. 129 DBG) vorgesehen ist. Inhaltlich lässt sich eine solche Meldepflicht sehr flexibel ausgestaltet. Sie kann auf die von der Verrechnungssteuer zu befreienden Obligationenzinsen beschränkt werden, um in puncto Sicherung den Status Quo zu erhalten. Möglich ist aber beispielsweise auch eine Ausdehnung auf ausländische Obligationen oder andere Produkte mit Zinskomponente, um Lücken im bestehenden Sicherungssystem zu schliessen und die Steuergerechtigkeit zu erhöhen. Der Einbezug inländischer Bankzinsen und Beteiligungserträge ist zur Sicherung hingegen nicht nötig, da diese bereits der im Schuldnerprinzip erhobenen Verrechnungssteuer unterliegen und eine Anpassung des Status Quo auch aus Sicht des Standortzieles nicht erforderlich ist.

Im Unterschied zur Zahlstellensteuer ohne oder mit Meldeverfahren handelt es sich hier nicht um eine Steuerpflicht, sondern bloss um eine Verfahrenspflicht der inländischen Banken, d.h. sie wird nicht Partei des Steuerrechtsverhältnisses. Wie dort kann die inländische Bank für die Identifikation der im Inland ansässigen natürlichen Personen weitestgehend auf die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) abstellen, sodass diesbezüglich kein Mehraufwand bei den Banken entstehen sollte, sofern gewisse Unschärfen infolge Diskrepanzen zwischen steuerrechtlichem und zivilrechtlichem Wohnsitz oder verzögerter Anpassung bei einem Wohnsitzwechsel in Kauf genommen werden^[54]. Die Meldung erfolgt einmal pro Steuerperiode, was für die Banken eine deutliche Erleichterung gegenüber der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen quartalsweisen Ablieferung darstellt. Für die Kantone verkleinert sich mit der Reduktion des Gegenstands der Verrechnungssteuer der mit ihrer Rückerstattung verbundene Prüfaufwand, während er bei der Zahlstellensteuer steigt. Schliesslich ergeben sich auch administrative Erleichterungen und Liquiditätsvorteile für die Steuerpflichtigen.

Die Meldung könnte sich an dem von den Banken für Inländer ohnehin vorzubereitenden Steuerausügen orientieren. Dabei kann möglicherweise auf den Erfolgen des im Jahr 2017 eingeführten und mittlerweile in den meisten Kantonen implementierten „eSteuerauszug“ aufgebaut werden^[55]. Dieser ermöglicht den medienbruchfreien Austausch der notwendigen Daten für das Wertschriftenverzeichnis zwischen den Banken und dem Steuerpflichtigen sowie zwischen dem Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden.

Pièce de Résistance ist die mit einer solchen Meldepflicht verbundene partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland. Ein politisch heisses Eisen: Im Jahr 2006 scheiterten sechs inhaltlich mehr oder weniger gleichlautende Standesinitiativen, welche das Bankkundengeheimnis in

der Verfassung festschreiben wollten, im Parlament^[56]. In der Folge gelangte dieses zunehmend unter Druck und wurde im Verhältnis zum Ausland mit dem Bekenntnis zur Weissgeldstrategie und der Einführung des AIA im Jahr 2017 definitiv aufgegeben. Im Inland konnte das Bankkundengeheimnis vorerst aufrechterhalten werden. Der Bundesrat beerdigte Ende 2017 aufgrund des parlamentarischen Widerstandes die Verschärfung des Steuerstrafrechts, welches Steuerbehörden beim Verdacht auf Steuerhinterziehung einen weitgehenden Zugang auf Bank- und Finanzdaten gewährt hätte; woraufhin die dagegen eingereichte Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“^[57], welche das Bankkundengeheimnis in der Schweiz in der Verfassung verankern wollte, im Januar 2018 zurückgezogen werden konnte^[58]. Gleichzeitig verlangte die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates am 23. Oktober 2017 in ihren Rahmenbedingungen für die Ausarbeitung einer Regelung für eine neue Sicherungssteuer auf Obligationenzinsen die Vereinbarkeit mit dem steuerlichen Bankgeheimnis und schloss ein freiwilliges oder zwangsweises Meldesystem ausdrücklich ausschliesst^[59]. Vor diesem Hintergrund kommt der Bundesrat in der aktuellen Vorlage zum Schluss, dass dem Bankkundengeheimnis im Inland, verstanden als Ausdruck des Schutzes der finanziellen Privatsphäre sowie des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Bürgerin und Staat, weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen wird^[60].

Ob diese politische Beurteilung die (aktuelle) Meinung in der Bevölkerung widerspiegelt, wird sich weisen müssen. Der in der vergangenen Dekade vollzogene Paradigmenwechsel vom „Tabu, das jede Infragestellung des Bankkunden-Geheimnisses einst darstellte, in eine natürlich scheinende Annahme des automatischen Informationsaustausches“ kann durchaus als Ausdruck eines grundsätzlichen Einstellungswandels hin zur generellen Akzeptanz des Grundprinzips der allgemeinen Steuerkonformität verstanden werden^[61]. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch in den Verschärfungen im Bereich der

[56] Geschäftsnummern 02.311 (Standesinitiative Aargau), 02.312 (Standesinitiative Tessin), 02.315 (Standesinitiative Genf), 03.311 (Standesinitiative Basel-Landschaft), 04.300 (Standesinitiative Zürich) und 04.301 (Standesinitiative Zug).

[57] Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ vom 26. August 2015, BBl 2015 7073.

[58] Tages Anzeiger vom 16.11.2017, Schweiz passt Steuerrecht nicht dem Ausland an, abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/bundesrat-laesst-revision-des-steuerstrafrechts-fallen/story/19222291> (15.09.2020); SDA-Meldung vom 28. Februar 2018, abrufbar unter: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2018/20180228083313624194158159041_bsd029.aspx (15.09.2020); Geschäftsnummern 15.057 (Volksinitiative), 17.3706 (Motion WAK-NR) und 17.3665 (Motion WAK-SR).

[59] Geschäftsnummer 17.494 (parlamentarische Initiative), auch zum Folgenden.

[60] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 17.

[61] PATRICK ODIER, Evolution und Revolution, Präsidialrede Bankiertag vom 15. September 2016, abrufbar unter: https://www.swissbanking.org/de/finanzplatz/wichtige-termine/schweizerischer-bankiertag-2016/20160915-5030-all-praesidialrede_pod_de-comm.pdf/@download/file (15.09.2020). Siehe hierzu auch RENÉ MATTEOTTI, Verfassungsrechtliche Verankerung des steuerlichen Bankkundengeheimnisses: Schutz oder Entmündigung des Steuerbürgers, ZSR 2015 I, S. 207 ff.

[54] Vgl. Art. 7 Abs. 1 VSB; SBVg (Fn. 17), S. 8 ff.

[55] SBVg (Fn. 17), S. 4; FDK (Fn. 27), Rz. 13; näheres dazu unter: <https://esteuer.ewv-ete.ch> (15.09.2020).

Steuergeldwäscherei[62]. Seitens der Banken ist jedenfalls die Tendenz festzustellen, dass die Weissgeldstrategie im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft auch im Umgang mit inländischen Kunden längst zum Standard erhoben wurde[63]. Es dürfte deshalb kaum jemanden überraschen, wenn diese Entwicklung zu mehr steuerlicher Transparenz und Steuerehrlichkeit[64] über kurz oder lang auch vor dem Bankkundengeheimnis im Inland nicht Halt macht. Eine Standesinitiative des Kantons Bern zur Lockerung des Bankkundengeheimnis gegenüber dem schweizerischen Fiskus ist lanciert und liegt aktuell bei der WAK des Ständerates[65].

IV. Schlusswort

Die Zukunft liegt in einem weitgehend digitalisierten Steuerverfahren mit standardisierten, automatisierten und medienbruchfreien Abläufen[66]. Die Zahlstellensteuer läuft den diesbezüglich zwingend erforderlichen Anstrengungen der Steuerverwaltungen entgegen und verfehlt deshalb das Effizienzziel klar. Beim Standortziel wird zwar der schweizerische Fremdkapitalmarkt gestärkt, jedoch verliert der hiesige Bankenplatz für inländische Privatanleger an Attraktivität. Der Preis zur Erreichung des Steuergerechtigkeitsziels ist damit sehr hoch. Der mit der Vernehmlassungsvorlage eingeschlagene Weg führt deswegen in eine Sackgasse.

Als Alternative bietet sich eine Meldepflicht der inländischen Banken gegenüber den kantonalen Veranlagungsbehörden an. Damit liessen sich nicht nur die Standortbedingungen verbessern und die Steuergerechtigkeit erhöhen, sondern würde auch ein Beitrag zur Senkung der Vollzugskosten geleistet. Dies bedingt allerdings eine partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland. Angesichts der inländischen Entwicklungen der letzten Jahre in diesem Bereich in Richtung Transparenz und Steuerehrlichkeit, könnte dies in Kauf genommen werden. Ein vertiefter politischer Diskurs diesbezüglich wird aufgrund der Standesinitiative des Kantons Bern ohnehin stattfinden müssen.

[62] Vgl. RENÉ MATTEOTTI/SELINA MANY, Erhöhung der Strafrisiken für Banken und ihre Mitarbeiter infolge Einführung der Steuergeldwäscherei, in: Jusletter vom 23. Februar 2015; MATTEOTTI (Fn. 61), S. 208 f.

[63] NZZ vom 29. Mai 2015, Weissgeldstrategie auch für Schweizer Kunden, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/banken-akzeptieren-auch-im-inland-nur-noch-versteuerte-gelder-1.18551091> (15.09.2020); ferner HERMANN/KEGLMAIER (Fn. 45), EF 2020 510.

[64] Vgl. HERMANN/KEGLMAIER (Fn. 45), EF 2020 509.

[65] BZ vom 10. September 2019, Der Kanton Bern will das Bankgeheimnis lockern, abrufbar unter: <https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/der-kanton-bern-will-das-bankgeheimnis-lockern-story/25180536> (15.09.2020).

[66] Vgl. CLAUDIO FISCHER, Die digitale Steuerverwaltung, in zsis) 2/2020, A6, N 15 ff., abrufbar unter: publ.zsis.ch/A6-2020; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 20. Mai 2020, BBl 2020 4705 ff.

Estensione del campo di applicazione della procedura di notifica per l'imposta preventiva

Interpretazione dell'art. 20 cpv. 2 secondo periodo LIP e proposte de lege ferenda



Stefan Oesterhelt
Esperto fiscale dipl.,
avvocato,
Partner di Homburger AG, Zurigo



Susanne Schreiber
Esperta fiscale dipl.,
avvocata,
Partner di Bär & Karrer SA, Zurigo

Dal 15 febbraio 2017, l'art. 20 cpv. 2 secondo periodo LIP prescrive obbligatoriamente che sia ammessa la procedura di notifica per prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo svizzero o internazionale. Il fatto che il Consiglio federale abbia omesso di adattare l'OIPrev alla nuova base legale non toglie che i contribuenti abbiano un diritto alla concessione della procedura di notifica. Ciononostante l'AFC ha finora rifiutato l'applicazione di tale procedura nel caso di prestazioni valutabili tra società sorelle. A nostro avviso ciò viola l'art. 20 cpv. 2 secondo periodo LIP. De lege ferenda si auspica inoltre che l'ambito di applicazione della procedura di notifica sia esteso anche oltre i rapporti all'interno di un gruppo e che tale procedura possa essere concessa vieppiù anche per pagamenti a persone fisiche e a detentori di partecipazioni di portafoglio.

Gli autori ringraziano l'avv. Matthias Bizzarro, LL.M., Associate presso Bär & Karrer SA, Lugano, per la traduzione in italiano del presente contributo.

I. Introduzione

In molti casi, la funzione di garanzia dell'imposta preventiva può essere implementata allo stesso modo con una notifica come con il pagamento e il recupero dell'imposta preventiva. Inoltre, la procedura di notifica ha l'innegabile vantaggio di evitare la perdita di liquidità associata alla procedura di rimborso^[1]. Ciò contribuirebbe al raggiungimento di tre obiettivi: vantaggio in termini di liquidità per i destinatari dei redditi da capitale, semplificazione burocratica e attrattiva per gli investitori esteri.

Il presente contributo pone al centro la procedura di notifica per prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo societario. In questo ambito, l'art. 20 cpv. 2 della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) fornisce già dal 15 febbraio 2017 una base giuridica che invero prescrive una procedura di notifica completa e sarebbe atta a raggiungere i suddetti obiettivi, almeno all'interno di un gruppo svizzero. Non ci è chiaro perché l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) sia riluttante a dar seguito alle condizioni quadro legali (obbligatorie). Soprattutto alla luce dell'attuale situazione legata al Covid-19, sarebbe il momento giusto per adeguare questa pratica ed evitare inutili deflussi temporanei di liquidità per le società di capitali svizzere.

| | |
|--|------------|
| I. Introduzione | 146 |
| II. La procedura di notifica delle prestazioni valutabili in denaro | 147 |
| III. La versione dell'art. 20 LIP in vigore sino al 14 febbraio 2017 | 147 |
| IV. La modifica del 15 febbraio 2017 | 148 |
| A. Concezione dell'art. 20 cpv. 2 LIP | 148 |
| B. La procedura di notifica obbligatoria (art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP)..... | 148 |
| 1. Il diritto al rimborso come requisito di base..... | 148 |
| 2. All'interno di un gruppo | 148 |
| 3. Le prestazioni valutabili in denaro a società sorelle svizzere..... | 149 |
| 4. I dividendi e le prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo internazionale | 149 |
| 5. La prassi dell'AFC | 150 |
| V. L'estensione della procedura di notifica de lege ferenda? | 150 |
| VI. Conclusione | 151 |

[1] In questo contesto si collocava anche l'iniziativa parlamentare di Rocco Cattaneo di introdurre la notifica volontaria per tutti i redditi da capitali mobili, cfr. iniziativa parlamentare n. 19.428, "Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali", depositata il 22 marzo 2019, in: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190428> (pagina consultata il 18.09.2020). Il 23 giugno 2020, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha chiesto che all'iniziativa non fosse per il momento dato seguito, ritenendo che il Parlamento potrà ancora esaminare la questione in occasione della discussione del progetto di legge che verrà elaborato dopo la procedura di consultazione sul passaggio al principio dell'agente pagatore; cfr. https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2019/Rapporto_della_commissioni_CET-N_19.428_2020-06-23.pdf (pagina consultata il 18.09.2020). A seguito di ciò, l'iniziativa parlamentare è stata ritirata il 16 settembre 2020.

Inoltre, si intende fornire una prospettiva sulla possibilità che la procedura di notifica possa rappresentare anche in altre situazioni, *de lege ferenda*, un'alternativa ragionevole alla procedura di rimborso attualmente applicabile.

II. La procedura di notifica delle prestazioni valutabili in denaro

Il campo di applicazione della procedura di notifica all'interno di un gruppo è stato progressivamente ampliato. Il 1° gennaio 2001 è stata introdotta la procedura di notifica dei dividendi all'interno di un gruppo svizzero (art. 26a dell'Ordinanza sull'imposta preventiva [OIPrev; RS 642.211]). La formulazione dell'art. 26a – nella versione valida fino al 31 dicembre 2008 – limitava il campo di applicazione ai “*dividendi in contanti*” all'interno di un gruppo svizzero. Per questo motivo, in origine l'AFC permetteva di utilizzare la procedura di notifica ai sensi dell'art. 26a OIPrev solo per i dividendi in contanti all'interno di un gruppo svizzero[2]. In seguito a due modifiche della propria prassi, dal 2007 l'AFC applica l'art. 26a cpv. 1 OIPrev anche agli accenti di dividendo[3] e ai dividendi da liquidazione parziale[4].

La modifica del 15 ottobre 2008, entrata in vigore il 1° gennaio 2009, ha sostituito il termine “*dividendo in contanti*” con “*dividendo*”[5] e ha pertanto incluso anche le prestazioni non in contanti derivanti da partecipazioni rilevanti nell'ambito di applicazione della procedura di notifica ai sensi dell'art. 26a OIPrev[6].

L'Ordinanza del 22 dicembre 2004 concernente lo sgravio fiscale dei dividendi svizzeri da partecipazioni determinanti di società straniere, entrata in vigore il 1° gennaio 2005, ha introdotto anche la procedura di notifica per i dividendi internazionali provenienti da partecipazioni determinanti (RS 672.203).

La base legale per la procedura di notifica di cui all'art. 20 LIP è rimasta invariata in tutti questi anni. Solo l'Ordinanza e la prassi amministrativa sono cambiate. Con la modifica del 15 febbraio 2017, il Parlamento ha rivisto la formulazione dell'art. 20 LIP, mentre le ordinanze sono rimaste invariate. Secondo l'opinione qui sostenuta, ciò comporta necessariamente un'estensione del campo di applicazione della procedura di notifica delle prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo societario.

III. La versione dell'art. 20 LIP in vigore sino al 14 febbraio 2017

La formulazione dell'art. 20 LIP, nella versione in vigore fino al 14 febbraio 2017 (di seguito: vLIP), prevedeva quanto segue:

[2] Cfr. Promemoria S-025.116 dell'AFC del gennaio 2001 concernente l'istanza per sostituire il pagamento dell'imposta preventiva mediante una notifica per i dividendi versati all'interno di un gruppo svizzero.

[3] AFC del 18 aprile 2007, in: *Praxis der Bundessteuern*, N 6 ad art. 26a OIPrev.

[4] AFC del 18 aprile 2007, in: *Praxis der Bundessteuern*, N 7 ad art. 26a OIPrev.

[5] RU 2008 5073.

[6] AFC dell'11 febbraio 2009, in: *Praxis der Bundessteuern*, N 11 ad art. 26a OIPrev.

“[q]ualora il pagamento dell'imposta sul reddito di capitali mobili causi complicazioni inutili o rigori manifesti, il contribuente può essere autorizzato a soddisfare alla sua obbligazione fiscale mediante la notifica della prestazione imponibile; l'ordinanza determina i casi nei quali tale procedura è ammessa”.

L'art. 20 vLIP era quindi, secondo l'opinione generale, concepito come una mera norma di delega[7]. L'Ordinanza del Consiglio federale in materia doveva essere intesa in modo esaustivo. In altre parole, l'art. 20 vLIP non doveva essere inteso come una clausola generale secondo la quale l'AFC poteva autorizzare la procedura di notifica in caso di fattispecie di rigore o nei casi in cui il pagamento dell'imposta avrebbe comportato complicazioni inutili.

Le fattispecie alle quali si applicava la procedura di notifica dei redditi da capitale erano, quindi, disciplinate in modo esaustivo nell'OIPrev. Le disposizioni pertinenti erano gli artt. 24 ss. OIPrev nonché l'Ordinanza del 22 dicembre 2004 concernente lo sgravio fiscale dei dividendi svizzeri da partecipazioni determinanti di società straniere (RS 672.203). Queste prevedono l'applicazione della procedura di notifica nei seguenti casi:

- prestazione maturata in anni anteriori che viene rivendicata in occasione di un controllo ufficiale o di una verifica dei libri contabili (art. 24 cpv. 1 lett. a OIPrev);
- emissione di azioni gratuite e fattispecie simili (art. 24 cpv. 1 lett. b OIPrev);
- dividendi in natura (art. 24 cpv. 1 lett. c OIPrev);
- trasferimento della sede all'estero (art. 24 cpv. 1 lett. d OIPrev);
- liquidazione parziale in caso di riacquisto di azioni proprie (art. 24a OIPrev);
- dividendi alla società madre svizzera (art. 26a OIPrev);
- dividendi alla società madre estera in conformità all'Ordinanza del 22 dicembre 2004.

L'applicazione dei casi disciplinati dall'art. 24 OIPrev è limitata al caso in cui il numero di beneficiari non sia superiore a 20. Come in tutti gli altri casi di applicazione della procedura di notifica (cfr. artt. 25 cpv. 2, 26 cpv. 4 OIPrev), anche in questo caso essa è concessa solo se sono soddisfatte le condizioni per il diritto al rimborso (art. 24 cpv. 2 OIPrev).

Vi sono anche casi in cui l'AFC rinuncia alla procedura di notifica ed effettua una cd. “*procedura di notifica amministrativa interna*”[8].

[7] MAX KRAMER, *Die Voraussetzungen des Meldeverfahrens bei Kapitalerträgen*, in: *ASA* 54, p. 329 ss., p. 334; ROBERT PFUND, *Verrechnungssteuer, I. Teil Einleitung und Erläuterungen zu Art. 1 bis 20 des Gesetzes*, Basilea 1971, N 5 ad art. 20 LIP; IVO BAUMGARTNER/SONJA BOSSART MEIER, in: *Martin Zweifel/Michael Beusch/Maja Bauer-Balmelli (a cura di), Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer, Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht*, 2a ed., Basilea 2012, N 3 ad art. 20 LIP.

[8] Ad es., in caso di perdita di fusione dell'imposta preventiva (cfr. STEFAN OESTERHELT/DAVID TSCHAN, *Aktuelle Entwicklungen Verrechnungssteuer und Stempelabgaben*, IFF Seminar Unternehmenssteuern, San Gallo, 21/22 agosto 2018, slide 39); STEFAN OESTERHELT/SUSANNE SCHREIBER, *Umstrukturierungen mit zeitnaher Absorption*, in: *IFF Forum für Steuerrecht* 2020, p. 25 ss., nota 21 o nel caso di scissione non neutrale dal punto di vista fiscale, in caso di impo-

IV. La modifica del 15 febbraio 2017

A. Concezione dell'art. 20 cpv. 2 LIP

Con la Legge federale del 30 settembre 2016, in vigore dal 15 febbraio 2017, l'art. 20 LIP è stato notevolmente modificato^[9]. Mentre l'art. 20 vLIP era una pura norma di delega, che dava all'autorità competente all'emanazione della relativa ordinanza (ossia al Consiglio federale) la facoltà di definire i casi in cui la procedura di notifica dovesse essere applicata senza requisiti specifici, l'art. 20 cpv. 2 LIP prevede ora un'altra regolamentazione: in primo luogo, la competenza a definire i casi in cui è applicabile la procedura di notifica è ancora attribuita al Consiglio federale dall'art. 20 cpv. 2 cpv. 1 LIP. Questa norma di delega è, tuttavia, integrata dall'art. 20 cpv. 2 secondo periodo LIP, che precisa i casi in cui la procedura di notifica è obbligatoria per legge. L'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP stabilisce che la procedura di notifica "è ammessa in particolare per le distribuzioni di dividendi e le prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo svizzero o internazionale".

La disposizione dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo LIP, è *self-executing*. Pertanto è applicabile indipendentemente dal fatto che sia stata o meno implementata dal Consiglio federale nell'Ordinanza. In questo caso specifico, il Consiglio federale non ha, infatti, adeguato l'OIPrev alla formulazione modificata dell'art. 20 LIP. Di conseguenza, la procedura di notifica basata sul concetto dell'art. 20 cpv. 2 LIP dev'essere applicata nei seguenti casi:

- in caso di distribuzione di dividendi e di prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo svizzero e internazionale^[10]; e
- nei casi menzionati dall'art. 24 ss. OIPrev e dall'Ordinanza del 22 dicembre 2004^[11].

Esiste, quindi, una procedura di notifica obbligatoria prescritta dal legislatore federale (la fattispecie è quella dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP) e una norma di delega al legislatore (art. 20 cpv. 2, primo periodo, LIP). Mentre la norma di delega di cui all'art. 20 cpv. 2, primo periodo, LIP è identica nel contenuto alla situazione giuridica precedente (art. 20, secondo semiperiodo, vLIP), l'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP è una modifica sostanziale deliberatamente intesa a limitare il potere discrezionale del Consiglio federale^[12].

sizione dal punto di vista dell'imposta sull'utile, STEFAN OESTERHELT/SUSANNE SCHREIBER, *Teilweise steuerneutrale Umstrukturierungen*, in: IFF Forum für Steuerrecht 2018, p. 108 ss., p. 116.

[9] RU 2017, 497 ss.

[10] Cfr., *infra*, cap. III.B.

[11] Cfr., *supra*, cap. II.

[12] Cfr. Rapporto CET-N del 13 aprile 2015 Iniziativa parlamentare "Precisione della prassi di lunga data nell'ambito della procedura di notifica prevista dalla legge sull'imposta preventiva", in: FF 2015 4395, p. 4418: "[i]l secondo periodo del capoverso 2 è nuovo. Esso intende precisare i casi in cui la notifica può sostituire il pagamento dell'imposta per l'adempimento dell'obbligazione fiscale e limita il margine di manovra del Consiglio federale".

B. La procedura di notifica obbligatoria (art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP)

1. Il diritto al rimborso come requisito di base

La procedura di notifica è consentita solo se è stabilito il diritto al rimborso del beneficiario del dividendo o della prestazione valutabile in denaro. Sebbene questo principio sia statuito esplicitamente solo a livello di ordinanza, esso si applica anche ai casi di procedura di notifica obbligatoria ai sensi dell'art. 20 cpv. 2 secondo periodo LIP (art. 24 cpv. 2 OIPrev, così come art. 26a cpv. 3 OIPrev). Complicazioni inutili causate dalla riscossione/dal pagamento e dal rimborso dell'imposta preventiva possono naturalmente verificarsi solo se il beneficiario del dividendo o delle prestazioni valutabili in denaro ha diritto al rimborso dell'imposta preventiva^[13]. A questo proposito, il Tribunale federale menziona che la procedura di notifica dev'essere rifiutata in caso di importanti dubbi sul diritto al rimborso^[14]. In questi casi, il diritto al rimborso deve essere esaminato nella procedura di rimborso dopo la riscossione dell'imposta alla preventiva.

2. All'interno di un gruppo

La procedura di notifica ai sensi dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP è obbligatoriamente ammessa per le "distribuzioni di dividendi e le prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo svizzero o internazionale".

Il concetto di "distribuzione di dividendi e prestazioni valutabili in denaro" è definito in modo ampio e comprende essenzialmente tutti i redditi soggetti all'imposta preventiva ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. b LIP^[15]. Per contro, il termine "all'interno di un gruppo" deve essere interpretato: il termine "società di un gruppo" è definito nell'art. 14a cpv. 2 vOIPrev (i.e. nella versione in vigore dal 1° aprile 2017) come segue: "[s]ono considerate società di un gruppo le società i cui conti annuali sono integralmente o in parte consolidati nel conto di gruppo conformemente a standard contabili riconosciuti". Fino al 1° aprile 2017, tuttavia, il termine "società di un gruppo" ai sensi dell'art. 14a cpv. 2 vOIPrev comprendeva solo le società oggetto di consolidamento integrale.

Secondo le disposizioni contabili del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220), il consolidamento integrale è sempre richiesto se la società è controllata attraverso i voti^[16]. Anche secondo i principi contabili riconosciuti (Swiss GAP FER, IFRS, US GAAP), il consolidamento integrale richiede generalmente il controllo tramite voti o capital^[17].

[13] Ciò spiega perché nei casi in cui si applica la procedura di notifica, ad es. dopo una verifica, l'AFC coinvolge sia la Divisione Riscossione dell'imposta preventiva (esame delle condizioni della fattispecie ai sensi dell'art. 24 OIPrev) sia la Divisione Rimborso.

[14] Sentenze TF n. 2C_689/011 del 23 novembre 2017, consid. 2.4.1; n. 2C_597/2016 del 10 agosto 2017, consid. 2.5.3; n. 2C_470/2018 del 5 ottobre 2018, consid. 6.2.

[15] FABIAN DUSS/ANDREAS HELBING/MARCO DUSS, in: Zweifel/Beusch/Bauer-Balmelli (nota 7), N 118 ss. ad art. 4 LIP.

[16] MARKUS R. NEUHAUS/DAVID BAUR, BSK OR II, 5ª ed., Basilea 2016, N 1 e 6 ad art. 963 CO.

[17] NEUHAUS/BAUR (nota 16), N 9 e 13 ss. ad art. 963 CO.

È evidente che, per quanto riguarda le società soggette a consolidamento integrale, esiste un rapporto di "gruppo" ai sensi dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP. È meno chiaro se anche le società soggette a consolidamento parziale rientrano in questa definizione. Tuttavia, poiché l'art. 26a cpv. 1 OIPrev assumeva già un rapporto di "gruppo" per i dividendi da società figlia a società madre in caso di una determinante partecipazione del 20% e consentiva la procedura di notifica, a questa domanda deve essere data una risposta affermativa, tanto più che una partecipazione del 20% è sufficiente per le prestazioni internazionali ai sensi dell'Ordinanza del 2004 senza una disposizione aggiuntiva nella rispettiva convenzione per evitare le doppie imposizioni (CDI)[18].

3. Le prestazioni valutabili in denaro a società sorelle svizzere

Le prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo svizzero esistono sempre quando sono effettuate tra società collegate all'interno del gruppo. Naturalmente non si tratta solo di prestazioni valutabili in denaro a favore della società madre diretta (che rientrano nell'art. 26a OIPrev), ma anche prestazioni a favore delle società nonne e di società sorelle (collegate all'interno del gruppo) (che, invece, non rientrano nell'art. 26a OIPrev).

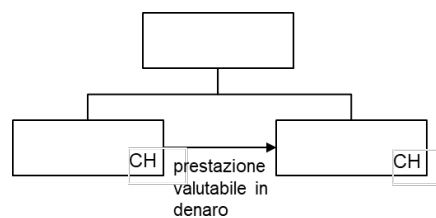
Il fatto che l'art. 26a OIPrev consenta la procedura di notifica solo per i dividendi versati alla società madre diretta è dovuto alla formulazione esplicita dell'art. 26a cpv. 1 OIPrev e non alla nota a margine della disposizione. In definitiva, tale restrizione è storicamente determinata, in quanto la disposizione nella versione applicabile fino al 1° gennaio 2009 era applicabile ai "dividendi in contanti", che per loro natura potevano essere pagati solo ad una società madre (diretta).

Dall'utilizzo della nota marginale "dividendi all'interno di un gruppo" di cui all'art. 26a OIPrev, tuttavia, non si può in alcun modo concludere che la definizione (relativamente ristretta) dell'art. 26a cpv. 1 OIPrev possa ora essere utilizzata anche per interpretare il concetto di "all'interno di un gruppo" di cui all'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP. Ciò è dimostrato anche dal fatto che il concetto di "distribuzione del dividendo"[19] (che si riferisce sempre al rapporto tra società madre e società figlia) è stato ora volutamente esteso al concetto di "prestazione valutabile in denaro" (che comprende anche prestazioni ad altre società del gruppo).

Pertanto, in base all'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP, a nostro avviso, la procedura di notifica dev'essere concessa obbligatoriamente per le prestazioni valutabili in denaro alle società sorelle a partire dal 15 febbraio 2017, se la società sorella ha diritto al rimborso ai sensi degli art. 21 ss. LIP[20] e,

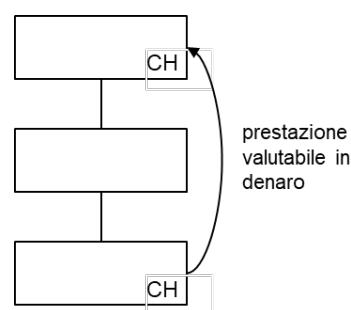
quindi, la procedura di rimborso ai sensi dell'art. 20 cpv. 1 LIP comporterebbe solamente complicazioni inutili.

Figura 1: Prestazione valutabile in denaro tra società sorelle



Lo stesso vale, naturalmente, per prestazioni valutabili in denaro alle società madri indirette che sono collegate alla società erogante la prestazione all'interno del gruppo.

Figura 2: Prestazioni valutabili in denaro tra società indirettamente collegate



4. I dividendi e le prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo internazionale

Nel rapporto internazionale, la procedura di notifica ai sensi dell'Ordinanza concernente lo sgravio fiscale dei dividendi svizzeri da partecipazioni determinanti di società straniera del 22 dicembre 2004 viene concessa solo se il beneficiario dei dividendi detiene una "partecipazione determinante" nella società debitrice dei dividendi. Ai sensi dell'art. 2 dell'Ordinanza del 22 dicembre 2004, una società straniera detiene una partecipazione determinante in una società svizzera se dispone almeno di una partecipazione che, conformemente alla pertinente convenzione di doppia imposizione o a un altro trattato internazionale, dà diritto a uno sgravio supplementare o totale dell'imposta preventiva. Se la pertinente convenzione di doppia imposizione o un altro trattato internazionale non contiene alcuna disposizione concernente lo sgravio supplementare o totale in caso di partecipazioni determinanti, la società straniera deve detenere direttamente almeno il 20% del capitale della società svizzera.

Di norma, si tratta solo di dividendi e prestazioni valutabili in denaro che vengono effettuati alla società madre diretta[21] e, in alcuni casi, anche alla società madre indiretta[22]. Tuttavia,

[18] Cfr., *infra*, cap. IV.B.4.

[19] Con la modifica della formulazione da "dividendo in contanti" a "dividendo" si intendeva chiarire che, oltre ai dividendi, anche le prestazioni valutabili in denaro nel rapporto società figlia-società madre sono coperte dall'art. 26a cpv. 1 OIPrev. (cfr. AFC dell'11 febbraio 2009, N 11 ad art. 26a OIPrev, in: Praxis der Bundessteuern, IIa Parte, Tomo 3).

[20] Cfr. Sentenza del TAF n. A-3549/2011 del 12 gennaio 2012, consid. 3.2.4; BAUMGARTNER/BOSSART MEIER, N 60 ad art. 20.

[21] Cfr. la panoramica di STEFAN OESTERHELT/RETO HEUBERGER, in: Martin Zweifel/Michael Beusch/René Matteotti (a cura di), Kommentar Internationales Steuerrecht, Basilea 2015, N 80 ss. ad art. 10.

[22] Ad. es. ai sensi dell'art. 10 par. 3 CDI CH-UK (RS 0.672.936.712).

le prestazioni valutabili in denaro a società sorelle all'interno del gruppo non sono coperte dalla procedura di notifica ai sensi dell'Ordinanza del 22 dicembre 2004.

A nostro avviso, la norma di cui all'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP rende obbligatoria la procedura di notifica anche a livello internazionale per le prestazioni valutabili in denaro a società sorelle e a società superiori indirette. Naturalmente, ciò vale solo se è stabilito che il beneficiario della prestazione valutabile in denaro ha diritto a un rimborso sulla base di una CDI o un altro trattato internazionale e solo nella misura della quota che dà diritto a un rimborso. Poiché nella maggior parte dei casi[23] rimane un onere fiscale residuo del 15% sia per le società sorelle che per le società madri indirette secondo il metodo del beneficiario diretto[24] applicato dall'AFC, la procedura di notifica potrebbe essere applicata in questi casi nella misura del 20%[25]. A livello internazionale, all'imposta preventiva viene attribuito solo uno scopo fiscale e non uno scopo di garanzia. Lo scopo fiscale è pienamente raggiunto con la consegna dell'imposta alla preventiva residua se è dimostrato il diritto a beneficiare dei vantaggi convenzionali del destinatario della prestazione valutabile in denaro.

5. La prassi dell'AFC

Anche successivamente al 15 febbraio 2017, l'AFC ha concesso, nella propria prassi, la procedura di notifica solo nei casi previsti dall'art. 24 ss. OIPrev e dall'Ordinanza del 22 dicembre 2004. L'AFC rifiuta di applicare la procedura di notifica per le prestazioni valutabili in denaro alle società sorelle di un gruppo e alle società madri indirette, nonostante la disposizione dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP[26]. A nostro avviso, questa prassi non è compatibile con il tenore dell'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP ed è contraria alla volontà del legislatore nell'introdurre l'art. 20 cpv. 2, secondo periodo, LIP. È auspicabile che l'AFC cambi in un prossimo futuro la sua posizione inutilmente rigida su questo tema senza che sia necessaria una decisione del Tribunale federale o un'ulteriore riforma della procedura di notifica.

V. L'estensione della procedura di notifica de lege ferenda?

Con l'estensione della procedura di notifica volontaria per i dividendi ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. b LIP, nonché per gli

[23] Secondo alcune condizioni per evitare la doppia imposizione è sufficiente una partecipazione indiretta, cfr. CDI CH-UK; CDI CH-Svezia (RS 0.672.971.41).

[24] Cfr. OESTERHELT/TSCHAN, (nota 8), slide 21. In merito all'abbandono della teoria del beneficiario diretto e l'applicazione della teoria (internazionalmente riconosciuta), cfr. la mozione di Erich Ettlin, n. 19.4635 del 20 dicembre 2019, "Una prassi unitaria in materia di imposta preventiva per evitare di svantaggiare le imprese svizzere". Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione il 19 febbraio 2020. La mozione verrà ora discussa all'interno della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-S).

[25] Inoltre, una tale concessione solo parziale della procedura di notifica non è una novità. L'Ordinanza del 22 dicembre 2004 prevede inoltre una concessione solo parziale della procedura di notifica se la partecipazione determinante del trattato internazionale in questione dà diritto ad un ulteriore (ma non completo) sgravio dell'imposta preventiva (ad es. ai sensi dell'art. 10 par. 2 lett. a CDI-USA [RS 0.672.933.61]).

[26] Cfr. STEFAN OESTERHELT/ALPHONS DEISS, Aktuelle Entwicklungen Verrechnungssteuer und Stempelabgaben, IFF Seminar Unternehmenssteuern, San Gallo, 22/23 agosto 2017, slide 20.

interessi ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. a e d LIP e per i redditi da investimenti collettivi di capitale ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. c LIP, si aprirebbe la strada a un moderno sistema di imposizione dei redditi da capitali mobili: attualmente, dal punto di vista dei flussi di cassa, è meglio per gli investitori svizzeri detenere obbligazioni o interessi presso emittenti o banche estere, dove non sono soggetti ad un'imposizione alla fonte, ma la loro imposizione è comunque assicurata attraverso lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari. Per molti contribuenti svizzeri l'imposta preventiva del 35% rappresenta una sovraimposizione rispetto all'imposta sul reddito o sull'utile che dovrebbero pagare individualmente sui relativi redditi. Le spese amministrative per il pagamento e il rimborso dell'imposta preventiva potrebbero essere evitate attraverso una procedura di notifica volontaria abbandonando quindi, evidentemente, il segreto bancario per casi svizzeri. In quanto procedura di dichiarazione volontaria, sia il debitore che il destinatario della tassa sono liberi di rimanere con l'attuale sistema di imposta preventiva.

Per gli investitori esteri che non beneficiano di una riduzione totale dell'imposta preventiva su dividendi e interessi, la procedura di notifica volontaria è di limitato aiuto. A questo proposito, l'esenzione dei pagamenti di interessi da parte dei debitori di prestiti svizzeri a persone estere, come previsto dalla riforma dell'imposta preventiva, rimane una misura importante per aumentare l'attrattività del mercato dei capitali svizzero. Si può rinunciare alla riscossione di un'imposta preventiva del 35% sugli interessi pagati dai creditori esteri, poiché tale imposta può essere interamente recuperata da gran parte degli investitori esteri grazie alla riduzione dell'imposta alla fonte sugli interessi prevista dalla maggior parte delle CDI, ciò che viene menzionato quale argomento anche nell'ambito della riforma dell'imposta preventiva[27].

Nel contesto interno, la procedura di notifica potrebbe essere estesa volontariamente in modo relativamente semplice a tutti i redditi di capitali. Gli attuali casi di applicazione dell'art. 24 OIPrev portano a risultati in parte insoddisfacenti, ad es. se l'imposizione ai fini dell'imposta sull'utile è assicurata in caso di riprese volontarie (senza una nuova verifica) e su questi importi deve comunque essere riscossa l'imposta preventiva[28]. Anche il trattamento preferenziale dei dividendi in natura rispetto ad altri dividendi e la delimitazione poco chiara, ad es. in caso di distribuzione di crediti invece di un dividendo in contanti, potrebbe essere corretto con una estensione generale. La limitazione a un massimo di 20 beneficiari (art. 24 cpv. 2 OIPrev) può essere soppressa senza ulteriori indugi anche sulla base delle attuali possibilità tecniche. Nel caso di notifica nei confronti dei contribuenti svizzeri è a nostro avviso inutile

[27] Cfr. a questo proposito, con la motivazione del gettito dell'imposta, anche STEFAN HERMANN/ CHARLES KEGLMAIER, Eine vertane Chance, in: EF 2020, p. 509. Il fatto che nella CDI non vi sia una responsabilità fiscale limitata dei creditori stranieri (a parte i crediti garantiti da immobili svizzeri) è un altro motivo per l'abolizione dell'imposta preventiva per queste fattispecie.

[28] Cfr. SUSANNE SCHREIBER/THOMAS WOLFENBERGER, Aktuelle Fragen des Bilanzsteuerrechts, IFF Seminar Unternehmenssteuern, San Gallo, 18/19 agosto 2020, slide 51.

verificare il diritto al rimborso al momento della notifica, in quanto la tassazione del beneficiario è assicurata con la notifica all'autorità fiscale competente. Solo se il beneficiario fornisce al debitore d'imposta svizzero tutti i dati necessari per una corretta notifica, può beneficiare della procedura di notifica volontaria e può essere garantita una corretta tassazione. I casi di elusione, ad es. quando chi riceve la prestazione non ne è l'effettivo beneficiario, l'interposizione di fiduciari o casi simili dovrebbero naturalmente essere affrontati, ad es. mediante riscossione presso la persona che ha fornito false informazioni sull'obbligo fiscale svizzero (simile all'art. 12 della Legge federale sul diritto penale amministrativo [DPA; RS 313.0]).

VI. Conclusione

È auspicabile che l'AFC riconsideri la sua prassi (troppo) restrittiva sulla procedura di notifica delle prestazioni valutabili in denaro all'interno di un gruppo e rispetti i requisiti legali dell'art. 20 cpv. 2 LIP.

De lege ferenda, è auspicabile che il Consiglio federale prenda in considerazione la procedura di notifica volontaria per tutti i redditi da capitale, ma soprattutto per i pagamenti di interessi, come alternativa all'introduzione del principio, estremamente costoso, dell'agente pagatore. Anche l'esenzione dall'imposta preventiva sui redditi da interessi degli investitori stranieri è una misura importante per aumentare l'attrattività del mercato dei capitali svizzero.

La procédure de déclaration pour les revenus de capitaux mobiliers prévue par l'initiative Cattaneo vs. la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé

Comparaison n'est pas raison



Roberto Garruso

Expert fiscal dipl.,
spécialiste en finance et
comptabilité avec brevet fédéral



Danilo Delgado

Expert fiscal dipl.,
avocat

En matière d'impôt anticipé, le débiteur de la prestation imposable exécute son obligation soit par le paiement à l'AFC du montant de l'impôt anticipé dû, soit par la déclaration à cette autorité de la prestation imposable. Pour les revenus de capitaux mobiliers, le paiement de l'impôt constitue la règle et la procédure de déclaration constitue une exception dans certains cas bien définis. L'initiative parlementaire Nr. 19.428 déposée le 22 mars 2019 par Monsieur Rocco Cattaneo vise à changer de paradigme et, partant, à généraliser la procédure de déclaration à tous les revenus de capitaux mobiliers et ce, à l'instar de ce que prévoit la loi fédérale sur l'impôt anticipé concernant les prestations d'assurances. Le 23 juin 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a proposé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire en relevant que le fond de cette initiative pourra être discutée lors des débats en lien avec le projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé.

(ch. V). Toutefois, au préalable, il convient de rappeler et de résumer les principes généraux en matière d'impôt anticipé (ch. II) et les objectifs visés par l'initiative parlementaire Nr. 19.428 (ch. III) ainsi que les objectifs de la réforme de loi fédérale sur l'impôt anticipé (ch. IV).

II. Principes généraux en matière d'impôt anticipé

A. But et objet de l'impôt anticipé

Depuis 1944, la Confédération prélève l'impôt anticipé (art. 132 al. 2 Constitution fédérale; RS 101). La réglementation en vigueur est fixée dans la loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965 (ci-après "LIA"; RS 642.21) qui a remplacé l'arrêté du Conseil fédéral du 1er septembre 1943 instituant un impôt anticipé ainsi que la loi fédérale concernant le droit de timbre sur les coupons.

Dans le système actuel, l'impôt anticipé est un impôt à la source, c'est-à-dire qu'il est perçu auprès du débiteur et non auprès du bénéficiaire de la prestation imposable. Pour les revenus de capitaux mobiliers, son taux est de 35% (art. 13 al. 1 let. a LIA).

Les principales caractéristiques de ce système fondé sur le principe du débiteur résident dans la simplicité et l'anonymat de la perception de l'impôt, qui est prélevé indépendamment de l'investisseur.

La perception de l'impôt anticipé poursuit deux objectifs.

Premièrement, et le taux élevé de l'impôt sur les rendements de capitaux mobiliers en témoigne, elle doit inciter les bénéficiaires des prestations imposables domiciliés en Suisse à déclarer régulièrement à l'autorité fiscale les revenus grevés de l'impôt anticipé et la fortune d'où proviennent ces revenus. A défaut, l'impôt anticipé n'est pas remboursé et constitue une charge définitive de 35% grevant les rendements en question. Par ailleurs, cette charge n'a aucun effet libérateur s'agissant de l'impôt sur le revenu (ICC/IFD). Ainsi, l'impôt anticipé constitue une mesure à promouvoir l'honnêteté fiscale. Par conséquent, l'impôt anticipé représente donc un

| | |
|--|------------|
| I. Introduction | 152 |
| II. Principes généraux en matière d'impôt anticipé | 152 |
| A. But et objet de l'impôt anticipé | 152 |
| B. Exécution de l'obligation fiscale | 153 |
| III. Le résumé des objectifs de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et la position de la CER-CN ainsi que quelques observations | 155 |
| IV. Le résumé des objectifs de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et quelques observations | 156 |
| V. Comparaison de l'initiative parlementaire Nr.19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé au regard de leur but commun | 156 |
| VI. Conclusion | 157 |

I. Introduction

Nous comparons ci-dessous le but commun de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé

impôt garantissant la déclaration complète des revenus à l'autorité de taxation.

L'impôt anticipé est remboursé (art. 1 al. 2 LIA) par les autorités fiscales aux contribuables suisses, soit sous forme d'imputation sur les impôts cantonaux et communaux, soit en espèces, moyennant le respect de conditions générales (art. 21 LIA) et spéciales tenant compte du statut juridique du bénéficiaire (art. 22 à 28 LIA). Pour les personnes physiques, nous rappelons que le droit au remboursement est soumis aux conditions cumulatives suivantes:

- a) droit de jouissance sur les valeurs à l'origine du rendement soumis à l'impôt anticipé au moment de l'échéance de la prestation imposable (art. 21 al. 1 LIA),
- b) domicile en Suisse à l'échéance de la prestation imposable (art. 22 al. 1 LIA),
- c) déclaration du rendement soumis à l'impôt anticipé (art. 23 al. 1 LIA), et
- d) absence d'évasion fiscale (art. 21 al. 2 LIA).

Par ailleurs, le droit au remboursement de l'impôt anticipé s'éteint si la demande n'est pas présentée à l'autorité fiscale compétente dans les trois ans après l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation est échue (art. 32 al. 1 LIA).

Deuxièmement, l'impôt anticipé constitue une charge définitive, qui est voulue par le législateur afin de lutter contre la soustraction fiscale, pour deux types de contribuable:

- e) grevés de l'impôt anticipé et la fortune qui les ont produits ou, pour les personnes morales, si ces revenus ne figurent pas dans la comptabilité, et
- f) les personnes qui sont domiciliées ou qui ont leur siège à l'étranger, à l'exception des cas qui sont couverts par une éventuelle convention de double imposition conclue entre la Suisse et l'Etat étranger concerné.

Comme évoqué ci-dessus, l'impôt anticipé n'est pas un impôt de substitution pour les impôts ordinaires (aucun effet libératoire). Sur certains types de revenus définis dans la loi, il est en effet conçu comme un paiement anticipé de l'impôt sur le revenu auprès du débiteur de la prestation imposable. Le système du remboursement de l'impôt anticipé vient concrétiser le concept de l'impôt anticipé et permet ainsi de coordonner l'impôt anticipé avec l'impôt sur le revenu.

Il y a lieu de relever que, depuis son introduction, l'impôt anticipé offre chaque année des recettes importantes à la Confédération, représentées par les montants prélevés à la source qui n'ont pas été remboursés aux bénéficiaires des rendements frappés de l'impôt. Au surplus, grâce au système actuel (principe du débiteur), la Confédération dispose d'une source supplémentaire de revenus, à savoir les intérêts sur montants destinés à être remboursés aux bénéficiaires. En effet, comme les ayants droits ne peuvent généralement pas solliciter le remboursement avant la fin de l'année civile au

cours de laquelle la prestation imposable est échue (art. 29 al. 2 LIA), les sommes retenues restent durant la période entre la perception de l'impôt anticipé et son remboursement (parfois une année ou plus en fonction de la procédure fiscale du contribuable) dans les caisses de la Confédération. Ce faisant, ces sommes constituent une ligne de crédit avantageuse pour la Confédération, surtout que l'impôt anticipé est remboursé aux contribuables sans intérêts (art. 31 al. 4 LIA).

Les cantons participent au produit annuel net de l'impôt anticipé, à concurrence 10 pour cent (art. 132 al. 2 Cst.).

Quand bien même l'impôt anticipé est versé par le fournisseur de la prestation et mis à la charge du bénéficiaire (art. 14 al. 1 LIA), le revenu imposable doit être déclaré dans la déclaration d'impôts. A défaut d'une telle déclaration, l'autorité fiscale peut engager une procédure pénale et une procédure en rappel d'impôt. Dans ce cas, l'impôt anticipé n'est pas remboursé.

La Confédération perçoit l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, sur les gains de loterie et sur certaines prestations d'assurances. La condition indispensable pour que l'impôt anticipé soit perçu est que le débiteur des revenus ou des prestations soit domicilié en Suisse (art. 1 al. 1 LIA).

Sont assujettis à l'impôt, les débiteurs qui ont leur domicile en Suisse. L'impôt anticipé ne s'applique pas aux rendements de débiteurs étrangers, même si ces rendements sont soumis aux impôts suisses sur le revenu et sur la fortune.

L'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers a pour objet les *intérêts*, les rentes, les participations aux bénéfices et tous les autres rendements (art. 4 LIA), notamment des obligations^[1], d'actions, parts sociales sur des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives, de bons de participation ou de bons de jouissance, émis par une personne domiciliée en Suisse.

Nous notons que de nombreux groupes suisses émettent leurs obligations non pas en Suisse, mais par l'entremise de véhicules étrangers pour éluder l'impôt anticipé et ce, afin d'éviter le prélèvement de l'impôt anticipé sur les intérêts obligataires. En effet, ces groupes suisses sont forcés à cela par les investisseurs étrangers qui renoncent à être présents sur le marché suisse des capitaux, faute pour eux de pouvoir obtenir le remboursement de l'impôt anticipé grevant ses intérêts obligataires.

B. Exécution de l'obligation fiscale

En matière d'impôt anticipé, le débiteur de la prestation imposable exécute son obligation soit par le paiement à l'Administration fédérale des contributions du montant de l'impôt anticipé dû, soit par la déclaration à cette autorité de la prestation imposable (art. 11 LIA).

[1] Pour la définition d'une obligation, cf. Circulaire AFC Nr. 47 du 25 juillet 2019 concernant les obligations dites "de caisse" ou "d'emprunt".

Nous notons que, déjà dans la première version de la LIA du 13 octobre 1965, le législateur avait prévu à l'art. 19 aLIA la possibilité d'accomplir son obligation fiscale au moyen d'une déclaration. A l'époque, cette procédure émanait de la pratique de l'Administration fédérale des contributions (ci-après: "AFC") qui, "[...]dans certains cas où la perception suivie du remboursement de l'impôt provoquerait des travaux inutiles ou disproportionnés, ou aurait des conséquences rigoureuses" avait pour habitude "[...]de ne pas percevoir l'impôt mais d'exiger qu'une déclaration de la prestation imposable, également dans le cas des rendements de capitaux, comme par exemple pour les excédents de liquidation, actions gratuites, dividende en nature, etc.[...]" [2].

Par le paiement de l'impôt, le débiteur de l'impôt (le contribuable) doit calculer lui-même l'impôt anticipé dû (taxation spontanée), le déclarer spontanément dans les 30 jours suivant l'échéance de la prestation au moyen de la formule appropriée et le verser à l'AFC.

Par la procédure de la déclaration, la perception à la source de l'impôt est remplacée par une déclaration du contribuable à l'AFC. Avec cette déclaration, l'imposition de la prestation versée doit faire l'objet de garanties dans le cadre des impôts directs.

Par ailleurs, lors de chacune des demandes de procédure de déclaration, il y a lieu de noter que l'anonymat liée à la perception de l'impôt anticipé tombe. Cela signifie que chaque débiteur qui veut remplir son obligation fiscale par la procédure de déclaration est obligée de nommer ouvertement les bénéficiaires des prestations soumises à l'impôt anticipé.

En principe, l'obligation fiscale n'est réalisée que par le paiement de l'impôt. La procédure n'étant la règle que pour le versement de prestations d'assurances-vie (prestation en capital d'assurances-vie, rente viagère et pensions) et les gains en nature provenant de jeux d'argent ainsi que de jeux d'adresse ou de loteries destinées à promouvoir les ventes.

La procédure de déclaration en matière d'impôt sur les rendements des capitaux mobiliers est en revanche exceptionnelle, strictement délimitée et peut être demandée si le versement de l'impôt entraînerait des complications inutiles ou des rigueurs manifestes (art. 20 LIA). L'ordonnance d'application de la LIA (ci-après: OIA; RS 642.211) décrit les cas exhaustivement dans lesquels la procédure de déclaration peut être admise (art. 24 OIA ss.).

Il est intéressant de relever que, à l'époque déjà, le Conseil fédéral considérait que "[c]ette procédure de déclaration a toutefois ses limites. D'une part, il ne faut pas oublier qu'elle apporte un certain avantage à celui qui reçoit une prestation non diminuée de l'impôt, par rapport à celui qui doit attendre plusieurs mois depuis la déduction de l'impôt avant d'en obtenir le remboursement. D'autre part, si elle apparaît au contribuable et au requérant comme une

simplification, elle peut néanmoins conduire à des complications administratives disproportionnées" [3].

Concrètement, la déclaration remplaçant le paiement de l'impôt peut être accordée dans les cas suivants:

- a) pour les prestations d'assurances (art. 19 LIA). Dans la mesure où, avant le versement, le preneur d'assurance ou un ayant droit signifie par écrit à son assureur son opposition la déclaration, l'impôt doit alors être versé. Dans cette hypothèse, l'assureur doit alors payer spontanément l'impôt à l'AFC, dans les 30 jours après l'expiration de chaque mois, pour les prestations faites pendant ce mois (art. 49 OIA);
- b) exceptionnellement pour les prestations échues au cours des années précédentes dont on a perçu l'impôt à l'occasion d'un contrôle, pour les actions gratuites, pour les dividendes en nature, pour les rachats de ses droits de participation ou pour les prestations qui arrivent à échéance à la suite de transfert du siège à l'étranger (art. 24 OIA). S'agissant des actions gratuites, il ne s'agit que d'un simple transfert de réserves dans le capital, il va de soi que la perception de l'impôt anticipé serait difficilement réalisable. S'agissant d'une distribution d'un dividende en nature, celle-ci ne peut pas être réduite du montant de l'impôt anticipé comme l'est un dividende en espèces. En effet, à défaut d'une telle procédure de déclaration, le débiteur de la prestation pourrait être obligé à contracter un crédit afin d'exécuter son obligation fiscale, soit entraînant une rigueur manifeste qui n'est pas souhaité par le système fiscal suisse. Dans ces cas, les conditions cumulatives suivantes doivent être réunies: (i) tous les destinataires de l'impôt doivent pouvoir prétendre, d'après la loi et l'ordonnance, au remboursement de cet impôt, (ii) le nombre de bénéficiaires de la prestation ne doit pas être supérieur à vingt, (iii) une demande doit être adressée à l'AFC avec des indications précises;
- c) pour les dividendes sur participations dans un groupe suisse (art. 26a OIA). La société qui détient directement au moins 20% du capital d'une autre société, peut, au moyen d'une formule officielle, recevoir de la société détenue ses dividendes sans qu'ils soient grevés de l'impôt anticipé. La procédure de déclaration n'est, dans tous les cas, admissible que si les bénéficiaires de la prestation auraient droit au remboursement;
- d) pour les dividendes sur participations dans un groupe international. Conformément à l'Ordonnance sur le dégrèvement des dividendes suisses payés dans les cas de participations importantes détenues par des sociétés étrangères du 22 décembre 2004, les sociétés étrangères peuvent, selon les conventions de double imposition, demander directement le dégrèvement à la source au moyen de la procédure de déclaration. En général, une participation de minimum 20% à la société suisse est nécessaire, si la convention de double imposition correspondante ne prescrit rien d'autre.

[2] Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur l'impôt anticipé du 18 octobre 1963 in: FF 1963 II 937, 962 (ci-après: Message LIA).

[3] Message LIA (note 2).

e) pour les gains en nature provenant de jeux d'argent ainsi que de jeux d'adresse ou de loteries destinées à promouvoir les ventes. Dans ces cas, la procédure de déclaration est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2019.

III. Le résumé des objectifs de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et la position de la CER-CN ainsi que quelques observations

Sous le titre "Mettre un terme au «stationnement» de l'argent des épargnants, des PME et du marché des capitaux dans les caisses fédérales", l'initiative parlementaire Nr. 19.428 (ci-après: "lv.pa.19.428"), déposée au Conseil national le 23 mars 2019 par le Conseiller national tessinois Rocco Cattaneo, poursuit un triple but qui devrait être atteint par la généralisation de l'application de la procédure de déclaration à l'ensemble des revenus des capitaux mobiliers:

- laisser intégralement aux bénéficiaires les liquidités générées par l'extension du champ d'application de la procédure de déclaration remplaçant le paiement de l'impôt anticipé et généraliser celle-ci à tous les revenus de capitaux mobiliers. En raison du système de paiement/remboursement actuellement applicable à l'impôt anticipé grevant la majorité des dividendes distribués par des sociétés suisses, ainsi que le paiement d'intérêts, l'auteur de l'initiative observe en effet que plus de 10 milliards de francs en moyenne reposent en permanence auprès de l'AFC en attente de remboursement ;
- éliminer les charges administratives inutiles pour toutes les parties (bénéficiaires de revenus, débiteurs et autorités fiscales) en assouplissant et simplifiant la procédure de déclaration. A ce propos, l'auteur est d'avis que "[...] la numérisation offre certainement des solutions adéquates";
- rendre le marché suisse des capitaux plus attrayant pour les investisseurs étrangers.

Toujours en raison du système de paiement/remboursement, au niveau interne suisse, l'auteur souligne l'effet de l'impôt anticipé qui peut priver "[...] pendant des mois voire des années" les épargnants et des PME "[...] de liquidités souvent importantes". Au niveau international, l'auteur observe que le but fiscal de l'impôt anticipé, bien qu'il puisse la plupart du temps être limité, voire évité, par l'existence d'une convention de double imposition, a pour effet de dissuader les investisseurs étrangers, en particulier les investisseurs institutionnels, d'investir en Suisse. Il conclut dès lors que "[...] [c]et effet pervers de l'impôt anticipé au niveau international est particulièrement désavantageux pour le marché suisse des capitaux et pour l'économie suisse en général".

Par ailleurs, l'auteur relève que la procédure de déclaration est la règle concernant les prestations d'assurance. Dans son rapport du 23 juin 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (ci-après "CER-N") propose toutefois de ne pas donner suite à cette initiative.

Elle justifie sommairement sa position en se référant à la révision en cours de la LIA et considère dans ce contexte qu'"[i]l n'est donc pas nécessaire à ce stade de débiter parallèlement un

nouveau chantier législatif". La CER-N est en effet d'avis que la modification en cours de la LIA, "[...] prévoit le passage du système du débiteur à celui de l'agent payeur, et répond ainsi, du moins en partie, aux préoccupations soulevées par l'initiative (la privation importante de liquidités pour les entreprises et le renforcement du marché suisse des capitaux)" et que pour le surplus, "[m]ême si cette réforme ne prévoit pas l'extension/généralisation de la procédure de déclaration volontaire que souhaite introduire l'initiative, la commission estime que cette proposition pourra être examinée lors de la discussion au Parlement sur le projet que présentera le Conseil fédéral à l'issue de la procédure de consultation".

Aussi, tout en reconnaissant que les buts de l'lv.pa.19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé ne sont pourtant pas identiques, elle estime néanmoins que le sort de cette initiative pourra être commun à celui de la réforme en cours. A ce propos, il est probablement utile de rappeler que la réforme de la LIA en cours émane également d'une initiative parlementaire Nr. 17.494 déposée au Conseil national le 23 octobre 2017 par cette même CER-N.

Dans ce contexte, nous pouvons nous demander s'il est effectivement possible de faire "d'une pierre, deux coups" comme le propose la CER-N en traitant l'lv.pa.19.428 dans le cadre de la réforme en cours de l'impôt anticipé.

Pour répondre à cette question, dans la suite de la présente contribution, nous rappellerons brièvement les buts de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et déterminerons l'objectif commun avec l'lv.pa.428.

Avant cela, s'agissant de la mise en place d'une procédure de déclaration généralisée, nous observons que le Conseil fédéral relève qu'"il serait également possible de garantir la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune au moyen d'une procédure de déclaration, en lieu et place d'un système de déduction fiscale. Le système que la Suisse applique dans le cadre de l'EAR pourrait par exemple être étendu au territoire suisse lui-même"^[4]. Par contre, elle note que "[d]ans le cadre des débats de politique intérieure menés ces dernières années en Suisse, le secret bancaire fiscal revêt cependant toujours une grande importance. Il est considéré comme emblématique de la protection de la sphère privée financière ainsi que de la relation de confiance qui doit exister entre les citoyens et l'État. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce donc en l'espèce à proposer une procédure de déclaration en Suisse"^[5].

A cet égard, nous relevons que le Conseil fédéral semble confondre une procédure d'échange automatique de renseignements (EAR) avec une procédure de déclaration qui reste volontaire, soit à la demande expresse du contribuable.

Par ailleurs, pour défendre sa position, elle cite un soi-disant "secret bancaire fiscal". Nous notons que cette notion n'a aucune base légale. Cela étant, aucun intérêt public s'oppose à lever ce soi-disant "secret bancaire fiscal", dans la mesure où

[4] Cf. Rapport explicatif, p. 17.

[5] Cf. Rapport explicatif, p. 18.

la procédure de déclaration serait faite à la demande expresse du bénéficiaire de la prestation. Dans un certain sens, le bénéficiaire de la prestation est le seul détenteur de ce soi-disant "secret bancaire fiscal", car il est libre de choisir et donc de décider entre une retenue à la source de l'impôt anticipé de 35% et une procédure de déclaration.

Quant à l'idée de généraliser la procédure de déclaration, nous insistons sur le fait que, dans le système fiscal actuel, afin d'éviter d'heurter le but de la garantie de l'impôt anticipé, cette procédure est admissible exceptionnellement que dans certains cas spécifiques lorsque le prélèvement de l'impôt anticipé serait manifestement inadéquat. Partant, une telle généralisation pourrait affaiblir ce but.

D'autre part, en droit interne suisse, une généralisation de la procédure de déclaration à l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers pourrait être plus complexe qu'elle n'y paraît, voire même problématique dans certains cas pourtant fréquents en pratique, telles que les distributions dissimulées de bénéfice. Enfin, et surtout, cette procédure de déclaration ne peut pas être comparée sans autre avec la procédure de déclaration pour les prestations d'assurances qui n'entraîne généralement pas d'interprétation juridique.

IV. Le résumé des objectifs de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et quelques observations

A teneur du rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à la loi sur l'impôt anticipé du 3 avril 2020 (ci-après: le "Rapport explicatif"), les buts de la réforme envisagée sont doubles[6]:

- a) renforcement du marché des capitaux de tiers par la suppression de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts. A cet égard, le Conseil fédéral observe que de nombreux groupes suisses émettent leurs obligations non pas en Suisse, mais par l'entremise de véhicules étrangers pour éluder l'impôt anticipé[7]. Aussi, et en dépit d'une place financière d'importance mondiale, le Conseil fédéral constate que la Suisse se présente comme un pays peu attrayant, "voire sous-développé" en matière d'émission d'obligations. Il est en effet frappant de constater que le volume des obligations émises en Suisse représente moins de 10% de son PIB, alors qu'au Luxembourg il atteint 2270% de son PIB[8]. Le Conseil fédéral conclut dès lors que "[c]ette situation a des effets négatifs sur l'ensemble de la place économique suisse, car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers est elle aussi exportée et ne profite donc pas à notre pays"[9];
- b) renforcement de la fonction de garantie envers les personnes physiques domiciliées en Suisse par la soumission à cet impôt des rendements d'intérêts de

source étrangère. Cet objectif, qui n'a rien à voir avec le premier, découle d'une volonté de l'administration fiscale, qui voit "une importante lacune" dans la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Il est cependant permis d'en douter, lorsque l'on compare les 35 millions de recettes fiscales attendus de cette mesure[10] avec les quelque 8 milliards que rapporte l'impôt anticipé chaque année. En l'état actuel, cette lacune ne représente en définitive que 0,4% des recettes fiscales et n'est probablement pas vouée à gagner en importance dans l'environnement de taux très bas que nous connaissons depuis déjà plusieurs années.

V. Comparaison de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé au regard de leur but commun

Bien que la portée de ces deux objets ne soit pas la même, ils partagent néanmoins un but commun, soit celui de renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour les investisseurs.

Nous nous focaliserons à comparer ce but commun.

A ce propos, cette attractivité ne peut se mesurer que dans la perspective d'investisseur étranger, étant rappelé, que dans la réforme de l'impôt anticipé, l'impôt anticipé ne serait plus prélevé pour un investisseur qui est une personne morale suisse.

De son côté, l'lv.pa.19.428 préconise une application généralisée de la procédure de déclaration à l'ensemble des rendements des capitaux mobiliers. Ce faisant, elle entend renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux en évitant que des sommes importantes à rembourser ne soient immobilisées auprès de l'AFC (comme rappelé ci-dessus ne portant au demeurant pas intérêts – art. 31 al. 4 LIA). Si ce moyen peut sembler de prime abord opportun, faut-il encore que la procédure de déclaration puisse effectivement s'appliquer car, dans ce contexte, le système que connaît déjà la LIA ne changerait pas.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que la procédure de déclaration resterait toutefois applicable qu'à condition que le bénéficiaire effectif des rendements grevés satisfasse aux conditions strictes de remboursement de l'impôt anticipé, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui (art. 20 LIA et 24 OIA et ss.). A défaut, pour quelque motif que ce soit, le paiement de l'impôt anticipé resterait obligatoire sans possibilité de remboursement. Au niveau international, la condition de bénéficiaire effectif continuerait également à s'examiner sous le double aspect de l'indépendance économique et juridique de la société requérante vis-à-vis de son actionnariat[11].

Aussi, si nous réfléchissons en termes d'attractivité du marché suisse des capitaux pour des investisseurs étrangers, au moyen de la seule extension de la procédure de déclaration,

[6] Pour une analyse critique, cf. STEFAN KEGLMAIER/CHARLES HERMANN, Une occasion manquée pourquoi le projet de réforme de la loi sur l'impôt anticipé du Conseil fédéral est dénué de bons sens, in: EF 2020/8, pp. 513-516 et la prise de position du 10 juillet 2020 de l'Ordre romand des Experts fiscaux diplômés, consultable sur le site: <http://www.oref.ch/site/fr/consultations> (31.08.2020), à laquelle les auteurs ont pris part.

[7] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[8] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[9] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[10] Cf. Rapport explicatif, p. 50.

[11] Cf. notamment les développements jurisprudentiels de ces dernières années, notamment l'arrêt du Tribunal fédéral du 27 novembre 2015, 2C_752/2014.

l'lv.pa.19.428 n'atteint probablement pas son but. En effet, ce moyen n'incitera manifestement pas un investisseur étranger, sis dans une juridiction avec laquelle la Suisse n'a pas conclu de convention en vue d'éviter les doubles impositions à être présent sur le marché suisse des capitaux, faute pour lui de pouvoir obtenir le remboursement de l'impôt anticipé grevant ses intérêts obligataires. Or, de nombreux fonds de placement, notamment pour des raisons règlementaires, sont aujourd'hui établis dans des juridictions ne disposant pas de CDI avec la Suisse, si bien qu'ils organisent leurs investissements au-travers de juridictions telles que le Luxembourg.

Dans ce contexte, il ressort que l'attractivité du marché suisse des capitaux se mesure moins à l'aune de la disponibilité des liquidités qu'à l'absence pure et simple d'impôt anticipé.

Avec cette même ambition, la réforme de la LIA entend renforcer l'attractivité de la place économique suisse en supprimant l'impôt anticipé sur les rendements d'obligations pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse.

Si le spectre de la réforme de l'impôt anticipé semble de prime abord moins large que celui de l'lv.pa.19.428, il est toutefois plus ciblé sur les activités de financement depuis la Suisse par la suppression de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse. Ce faisant, il contribue pleinement à l'amélioration de l'attractivité du marché obligataire suisse, non seulement pour les investisseurs suisses mais également pour des investisseurs non conventionnés. Dans un tel contexte, la Suisse disposera, enfin, d'un cadre juridique favorisant la levée de fonds importants depuis son territoire et à la mesure de l'importance que représente sa place financière au niveau international.

VI. Conclusion

Nous rappelons que la portée de ces deux objets n'étant pas la même, il serait difficile de les comparer exhaustivement. Néanmoins, ils partagent un but commun, soit celui de renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour les investisseurs étrangers.

L'lv.pa.19.428 a l'ambition de faire du neuf avec de l'ancien puisque les objets de l'impôt anticipé ne changent pas. Cela étant, la procédure de déclaration ne revient nullement à exonérer de l'impôt anticipé le rendement imposable. Aussi, il s'agirait, pour son application, et comme c'est le cas actuellement, de réunir les conditions strictes permettant le remboursement de l'impôt anticipé. Or, ceci n'est pas possible pour un investisseur sis dans une juridiction avec laquelle la Suisse n'a pas de CDI. En cela, l'lv.pa.19.428 ne contribue pas à renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour ce type d'investisseurs, si bien que nous sommes d'avis qu'elle loupe sa cible. Nous rappelons que la procédure de déclaration ne revient nullement à exonérer de l'impôt anticipé le rendement imposable.

Sous cet aspect, le projet de réforme de l'impôt anticipé serait plus ciblé et ce, en supprimant l'impôt anticipé sur les intérêts applicables essentiellement dans les activités de financement. Dès lors et de manière plus générale, nous sommes d'avis que l'lv.pa.19.428 et la réforme de l'impôt anticipé devraient être traités distinctement étant donné que la portée de ces deux objets ne sont pas les mêmes.

S'agissant de mettre un terme au "*stationnement de l'argent des épargnants*", il est vrai que grâce à l'lv.pa.19.428 le but pourrait être atteint et ce, spécifiquement pour des contribuables suisses qui réuniraient les conditions du remboursement. Elle pourrait donc être louable sur ce point tout en restant attentif aux obstacles que pourraient surgir d'une généralisation de la procédure de déclaration.

Die Verrechnungssteuer-Reform erfüllt die Ziele nicht

Auch wenn am 8. Juli 2020 die Frist zur Vernehmlassung des Verrechnungssteuergesetzes endete und einige Probleme angegangen wurden, sind weitere Knackpunkte geschaffen worden



Daniela Schneeberger

Nationalrätin FDP, Die Liberalen,
Mitglied der Kommission Wirtschaft&Abgaben WAK,
Mitglied der Kommission für Rechtsfragen RK
Präsidentin TREUHAND|SUISSE,
Vizepräsidentin Schweiz. Gewerbeverband sgV,
Langackerstr. 25, 4441 Thürnen

Die Verrechnungssteuer ist eine Sicherungssteuer. In den letzten Jahren haben aber laufend Verschärfungen bei der Erhebung und bei der Rückerstattung der Verrechnungssteuer stattgefunden, welche zu einer definitiven Belastung führen und die Verrechnungssteuer in die Kritik brachte. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bemängeln den hohen Satz (35%) und das komplizierte Abrechnungssystem. Ausländische Investoren sind benachteiligt, weil sie die Steuer nicht in jedem Fall zurückverlangen können. Auch wenn am 8. Juli 2020 die Frist zur Vernehmlassung des Verrechnungssteuergesetzes endete und einige Probleme angegangen wurden, sind weitere Knackpunkte geschaffen worden. Die Autorin vertritt in diesem Artikel ihre persönliche Meinung.

| | |
|----------------------------------|-----|
| I. Einführung..... | 158 |
| II. Mehr Nach- als Vorteile..... | 159 |
| III. Fazit..... | 159 |

I. Einführung

Die Verrechnungssteuer hat einen schlechten Ruf, vor allem, weil der Steuersatz mit 35% hoch ist. Firmen klagen zudem über die komplizierte Abwicklung und über die Umsetzung durch die Steuerverwaltung. Sogar der Bundesrat kritisiert die Steuer. Jetzt liegt ein Reformprojekt vor, das aber dennoch erklärungsbedürftig ist.

Die Verrechnungssteuer ist eine Sicherungssteuer. Die Steuer wird nur temporär „blockiert“, nämlich bis zum Zeitpunkt, an dem die Einkommenssteuer bezahlt wird. Konkret funktioniert die Steuer so: Wenn eine Investorin eine Dividende von 10 Fr. erhält, bekommt sie nur 6,50 Fr. ausbezahlt. 3,50 Fr. müssen von der Firma, welche die Dividende auszahlt, zurückbehalten werden. Wenn die Investorin bei ihrer Einkommenssteuer die 10 Fr. angibt, kann sie die 3,50 Fr. wieder zurückverlangen. Weil der Satz von 35% bei der Verrechnungssteuer höher ist, als der Einkommenssteuersatz haben Investoren ein

natürliches Interesse, die Kapitaleinkommen wahrheitsgemäss zu deklarieren, um sie günstiger zu versteuern.

Die Kritik an die Verrechnungssteuer kommt dennoch von vielen Seiten. Aus den Kreisen der kleinen und mittleren Unternehmen wird bemängelt, dass der Satz zu hoch und die Abrechnung zu kompliziert seien. Ausländische Investoren bemängeln, dass sie die Steuer nicht in jedem Fall zurückverlangen können, da nicht alle Doppelbesteuerungsabkommen dies vorsehen. Für jene Investoren, darunter Auslandsschweizerinnen und -schweizer, wird die Verrechnungssteuer damit zur echten Belastung.

Hier setzt auch die Kritik des Bundesrates und der Finanzindustrie an. Der hohe Satz und die Abrechnung im Nachhinein schaden der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Kapitalmarkts. Wenn etwa Grossunternehmen Fremdkapital über Obligationen aufnehmen wollen, dann würden sie die Emission der Obligation ins Ausland verlagern. Denn dort gibt es keine solche Steuer. Gleiches gilt auch für Dividenden aus Aktienerträgen von Auslandschweizern – diese fahren vermutlich besser, wenn sie nicht in Zürich Schweizer Aktien halten, sondern an anderen Börsenplätzen.

Die Probleme sind dem Bundesrat hinlänglich bekannt. Entsprechend gab es schon viele Projekte zur Reform der Verrechnungssteuer. Am 8. Juli 2020 endete die Frist zur Vernehmlassung. Elemente des Bundesrats-Vorschlags sind: die Befreiung inländischer juristischer Personen und ausländischer Anlegerinnen und Anleger von der Verrechnungssteuer auf Schweizer Zinserträgen; die Stärkung des Sicherungszwecks dank der Erfassung ausländischer Zinserträge mit der Verrechnungssteuer für natürliche Personen im Inland; und die Gleichbehandlung von direkter und indirekter Anlage.

Technisch wird dies mit der Einführung der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip auf Zinserträgen umgesetzt. Beim Zahlstellenprinzip wird die Verrechnungssteuer nicht mehr vom Schuldner (z.B. ein Unternehmen, das eine Obligation

ausgibt und darauf Zinsen entrichtet) abgeführt, sondern von der Zahlstelle der Anlegerin oder des Anlegers (z.B. die Bank, bei der die Anlegerin oder der Anleger die Obligation in einem Depot hält). Die neue Verrechnungssteuer greift, wenn die Zahlstelle ihren Sitz in der Schweiz hat.

II. Mehr Nach- als Vorteile

Auf dem ersten Blick scheint der bundesrätliche Vorschlag attraktiv. So ist die Reform auf Zinsanlagen beschränkt; die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen wird ausschliesslich gegenüber inländischen natürlichen Personen erhoben; sie muss von den Banken lediglich quartalsweise abgeliefert werden; und die Unternehmen können zwischen der alten und der neuen Verrechnungssteuer wählen.

Doch bei einer vertieften Prüfung kommen auch Mängel zum Vorschein. Der Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Zahlstellenprinzips geht gemäss Vorschlag des Bundesrats über die direkten Zinsanlagen hinaus und umfasst zusätzlich ausländische Zinserträge und indirekte Zinsanlagen. Dies hat zur Folge, dass die administrative und technische Komplexität der Reform enorm steigt. Der Bankensektor rechnet mit Initialkosten von mehr als 500 Mio. Fr. dafür. Dazu kämen noch jährlich wiederkehrende Kosten von etwa 50 Mio. Fr. Der Kostensprung wird sicher den Kundinnen und Kunden weitergegeben.

Das zweite, grössere Problem ist bedeutsamer. Dieses Zahlstellenprinzip könnte dem automatischen Informationsaustausch über Steuersachen im Inland Tür und Tor öffnen. Auch wenn es vorstellbar ist, dass in einer Anfangsphase Steuerpflichtige freiwillig zwischen der nachträglichen Meldung oder der automatischen Abwicklung über eine Zahlstelle wählen können, so ist anzunehmen, dass der Druck zum Automatismus enorm steigen wird. Banken werden kaum ein Interesse haben, mehrere Systeme parallel zu führen. Und vor allem Steuerbehörden werden auf die Vereinheitlichung pochen.

Der dritte Problemkreis ist, dass die Reform zwar einige der vorher genannten Kritiken aufgreift, aber eben nicht alle. Gerade aus Kleinere und Mittlere Unternehmen (KMU) Kreisen ist es ein Anliegen, dass die Steuer ihren Sicherheitscharakter behält und nicht zur echten Belastung wird. Auch ist die Umsetzung der Steuerabrechnungen seitens der Behörden pragmatischer zu gestalten. Diese Aspekte werden in der Vorlage kaum beachtet.

III. Fazit

Wenn eine Reform gemacht wird, dann sollte diese die bestehenden Probleme lösen und nicht durch die Hintertüre so viele neue schaffen, dass man sich fragen muss, ob es sich überhaupt lohnt die Reform anzugehen. Ein pragmatischer Ansatz durch den Bundesrat wäre hier die bessere Lösung: Der Sicherheitscharakter muss beibehalten werden, die Umsetzung der Steuer muss pragmatischer gemacht werden und die Wettbewerbsnachteile für die Schweiz sind zu korrigieren.

L'imposta preventiva del futuro – scenari a confronto

I possibili costi d'implementazione a carico degli istituti bancari



Sandro Treichler

Esperto contabile diplomato,
MAS SUPSI in Tax Law,
Responsabile della funzione compliance
presso un istituto bancario svizzero

Il progetto di riforma proposto dal Consiglio federale prevede l'introduzione di un sistema di riscossione basato sul principio dell'agente pagatore (cambiamento di paradigma rispetto al principio del debitore), ruolo che nel concreto sarebbe svolto principalmente dalle banche. L'agente pagatore sarebbe incaricato di effettuare le trattenute selettivamente, in funzione delle caratteristiche dell'investitore (nello specifico, il progetto prevede che l'imposta preventiva sarebbe trattenuta unicamente in capo alle persone fisiche domiciliate in Svizzera, esentando le persone giuridiche svizzere e gli investitori esteri). Il passaggio al principio dell'agente pagatore riguarderebbe unicamente i redditi di interessi (inclusi quelli indiretti), ma includendo anche quelli di fonte estera, per una maggiore efficacia della funzione di garanzia dell'imposta preventiva. Tali modifiche non riguarderebbero i redditi di partecipazioni che, principalmente per motivi di politica finanziaria, continuerebbero ad essere riscossi in base al sistema attuale. L'articolo analizza il progetto del Consiglio federale dal punto di vista della sua complessità d'implementazione, identificando potenziali criticità e fornendo alcuni spunti di riflessione. In particolare si approfondisce il tema inerente alla procedura di notifica, analizzando le ragioni per le quali il Consiglio federale ha evitato di proporre un'estensione ed effettuando un confronto con l'iniziativa parlamentare promossa dal consigliere nazionale Rocco Cattaneo nel marzo 2019 che chiede l'introduzione di una procedura di notifica opzionale per tutti i redditi di capitali mobili.

| | |
|--|------------|
| I. La proposta del Consiglio federale..... | 160 |
| A. Introduzione..... | 160 |
| B. Il progetto di legge..... | 161 |
| 1. Dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore... | 161 |
| 2. Le opzioni non considerate..... | 161 |
| 3. Gli oneri d'implementazione in capo all'agente pagatore... | 162 |
| II. L'iniziativa parlamentare n. 19.428..... | 163 |
| III. Confronto tra AP-LIP e Iniziativa Cattaneo..... | 164 |
| A. I costi d'implementazione | 164 |
| B. La procedura di notifica..... | 164 |
| IV. Conclusione..... | 164 |

I. La proposta del Consiglio federale

A. Introduzione

La proposta di riforma della Legge federale sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) pubblicata lo scorso 3 aprile, composta da un rapporto esplicativo^[1] e da un avamprogetto di legge^[2], mira a rafforzare sia il mercato dei capitali dei terzi in Svizzera che la funzione di garanzia dell'imposta. Un ulteriore obiettivo consiste nell'equiparare il trattamento degli investimenti diretti a quelli indiretti, migliorando la competitività dei fondi d'investimento svizzeri^[3]. Le proposte del Consiglio federale seguono la *roadmap* strategica per la piazza finanziaria svizzera del gennaio 2020 e sono appoggiate dalla Commissione dell'economia e tributi del Consiglio nazionale (CET-N)^[4]. Il progetto del Consiglio federale prevede, inoltre, l'abolizione della tassa di negoziazione sulle obbligazioni svizzere^[5].

[1] 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> (consultato il 31.08.2020) (cit.: Rapporto esplicativo).

[2] Avamprogetto di legge posto in consultazione il 3 aprile 2020, in: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60863.pdf> (consultato il 31.08.2020) (cit.: AP-LIP).

[3] Gli investimenti collettivi di capitali (ICC) svizzeri autorizzati in base alla Legge sugli investimenti collettivi di capitali (LiCol; RS 951.31), diversamente dagli ICC svizzeri non assoggettati LiCol ed ai fondi d'investimento stranieri, sono tenuti a trattenere l'imposta preventiva nei confronti degli investitori.

[4] La CET-N ha sospeso i lavori di una sua sottocommissione incaricata di sviluppare l'iniziativa parlamentare n. 17.494, al fine di supportare il Consiglio federale nella stesura della sua proposta di legge (cfr. Rapporto esplicativo [nota 1], p. 14). L'iniziativa n. 17.494 intendeva riformare l'imposta preventiva attraverso interventi mirati sui redditi di interessi e senza prevedere un passaggio al sistema di notifica (automatico o volontario), a tutela del principio del segreto bancario; il tutto, di fatto, con molte similitudini rispetto all'attuale progetto del Consiglio federale.

[5] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 42 ss.

Le attuali proposte perseguono sostanzialmente gli stessi obiettivi dei progetti del 2011[6] e del 2014[7], mai concretizzatisi a causa dell'assenza di sostegno politico. In particolare il progetto del 2014, che riprendeva le raccomandazioni del gruppo di lavoro del Professor Brunetti[8], non raccolse i favori degli ambienti finanziari ed economici a causa dei costi d'implementazione derivanti dal sistema di deduzione proposto. L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), appoggiata da *economiesuisse*[9], si espresse in favore del passaggio verso un sistema di notifica automatica per i contribuenti con domicilio fiscale in Svizzera[10], ritenendo inoltre che quanto proposto dal Consiglio federale non tenesse conto degli sviluppi internazionali dell'epoca, con implicito riferimento all'introduzione dei sistemi di scambio automatico delle informazioni (SAI)[11]. In considerazione dei risultati negativi della procedura di consultazione e sullo sfondo dell'iniziativa parlamentare "Si alla protezione della sfera privata" (poi ritirata nel gennaio 2018), il progetto del 2014 fu definitivamente sospeso nel giugno 2015[12].

B. Il progetto di legge

1. Dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore

Nella sua attuale configurazione, basata sul principio del debitore, l'imposta preventiva è trattenuta direttamente dalla società svizzera debitrice (soggetto fiscale) su ogni pagamento oggetto d'imposta (ad es. i redditi di capitali mobili sotto forma di interessi o dividendi) e accreditata all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Quest'ultima, successivamente, secondo modalità e tempistiche che variano in funzione del beneficiario effettivo della prestazione imponibile, potrà eventualmente dare seguito alle richieste di rimborso (parziale o integrale). Il sistema basato sul debitore è di facile applicazione (quanto meno nella fase di riscossione) in quanto il suo prelevamento è sistematico e non richiede la conoscenza dell'investitore. Tuttavia, anche laddove l'imposta preventiva è pienamente recuperabile, essa crea problemi di liquidità[13] e rende meno

[6] Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'imposta preventiva, n. 11.047, del 24 agosto 2011, in: FF 2011 5885, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2011/5885.pdf> (consultato il 31.08.2020) (cit.: Messaggio 2011).

[7] DFF, Rapporto esplicativo concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, del 17 dicembre 2014 (cit.: Rapporto esplicativo del 2014), in: https://www.admin.ch/ch/ii/gg/pc/documents/2641/Principio-agente-pagatore_Rapporto-espl_it.pdf (consultato il 31.08.2020).

[8] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 7.

[9] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 13.

[10] Dichiarazione dell'Associazione svizzera dei banchieri ASB: cambio di sistema dall'imposta preventiva, Basilea, 24 marzo 2015, in: https://www.swissbanking.org/it/media/dichiarazioni-e-comunicati-stampa/dichiarazione-dell2019associazione-svizzera-dei-banchieri-cambio-di-sistema-dall2019imposta-preventiva/20150323-5010-dok-statement_zahlstellenprinzip-cfr_it.pdf (consultato il 31.08.2020) (cit.: Dichiarazione AS 2015).

[11] Consiglio federale, Il Consiglio federale rimanda la ristrutturazione dell'imposta preventiva, Comunicato stampa, Berna, 24 giugno 2015, in: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-57815.html> (consultato il 31.08.2020).

[12] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 13.

[13] Gli investitori esteri, per esempio, possono recuperare integralmente

attrattivo il debito di emissione svizzera. Per questa ragione le società svizzere tendono ad emettere capitale dei terzi attraverso società estere, a danno dell'economia svizzera che si vede privata di una fonte di crescita.

Per correggere questa lacuna il progetto di revisione introduce un cambiamento di paradigma nel sistema di riscossione, prevedendo che l'onere di trattenere tale imposta non sia più in capo al debitore, bensì all'agente pagatore, definito come "chiunque nell'ambito della sua attività effettua la girata, il rimborso, l'accreditamento o il pagamento di redditi imponibili" (art. 9 cpv. 1^{bis} dell'Avamprogetto [AP]-LIP). Tale modifica, secondo la proposta del Consiglio federale, riguarderebbe unicamente i redditi di interessi, mentre quelli di partecipazioni continuerebbero ad essere prelevati secondo il principio del debitore.

L'agente pagatore, generalmente corrispondente alla banca dove risultano depositati i valori mobiliari, sarebbe tenuto ad applicare l'imposta unicamente in presenza di beneficiari effettivi corrispondenti a persone fisiche domiciliate in Svizzera. In base al progetto di legge sarebbero invece esentate le persone giuridiche svizzere (per le quali la tenuta della contabilità già soddisfa la funzione di garanzia[14]) e gli investitori stranieri (per i quali i dispositivi di SAI già fungono da deterrente efficace contro la disonestà fiscale[15]). Il progetto di riforma prevede inoltre un'estensione dell'imposta preventiva ai redditi di interessi di fonte estera, al fine di aumentare l'efficacia della funzione di garanzia. Oltre a ciò, esclusivamente per i redditi di interessi di fonte svizzera, laddove la società svizzera non avesse dichiarato di optare per il principio dell'agente pagatore, rimarrebbe in vigore l'attuale sistema basato sul principio del debitore (art. 20b cpv. 2 lett. a AP-LIP).

Nel nuovo sistema, per le società svizzere non vi sarebbero dunque più incentivi ad emettere debito tramite società estere, mentre l'esenzione delle persone giuridiche svizzere e degli investitori esteri accrescerebbero l'attrattività del capitale dei terzi elvetico, grazie all'eliminazione delle temporanee sottrazioni di liquidità e dell'onere amministrativo collegato alle procedure di rimborso. Inoltre, con la parificazione tra interessi diretti ed indiretti sarebbe rafforzata anche la competitività dei fondi d'investimento svizzeri.

2. Le opzioni non considerate

a) Nessuna estensione della procedura di notifica

Il progetto di legge non ha preso in considerazione la possibilità di estendere la procedura di notifica. Secondo tale modello, la banca, invece di trattenere l'imposta sui redditi, trasmetterebbe automaticamente una comunicazione alle autorità fiscali dell'investitore. Tale soluzione avrebbe raggiunto (e

o parzialmente l'imposta trattenuta in funzione della convenzione contro le doppie imposizioni (CDI) applicabile, ma ciò comporta una temporanea riduzione di liquidità a causa del tempo che intercorre tra riscossione e rimborso dell'imposta preventiva, oltre che costi amministrativi supplementari.

[14] Messaggio 2011 (nota 6), p. 5901; citazione ripresa da FILIPPO LURÀ, La nuova proposta di riforma dell'imposta preventiva, in: NF n. 6/2020, pp. 313-319, p. 314.

[15] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 11.

superato) gli obiettivi della proposta formulata nel Rapporto esplicativo, nella misura in cui gli oneri amministrativi in capo alla banca sarebbero stati ridotti e la disponibilità di liquidità per gli investitori garantita. La procedura di notifica non è però stata proposta perché *"nel contesto dei dibattiti degli ultimi anni sulla politica interna, il segreto bancario fiscale continua a rivestire una grande importanza a livello nazionale, in quanto viene considerato un'espressione della tutela della sfera finanziaria privata e del rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato"* [16].

Infatti, il progetto del 2014 non raccolse il sostegno politico necessario anche a causa dell'allora proposta di introdurre una procedura di notifica opzionale: ASB ed economistesuisse si opposero ritenendo che dal punto di vista tecnico (facilità d'implementazione) sarebbe stata preferibile una procedura di notifica obbligatoria, mentre il Partito Liberale Radicale (PLR) e l'Unione Democratica di Centro (UDC) ritennero che la procedura di notifica, anche su base volontaria, avrebbe violato e indebolito il principio del segreto bancario [17]. Il PLR, in particolare, ritenne che nonostante il carattere opzionale, gli istituti finanziari avrebbero certamente fatto pressioni sulla clientela affinché optasse per la procedura di notifica. Lo stesso punto di vista fu espresso da Raiffeisen e dall'Associazione delle Banche Private Svizzere (ABPS), secondo cui *"di fatto, la banca non lascerebbe al cliente la scelta tra la deduzione fiscale e la notifica, ma deciderebbe lei stessa, perchè gestire due sistemi sarebbe troppo impegnativo e costoso. Inoltre ogni cliente che scegliesse la deduzione dell'imposta sarebbe sospettato di disonestà fiscale"* [18]. Per questo insieme di ragioni, il nuovo progetto di riforma ha dunque preferito abbandonare ogni riferimento a eventuali procedure di notifica, automatiche o opzionali che siano.

b) Nessun cambiamento per i redditi di partecipazione

Per i redditi di partecipazioni è previsto il mantenimento del sistema attuale, senza passaggio al principio dell'agente pagatore e, soprattutto, senza alcuna esenzione per investitori esteri e persone giuridiche svizzere. Le principali motivazioni di tale scelta sono di natura finanziaria e si spiegano con il fatto che l'imposta preventiva sui redditi di partecipazioni rappresenta la parte più consistente derivante da tale imposta [19] che, nel 2019, ha determinato entrate nette per 8.3 mia. di fr. (di cui il 10% versato nelle casse cantonali) [20]. Il Consiglio federale cita anche l'effetto di trascinarsi riferito agli investitori esteri [21] e le diverse caratteristiche degli

strumenti di debito rispetto alle partecipazioni azionarie [22]. Inoltre, viene ritenuto che l'allargamento della funzione di garanzia ai redditi di partecipazioni estere risulterebbe troppo complesso da implementare, nonostante la maggiore efficacia della funzione di garanzia che ne deriverebbe.

c) Riduzione dell'aliquota al 15%

Tra le possibili alternative a quanto proposto, il Consiglio federale ha anche escluso una riduzione generalizzata dell'aliquota al 15%, per motivi di politica finanziaria e ritenendo che tale diminuzione, oltre a premiare gli evasori, estenderebbe di fatto i benefici convenzionali anche agli investitori esteri i cui Paesi di residenza fiscale non hanno siglato una CDI con la Svizzera.

3. Gli oneri d'implementazione in capo all'agente pagatore

Nonostante le modifiche apportate rispetto al progetto del 2014 (limitazione ai redditi di interessi, assenza di responsabilità penale in capo agli agenti pagatori in caso di negligenza, esenzione delle persone giuridiche *tout court* – senza più la discriminante dell'obbligo di tenuta della contabilità e revisione – e assenza di trattenuta sui *pro-rata*) [23], le difficoltà d'implementazione potrebbero essere rilevanti e non adeguatamente coperte dall'indennizzo finanziario in favore degli agenti pagatori previsto dal progetto di legge [24]. Relativamente al calcolo della trattenuta, una potenziale complessità potrebbe derivare dal fatto di dover considerare anche i redditi di interessi "indiretti", vale a dire quelli inclusi nei redditi generati da fondi d'investimento o prodotti strutturati, a maggior ragione nel caso di strumenti (di fatto la maggior parte) che tesaurizzano invece di distribuire. Per gestire tale problematica sarebbe necessario concordare dei flussi informativi con le case emittenti, cosa che, soprattutto in presenza di prodotti esteri, potrebbe risultare particolarmente complessa. In generale, l'applicazione dell'imposta preventiva ai redditi di fonte estera presenterebbe insidie operative e conseguenti costi amministrativi che il dibattito legislativo dovrebbe considerare, rivalutandone l'opportunità. Se poi fosse comunque deciso di mantenere il proposito di applicare l'imposta preventiva sui redditi di interessi di fonte estera, sarebbe comunque necessario correggere l'attuale formulazione dell'art. 13 cpv. 1^{bis} AP-LIP, in base al quale

pensarla con l'imposta estera. Di conseguenza, l'onere fiscale per questi investitori domiciliati all'estero resterebbe invariato, mentre la Svizzera avrebbe un minor gettito" (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 15 s.).

[22] *"Il mercato dei capitali per i diritti di partecipazione viene toccato in modo minore dall'imposta preventiva rispetto al mercato dei capitali di terzi. Ciò è principalmente dovuto al fatto che, dal punto di vista degli investitori, le obbligazioni sono in gran parte sostituibili tra loro. Questo vale meno per i diritti di partecipazione, le cui prospettive di rendimento dipendono fortemente da una specifica impresa"* (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 17).

[23] Per un elenco delle principali differenze rispetto al progetto del 2014, si veda DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 27 s., cap. 2.2.

[24] I criteri previsti per il calcolo dell'indennizzo in favore degli agenti pagatori non sono ancora definiti. Nel Rapporto esplicativo (DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 55 s., cap. 4.2.2) sono tuttavia elencati dei parametri che potranno essere considerati: dimensioni dell'istituto (maggiore le dimensioni, maggiore la decrescita progressiva dei costi fissi), presenza internazionale (le esperienze maturate dall'attività all'estero, dove vi sono sistemi di trattenuta simili, diminuiranno i costi) e l'orientamento al mercato interno o internazionale.

[16] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 17 s.

[17] DFF, Procedura di consultazione concernente la legge federale sul principio del debitore e dell'agente pagatore nell'imposta preventiva, Rapporto sui risultati, 24 giugno 2015, p. 14 (cit. Rapporto 2015 sulla procedura di consultazione).

[18] DFF, Rapporto 2015 sulla procedura di consultazione (nota 17), p. 15.

[19] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 15.

[20] Si veda il sito web dell'AFC: <https://www.estv.admin.ch/estv/it/home/verrechnungsteuer/verrechnungssteuer.html#-1589431537> (consultato il 30.08.2020).

[21] *"Generalmente gli investitori domiciliati all'estero hanno la possibilità di richiedere la compensazione dell'imposta preventiva svizzera con le imposte nel loro Stato di sede o di domicilio, a condizione che non abbiano diritto al rimborso. Se la Svizzera rinunciasse all'imposta preventiva sui redditi di partecipazioni, l'effetto in molti casi svanirebbe: infatti, se da un lato gli investitori domiciliati all'estero non sarebbero più gravati dall'imposta preventiva svizzera, dall'altro non sarebbero più in grado di com-*

l'imposta preventiva sarebbe calcolata detraendo le eventuali imposte estere alla fonte non rimborsabili né computabili. Nella sua attuale formulazione ciò significherebbe che, ad es., nel caso di strumenti di debito di emissione italiana, la trattenuta complessiva sui redditi di interessi sarebbe del 61%. Infatti, in aggiunta al 26% di imposta alla fonte trattenuta in Italia, l'imposta preventiva sarebbe riscossa al 35%, senza deduzioni, visto che l'imposta estera non rimborsabile del 12,5% è comunque computabile in base alla CDI tra Svizzera e Italia (0.672.945.41). Evidentemente, ciò non poteva essere l'intento di chi ha redatto il progetto di legge. Inoltre, nel caso dei contribuenti svizzeri tassati in base al dispendio (i cd. "globalisti") e, in particolare, per coloro che non hanno optato per la variante della "globale modificata"^[25], l'applicazione di una trattenuta dell'imposta preventiva sui redditi esteri non assolverebbe neanche ad una reale funzione di garanzia^[26]. Anche in questo caso si renderebbero necessarie delle correzioni.

Riguardo all'identificazione dei beneficiari effettivi^[27], le divergenze tra il domicilio censito dalle banche e quello fiscale dovrebbero essere minime^[28], consentendo di limitare

[25] Le CDI tra Svizzera e 7 Paesi (Svizzera e Austria, Belgio, Canada, Norvegia, Italia, Germania e Stati Uniti d'America) prevedono una clausola sul riconoscimento della residenza fiscale in Svizzera che nella sostanza esclude i globalisti. La "globale modificata" è una soluzione per potersi comunque avvalere dei benefici convenzionali, soprattutto in ambito di determinazione della residenza fiscale (applicazione delle cd. "tie-break rules", cfr. art. 4 del Modello OCSE di Convenzione fiscale (M-OCSE), al posto delle norme nazionali). Essa consiste nel dichiarare tutti gli elementi di reddito provenienti dall'altro Paese, nell'ambito del calcolo di controllo (artt. 14 cpv. 5 della Legge federale sull'imposta federale diretta [LIFD; RS 642.11] e 6 cpv. 7 della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID; RS 642.14]). Per tali redditi esteri in particolare, l'imposta preventiva prevista dal progetto del Consiglio federale, potrebbe svolgere una reale funzione di garanzia.

[26] Il contribuente che sceglie di non dichiarare i redditi esteri non commette sottrazione fiscale ai sensi degli artt. 56 LAID e 175 LIFD (cfr. SAMUELE VORPE, L'imposizione secondo il dispendio tra passato, presente e futuro, in: RtiD II-2013, p. 743).

[27] Persona a cui il reddito è attribuito ai fini delle imposte dirette su reddito e sostanza.

[28] I formulari di identificazione dei beneficiari effettivi utilizzati dagli intermediari svizzeri aderenti alla Convenzione di diligenza bancaria (CDB), prevedono la raccolta del "domicilio effettivo" dell'avente diritto economico (l'aggettivo "effettivo" è stato aggiunto dalla versione 2016 della CDB [CDB-16]). Per "domicilio effettivo" si intende quel luogo dove il cliente intende risiedere durevolmente (cfr. Commento alla Convenzione relativa all'obbligo di diligenza della banca CDB-16 [Commento CDB-16], p. 8). In tal senso, il Commento CDB-16 precisa quanto segue: "[s]ulla scorta dei nuovi requisiti internazionali e degli obblighi di accertamento che ne derivano, le banche sono tenute a disporre di informazioni circostanziate sulle relazioni d'affari da esse condotte risp. sui relativi contraenti. Al fine di creare una buona base per ulteriori accertamenti più approfonditi, il catalogo già esistente delle indicazioni da documentare è stato riformulato in modo più chiaro e lineare. Le modalità di accertamento del domicilio delle persone fisiche sono state precisate in modo tale che l'indirizzo indicato costituisca il domicilio effettivo del contraente. In analogia all'art. 23 CC, il domicilio deve essere supposto nel luogo in cui il contraente dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente". Talenuevadefinizione corrisponde, nella sostanza, al concetto di domicilio fiscale previsto dalle norme fiscali svizzere (artt. 3 cpv. 2 LIFD e 3 cpv. 2 LAID), così come nella maggior parte delle normative fiscali, dove l'intenzione di risiedere durevolmente in un determinato luogo è ritenuto essere criterio di assoggettamento fiscale qualificato, come confermato dalle "tie-break rules" previste dal M-OCSE ed utilizzati per determinare la residenza fiscale in caso di incertezza (art. 4 M-OCSE).

ulteriori attività di *screening* da parte degli agenti pagatori^[29]. Ulteriori facilitazioni deriverebbero dal fatto di non dover distinguere, per le ditte individuali (considerate come persone fisiche), tra sostanza commerciale e privata e, soprattutto, dal fatto che in presenza di società di sede (per le quali si deduce che l'AP-LIP preveda un approccio "look-through") sarà possibile basarsi sulle informazioni relative agli aventi diritto economico già raccolte in ossequio agli obblighi di diligenza di derivazione antiriciclaggio.

Per le relazioni intestate a *trustee*^[30], sarebbe quest'ultimo a dover agire come agente pagatore (art. 5d AP-LIP), mentre non è ancora chiaro il trattamento delle *underlying companies* di *trust* sotto forma di società di sede, anche se per coerenza si ritiene che la funzione di agente pagatore dovrebbe risalire fino al *trustee*^[31]. Le direttive d'applicazione dovranno inoltre chiarire il trattamento della stessa casistica riferita alle fondazioni; per semplicità operativa sarebbe auspicabile che anche in questo caso, le *underlying companies* fossero valutate come se il contraente della relazione fosse la fondazione stessa, cosa che nel concreto porterebbe ad una loro esenzione. Ulteriori semplificazioni dovrebbero prevedere che in presenza di relazioni con più beneficiari effettivi non tutti residenti nello stesso Paese, la sola presenza di un soggetto svizzero richieda la trattenuta integrale dell'imposta preventiva da parte dell'agente pagatore.

II. L'iniziativa parlamentare n. 19.428

L'iniziativa parlamentare n. 19.428 depositata il 22 marzo 2019 da parte del consigliere nazionale Rocco Cattaneo, denominata "Imposta preventiva. Porre fine al parcheggio di soldi dei risparmiatori, delle PMI e del mercato dei capitali nelle casse federali" (di seguito: iniziativa), richiede un'estensione della procedura di notifica, su base volontaria, all'insieme dei redditi di capitali mobili normalmente soggetti ad imposta preventiva. I firmatari dell'iniziativa ritengono che l'attuale ordinamento, caratterizzato dalla sistematica trattenuta dell'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili e da procedure di recupero burocratiche e dispendiose, sia inutilmente costoso e ostacoli gli investimenti in Svizzera, penalizzando l'economia del nostro Paese nel suo insieme. In particolare, l'iniziativa avversa le privazioni di liquidità nei periodi che intercorrono tra riscossione e recupero, lamentando tempi di recupero inadeguati^[32]. L'estensione della procedura di notifica, alla stregua di quanto già fatto per le prestazioni d'assicurazione (dove tale modalità è la norma e solo in caso

[29] DFF, Rapporto esplicativo (nota 1), p. 32

[30] Lo stesso scenario concernerebbe i fiduciari che gestiscono averi di terzi (cfr. DFF, Rapporto esplicativo [nota 1], p. 35); a tal proposito, andrebbe comunque osservato come nella maggior parte dei casi, i mandati di gestione patrimoniale siano esercitati su relazioni bancarie intestate direttamente ai clienti e non ai fiduciari. In tal caso, sarebbe la banca a fungere da agente pagatore.

[31] In merito ai rapporti con i *trust*, l'applicazione del progetto del Consiglio federale potrebbe determinare una preferenza verso *trustee* esteri, quanto meno in presenza di beneficiari effettivi sotto forma di persone fisiche domiciliate in Svizzera.

[32] L'iniziativa osserva come mediamente, presso l'AFC, siano depositati oltre 10 mia. di fr. in attesa di rimborso.

di opposizione si procede con la trattenuta alla fonte [art. 19 cpv. 1 LIP]), rappresenterebbe una soluzione semplice in grado di soddisfare appieno la funzione di garanzia dell'imposta preventiva (obiettivo originario di tale imposta). L'iniziativa lascia al Consiglio federale il compito di concepire le modalità operative esatte di tale estensione[33], osservando come lo sviluppo tecnologico offrirebbe certamente delle soluzioni adeguate e non troppo onerose[34]. Riguardo agli investitori esteri, l'iniziativa richiede che la trattenuta sia determinata in funzione dell'eventuale aliquota convenzionale.

L'iniziativa Cattaneo non approfondisce i meccanismi operativi di riscossione e notifica. Tuttavia, in considerazione di quanto proposto, partiamo dal presupposto che pur senza mai citarlo, l'iniziativa preveda implicitamente il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore. Non si vede infatti chi altri, oltre all'agente pagatore, potrebbe essere nella condizione di identificare correttamente l'investitore ed il suo domicilio, raccogliergli l'eventuale adesione volontaria alla procedura notifica, procedere alla notifica stessa o, per chi non aderisce, alla trattenuta del 35% (con successivo pagamento all'AFC) e, per gli investitori esteri, rilevare l'eventuale esistenza di un accordo SAI[35] e, in sua presenza, effettuare la trattenuta in base all'aliquota convenzionale. La CET-N ha proposto di non dare seguito all'iniziativa, ritenendo che le preoccupazioni da essa sollevate potranno essere esaminate durante il dibattito sul progetto di riforma dell'imposta preventiva proposto dal Consiglio federale[36].

III. Confronto tra AP-LIP e Iniziativa Cattaneo

Entrambe le proposte prevedono il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore, ma con differenze importanti in termini di ampiezza d'applicazione. Per l'AP-LIP tale cambiamento sarebbe limitato ai redditi di interessi (seppur con l'inclusione di quelli di origine estera) e non concernerebbe le persone giuridiche svizzere e gli investitori esteri, che sarebbero esentati *tout court*. L'iniziativa, da parte sua, prevederebbe la trattenuta dell'imposta preventiva su tutti i redditi di interessi e di partecipazioni di emissione svizzera, salvo la scelta volontaria, da parte dell'investitore svizzero, di optare per una notifica alle autorità fiscali. Per gli investitori esteri notificati (verosimilmente tramite lo scambio automatico di informazioni), l'iniziativa prevederebbe invece l'applicazione

[33] Cfr. l'art. 20 cpv. 2 LIP proposto dall'iniziativa.

[34] Come osservato dall'iniziativa Cattaneo "[r]iguardo l'attuazione concreta della generalizzazione della procedura di notifica, i mezzi tecnici attualmente a disposizione permettono facilmente di registrare il consenso del contribuente e di notificare direttamente all'autorità fiscale le prestazioni imponibili per i beneficiari domiciliati in Svizzera, rispettivamente prelevare l'imposta preventiva all'aliquota residua prevista dalla relativa convenzione di doppia imposizione per i beneficiari residenti all'estero. La riforma proposta non risulta quindi essere troppo onerosa, né per quanto attiene alla sua attuazione a livello legislativo, né per quanto attiene alla sua applicazione pratica".

[35] L'iniziativa Cattaneo non approfondisce il tema di come trattare nel dettaglio gli investitori esteri, ma si suppone che l'unico equivalente praticabile alla notifica volontaria possa essere il sistema dello scambio automatico di informazioni (pur non trattandosi, di principio, di una scelta "volontaria"). Di fatto, ciò porterebbe ad escludere gli investitori esteri residenti in Paesi che non hanno aderito allo scambio automatico (peraltro una minoranza) dalla possibilità di optare per una notifica volontaria.

[36] Il 23 giugno 2020, la CET-N ha così deciso con 18 voti contro 3 e 4 astensioni.

dell'aliquota convenzionale. Le due proposte hanno gradi di approfondimento diversi, anche in virtù delle risorse impiegate per svilupparle. Nei due prossimi paragrafi procederemo ad un loro confronto dal punto di vista dei costi d'implementazione e del ruolo riservato alla procedura di notifica.

A. I costi d'implementazione

Il fatto che l'iniziativa richieda la concretizzazione in parallelo di due sistemi, di notifica e di trattenuta, porta a stimare dei costi d'implementazione significativi, benché, rispetto al progetto del Consiglio federale, non sia prevista l'inclusione dei redditi esteri, con le complessità che ciò comporterebbe soprattutto con riferimento ai redditi indiretti. L'obiettivo di sviluppare un sistema duplice rischierebbe di riproporre lo stesso scenario che portò all'abbandono del progetto del Consiglio federale del 2014, a causa degli oneri in capo agli agenti pagatori, reputati eccessivi. Con la sola differenza che in ambito di procedura di notifica, rispetto al 2014, le banche (quanto meno quelle con clientela internazionale) potrebbero ora fare leva su sistemi di scambio automatico di informazioni già implementati e sul fatto che la maggior parte della clientela estera è comunque residente in Paesi con i quali la Svizzera ha siglato un accordo. La sensazione che l'iniziativa possa essere di più difficile e costosa implementazione rispetto al progetto del Consiglio federale risulta ulteriormente rafforzata dal fatto di prevedere l'applicazione dell'aliquota convenzionale agli investitori esteri notificati.

B. La procedura di notifica

Se da una parte il progetto del Consiglio federale non sviluppa alcuna proposta in merito alla procedura di notifica, dall'altra va tenuto conto di come tale esclusione trovi origine nei risultati della procedura di consultazione del progetto risalente al 2014. All'epoca, la proposta di introdurre una notifica volontaria fu una delle principali cause del fallimento del progetto. Come menzionato in precedenza, ASB ed economistesuisse avrebbero preferito l'introduzione di una notifica automatica, mentre altri partecipanti si espressero a difesa del principio del segreto bancario, osservando come anche l'introduzione di una notifica volontaria non avrebbe risolto il problema, in quanto le banche avrebbero comunque spinto in modo deciso in favore dell'opzione di notifica, con il risultato che il dibattito su un importante tema come quello del segreto bancario sarebbe stato sottratto, nella pratica, alla politica ed al Paese. In tale ottica, il Rapporto esplicativo è chiaro nel ritenere come i tempi non siano ancora maturi per consentire di valutare un'estensione della procedura di notifica.

IV. Conclusione

Il Consiglio federale ha rielaborato i precedenti tentativi di riforma dell'imposta preventiva, mantenendo un proposito riformatore (introduzione del principio dell'agente pagatore) ma cercando di considerare le ragioni che nel passato non consentirono di ottenere sostegno politico. In particolare, ciò è stato fatto tenendo in considerazione le critiche della piazza finanziaria (contraria a soluzioni di difficile e costosa implementazione) ed evitando di proporre modifiche alla procedura di notifica, ciò che avrebbe riaperto il dibattito sul segreto bancario in Svizzera, rischiando di fare nuovamente

fallire il progetto. Inoltre, non va dimenticato che il Consiglio federale ha operato una scelta che potesse risultare compatibile anche con criteri di politica finanziaria (da cui la limitazione della riforma ai redditi di interessi). Politica finanziaria che a maggior ragione nel contesto attuale, segnato dalla pandemia mondiale e da un'economia in difficoltà, potrebbe risultare un argomento decisivo. Nel suo insieme e tenuto conto delle numerose variabili in gioco, la proposta del Consiglio federale si sforza di raggiungere gli obiettivi prefissati, anche se ulteriori affinamenti e semplificazioni dovrebbero essere valutati al fine di contenere i costi d'implementazione (in primo luogo riconsiderando l'opportunità di estendere le trattenute ai redditi di fonte estera).

Per concludere, facendo astrazione di considerazioni di politica finanziaria e della sensibilità politica suscitata dal dibattito sul segreto bancario, dal punto di vista degli oneri d'implementazione, l'adozione di un sistema di notifica automatica (dunque, senza la necessità di disporre di un sistema duplice) ed esteso all'insieme dei redditi (dividendi ed interessi), rappresenterebbe la soluzione probabilmente di più agevole implementazione per gli istituti bancari svizzeri, che potrebbero far leva sui sistemi di scambio automatico di informazioni già posti in essere per la clientela estera.

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.

Per i tuoi servizi bancari, scegli comodità e risparmio.

Pacchetto
GIOVANE



Pacchetto
FAMIGLIA



Pacchetto
INDIVIDUALE



Pacchetti BancaStato La banca disegnata per te.

Per i tuoi servizi bancari scegli la soluzione unica a prezzo fisso che ti dà tutto incluso: conti, carte di credito e carte Maestro, prelevamenti senza spese in tutta la Svizzera e assicurazioni su viaggi e shopping.

Scopri di più su www.bancastato.ch/pacchetti

