

Dipartimento federale delle finanze DFF

Amministrazione federale delle contribuzioni AFC Divisione principale Politica fiscale Divisione legislazione fiscale

14.02.2018

Procedura di consultazione concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti «too big to fail»

Rapporto sui risultati

Compendio

A seguito di nuove prescrizioni in materia di vigilanza, in futuro le banche di rilevanza sistemica dovranno emettere gli strumenti «too big to fail» (TBTF) tramite la società madre. Per tale società l'emissione di strumenti TBTF e il trasferimento delle risorse alle sue banche operative comporta un aumento dell'imposta sull'utile. Quest'onere fiscale supplementare è dovuto alla riduzione della deduzione per partecipazioni che risulta dal pagamento degli interessi passivi su tali strumenti. Per evitare un'imposizione più elevata dell'utile e una conseguente diminuzione dei fondi propri, nel calcolo della deduzione per partecipazioni non si dovranno considerare i seguenti elementi: da un canto, gli interessi pagati agli investitori e, dall'altro, i crediti iscritti a bilancio a seguito del trasferimento interno delle risorse. In questo modo l'onere fiscale non aumenta con l'emissione di strumenti TBTF. L'adeguamento proposto permette di costituire fondi propri senza subire un aumento del carico fiscale.

In sintesi, dai 49 pareri pervenuti dalla consultazione sono emersi i seguenti risultati:

- favorevoli: 33; favorevoli con riserva: 4; contrari: 6; rinunciano a inoltrare un parere: 6;
- gli obiettivi previsti dall'avamprogetto (attuare il regime TBTF ed evitare ostacoli fiscali alla costituzione di fondi propri) riscuotono un ampio consenso;
- lo strumento proposto per raggiungere gli obiettivi (correzione del calcolo della deduzione per partecipazioni) è approvato ampiamente;
- pochi partecipanti respingono l'avamprogetto in primo luogo per motivi costituzionali;
- anche taluni sostenitori dell'avamprogetto esprimono dubbi sulla costituzionalità del trattamento privilegiato del settore bancario, giungendo però alla conclusione che questo trattamento è giustificato o risponde al pubblico interesse;
- alcuni partecipanti fanno notare che la legge attuale offre già alle banche senza rilevanza sistemica altre possibilità per evitare gli effetti sulla deduzione per partecipazioni;
- l'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA) chiede un'estensione della regolamentazione agli assicuratori e ai loro strumenti che, secondo la legislazione in materia di vigilanza, possono essere computati nei fondi propri. L'ASA sostiene in particolare che gli assicuratori si trovano in una situazione paragonabile a quella delle banche;
- alcuni rappresentanti dell'economia, gli assicuratori e due partiti hanno chiesto, o perlomeno proposto, un'estensione della regolamentazione a tutti i settori e a tutti gli strumenti (prestiti/obbligazioni).

1. Situazione iniziale

Il 9 giugno 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di indire presso i Cantoni, i partiti politici e le associazioni mantello dell'economia una procedura di consultazione concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti «too big to fail» per eliminare l'aumento dell'onere fiscale.

La consultazione è terminata il 29 settembre 2017. Sono stati interpellati complessivamente 57 destinatari. I Cantoni sono stati invitati a prendere posizione, in particolare, riguardo al momento adeguato per una tempestiva entrata in vigore del progetto nonché alle ripercussioni che ne deriverebbero per loro. L'elenco dei destinatari della consultazione figura nell'allegato.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono pervenuti 49 pareri, di cui 43 in merito al contenuto dell'avamprogetto. Questi ultimi sono stati presentati da 5 partiti (PPD, PLR, PES, UDC, PS), dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), 22 Cantoni (AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH) e da 15 organizzazioni/persone interessate (UCS, economiesuisse, SwissHoldings, ASB, USS, Travail.Suisse, ASA, EXPERTsuisse, FIDUCIARI SUISSE, UBS, CS, FER, CP, Handelskammer beider Basel, Conferenza fiscale delle città).

2. Il progetto posto in consultazione

Le banche, i gruppi finanziari e i conglomerati finanziari dominati dal settore bancario (di seguito «banche») soggiacciono a disposizioni in materia di vigilanza. Le prescrizioni prudenziali del regime TBTF possono imporre loro, e segnatamente alle banche di rilevanza sistemica, di emettere i cosiddetti «CoCos», le obbligazioni «write-off» o le obbligazioni «bail-in» per rafforzare la loro base di fondi propri o adempiere le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite.

Secondo le prescrizioni dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), nel caso delle banche di rilevanza sistemica gli strumenti TBTF devono essere emessi al più tardi a partire dal 1° gennaio 2020 dalla società madre. Quest'ultima trasferisce le risorse raccolte con l'emissione di strumenti TBTF di norma all'interno del gruppo alle banche operative o ad altre società del gruppo che necessitano di rafforzare la base di fondi propri o di aumentare i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite.

Per la società madre l'emissione di strumenti TBTF e il trasferimento delle risorse alle proprie banche operative comporta complessivamente un onere più elevato derivante dall'imposta sull'utile. Dal momento che le società madri delle banche di rilevanza sistemica conseguono prevalentemente ricavi da partecipazioni e non esercitano attività operative, ne risulta un'imposizione di fatto di tali ricavi. Questo onere fiscale supplementare comporta una riduzione dei fondi propri, aspetto che è in contrasto con gli obiettivi della legislazione TBTF.

Il maggior onere fiscale è dovuto al calcolo della deduzione per partecipazioni applicato. La deduzione è una percentuale di riduzione dell'imposta sull'utile dovuta. Questo dispositivo permette di evitare un'imposizione economica multipla dei ricavi da partecipazioni. In generale si applica il principio seguente: più la quota dei ricavi da partecipazioni sull'utile complessivo è importante, maggiore è la deduzione per partecipazioni e quindi minore è l'imposta dovuta. Nel diritto vigente gli strumenti TBTF riducono aritmeticamente la deduzione per partecipazioni e fanno pertanto aumentare l'imposta dovuta.

Per evitare un'imposizione più elevata dell'utile, l'avamprogetto prevede di adeguare nel modo indicato di seguito il calcolo della deduzione per partecipazioni della società madre di un gruppo bancario:

- in primo luogo, gli oneri per interessi derivanti dagli strumenti TBTF, che fanno diminuire la deduzione per partecipazioni, non dovranno più essere inclusi nei costi di finanziamento;
- in secondo luogo, le risorse provenienti dagli strumenti TBTF trasferite all'interno del gruppo non dovranno essere considerate nel bilancio della società madre poiché in linea di principio fanno aumentare la deduzione per partecipazioni.

In un'ottica di lungo periodo, l'onere supplementare dell'imposta sull'utile risultante da un mancato adeguamento della legislazione comporterebbe maggiori entrate che potrebbero raggiungere annualmente diverse centinaia di milioni di franchi per l'imposta federale diretta e le imposte cantonali. L'adeguamento proposto permette di evitare questo aumento potenziale delle imposte risultante dall'applicazione della legislazione in materia di vigilanza.

3. Risultati della consultazione

3.1 Pareri sull'avamprogetto in generale

Favorevoli

La CDCF e 21 Cantoni (AG, AI, BE, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH)

Quattro partiti (PPD, PLR, UDC, PS)

Sette organizzazioni/persone interessate (ASB, USS, EXPERTsuisse, UBS, CS, FER, CP)

Motivazione:

- La CDCF, sette Cantoni (BE, BS, NE, SG, TG, TI, ZH), il PLR e tre organizzazioni (ASB, EXPERTsuisse, FER) giudicano sensata la proposta di aumentare la dotazione di fondi propri delle banche di rilevanza sistemica. In caso contrario, l'onere fiscale supplementare legato all'emissione di strumenti TBTF ridurrebbe nuovamente la dotazione di fondi propri.
- La CDCF, dieci Cantoni (AI, GE, JU, NW, OW, SH, SO, VD, VS, ZG) e due partiti (PPD, PLR) sottolineano l'importanza del progetto per la piazza finanziaria, e quindi per l'intera economia nazionale.
- **UBS** e **CS** approvano l'avamprogetto poiché consentirebbe, da un lato, di emettere strumenti TBTF senza generare un aumento significativo dell'onere fiscale e, dall'altro, di rafforzare la dotazione di fondi propri.

Favorevoli con riserva

Quattro organizzazioni (**economiesuisse, SwissHoldings, ASA, Handelskammer beider Basel**)

Motivazione:

- Tre organizzazioni (**economiesuisse**, **SwissHoldings**, **Handelskammer beider Basel**) sono del parere che, pur essendo conforme agli obiettivi previsti dalle disposizioni TBTF in materia di vigilanza, l'avamprogetto dovrebbe però essere adeguato in modo da poter essere applicato a tutti i settori in situazioni analoghe.
- L'ASA chiede di estendere il campo d'applicazione dell'avamprogetto al settore assicurativo.

Contrari

Un Cantone (**BL**) Un partito (**PES**)

Quattro organizzazioni (UCS, Travail.Suisse, FIDUCIARI SUISSE, Conferenza fiscale delle città)

Motivazione:

- Secondo il Cantone **BL** la soluzione proposta non incentiva le banche di rilevanza sistemica a rafforzare la loro quota di capitale proprio.
- Il PES critica l'avamprogetto perché viola diverse disposizioni costituzionali.
- Per quattro organizzazioni (UCS, Travail.Suisse, FIDUCIARI SUISSE, Conferenza fiscale delle città) le entrate fiscali supplementari sono una necessità urgente. L'UCS e la Conferenza fiscale delle città chiedono pertanto di esaminare la prevista revisione di legge nel contesto generale del Progetto fiscale 17 (PF17).

3.2 Campo di applicazione della nuova normativa proposta

- Due partiti (PLR, UDC) e cinque organizzazioni (economiesuisse, EXPERTsuisse, SwissHoldings, ASA, Handelskammer beider Basel) chiedono di estendere il campo di applicazione dell'avamprogetto anche ad altri settori, o perlomeno propongono di esaminare in quale misura le imprese industriali e di servizi sono parimenti soggette a un'imposizione fiscale multipla dovuta al finanziamento di filali.
- SwissHoldings ed economiesuisse fanno notare che il metodo indiretto applicato in Svizzera nell'ambito della deduzione per partecipazioni compromette sensibilmente le attività di finanziamento. Entrambe le associazioni segnalano che gli interessi obbligazionari sono soggetti all'imposta preventiva. Secondo Swissholdings, la combinazione di questi svantaggi (deduzione per partecipazioni e imposta preventiva) induce i gruppi ad astenersi, per quanto possibile, dal servirsi della loro società madre svizzera per emettere obbligazioni o finanziare il gruppo, oppure li costringe ad accettare gli svantaggi derivanti dal metodo di calcolo della deduzione per partecipazioni. Economiesuisse esige una nuova concezione macroeconomica della deduzione per partecipazioni. EX-PERTsuisse ed economiesuisse chiedono un nuovo disciplinamento applicabile non solo agli strumenti TBTF, bensì a tutti gli strumenti di finanziamento mediante capitale di terzi che sono trasferiti come prestiti a società del gruppo.
- UDC, economiesuisse e Swissholdings sostengono che, nel quadro dell'attuazione nazionale delle prescrizioni relative al progetto BEPS («Base Erosion and Profit Shifting») dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e del G20, la situazione di tutti i gruppi si è aggravata. Di conseguenza, un numero sempre maggiore di attività deve essere fornito dalla società madre e questo comporta una serie di svantaggi fiscali. Essi ritengono quindi che questi inconvenienti debbano essere eliminati nell'ambito del presente progetto.
- **Travail.Suisse** chiede di limitare la nuova normativa proposta alle banche di rilevanza sistemica qualora questa fosse attuata.
- L'ASA invita ad estendere il campo d'applicazione dell'avamprogetto al settore assicurativo, in particolare per motivi di parità di trattamento. L'ASA ed EXPERTsuisse criticano soprattutto il fatto che la normativa sia stata estesa alle banche senza rilevanza sistemica escludendo contestualmente il settore assicurativo. Inoltre fanno notare che questo settore, oltre a dover soddisfare anch'esso prescrizioni prudenziali in materia di capitale, si trova in una situazione paragonabile a quella delle banche. Anche economiesuisse sollecita una simile estensione.

3.3 Costituzionalità della nuova normativa proposta

- Cinque Cantoni (AI, FR, SO, SZ, VS), due partiti (PES, UDC) e otto organizzazioni (UCS, economiesuisse, SwissHoldings, EXPERTsuisse, Travail.Suisse, ASA, FI-DUCIARI SUISSE, Conferenza fiscale delle città) esprimono dubbi sulla costituzionalità del trattamento preferenziale delle banche. ASA ed EXPERTsuisse chiedono di estendere la normativa agli assicuratori.
- La CDCF e otto Cantoni (FR, OW, NW, SH, TG, VD, ZG, ZH) ritengono che questa violazione del principio di uguaglianza giuridica sia giustificabile in considerazione delle disposizioni della FINMA in materia di vigilanza. Alcuni partecipanti propongono una limitazione della normativa alle banche di rilevanza sistemica.
- Il PES e FIDUCIARI SUISSE si chiedono fondamentalmente se la modifica di legge risponda al pubblico interesse. Ritengono che spetti agli azionisti rafforzare la base di capitale proprio e che lo Stato non abbia il compito di aiutarli nel loro intento.
- Per il PES l'avamprogetto violerebbe il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.

3.4 Impostazione della deduzione per partecipazioni

- Sette Cantoni (BE, FR, NW, OW, SO, TG, GE) e quattro organizzazioni (UCS, SwissHoldings, FIDUCIARI SUISSE, Conferenza fiscale delle città) propongono di esaminare il passaggio al sistema dell'esenzione diretta o affermano che con questo sistema si potrebbe risolvere la problematica in questione.
- La CDCF ritiene che attualmente il passaggio al sistema dell'esenzione diretta non sia appropriato in termini di politica reale.

3.5 Entrata in vigore

- Il Cantone ZG e quattro organizzazioni/persone interessate (economiesuisse, ASB, CS, UBS) sono favorevoli a un'entrata in vigore possibilmente tempestiva delle disposizioni modificate.
- I Cantoni AG e SO sono d'accordo di fissare l'entrata in vigore al 2020.
- Il Cantone JU esige di essere consultato prima di fissare la data dell'entrata in vigore.

3.6 Altre osservazioni

- Il PES chiede di analizzare l'impatto della regolamentazione al momento dell'elaborazione del messaggio. Critica inoltre il fatto che gli strumenti TBTF non siano disciplinati nella legge sulle banche ma nell'ordinanza sui fondi propri. Ciò permette infatti al Consiglio federale o alla FINMA stessa di stabilire gli strumenti di debito. Per questo motivo, il PES ritiene che l'avamprogetto violi l'attuale regolamentazione – conforme alla tradizione giuridica svizzera – secondo cui l'oggetto fiscale deve fondamentalmente essere definito a livello di legge.
- Secondo SwissHoldings è opinabile la proposta dell'avamprogetto di assimilare fiscalmente i corrispettivi pagati sugli strumenti TBTF interamente agli interessi passivi. A suo avviso questo approccio non è comprensibile in quanto la FINMA considera gli strumenti TBTF come parte del capitale proprio, mentre per gli investitori privati svizzeri solo una parte dei corrispettivi si qualifica come proventi da interessi imponibili. In conclusione, la soluzione proposta permetterebbe di fatto alle banche di far valere una deduzione degli interessi sul capitale proprio e quest'ultimo dovrebbe ora beneficiare anche di un trattamento privilegiato grazie alla deduzione per partecipazioni. L'UCS e la Conferenza fiscale delle città considerano una deduzione dei costi del capitale proprio corrisponden-

te agli interessi passivi una possibile alternativa, che dovrebbe essere esaminata ulteriormente nel quadro del PF17.

- Ad avviso della CDCF e di tre Cantoni (FR, NW, TG) l'onere fiscale supplementare potrebbe anche essere evitato se le obbligazioni fossero emesse direttamente dalla filiale.
- Il **PES** e tre organizzazioni (**SwissHoldings, ASA, EXPERTsuisse**) precisano che, almeno per le banche senza rilevanza sistemica, non sussiste alcun obbligo prudenziale di emettere gli strumenti TBTF tramite la società madre.
- Tre organizzazioni (economiesuisse, SwissHoldings, ASA) segnalano le interazioni con la necessaria riforma, ancora pendente, dell'imposta preventiva: il miglioramento delle condizioni relative alle attività di finanziamento dei gruppi permetterebbe di riportare in Svizzera il valore aggiunto attualmente creato in parte all'estero e quindi di consolidare il mercato svizzero dei capitali.
- Il Cantone SZ osserva che, con il sistema attuale della deduzione per partecipazioni, i costi di finanziamento per le società madri aumentano in ragione del ricorso agli strumenti TBTF e ciò provoca una diminuzione della deduzione per partecipazioni. Aggiunge tuttavia che, a causa della quota più bassa delle partecipazioni sul totale degli attivi, il trasferimento delle risorse sotto forma di prestiti riduce, a sua volta, i costi di finanziamento da considerare per il calcolo della deduzione per partecipazioni e fa quindi aumentare tale deduzione. Il secondo effetto annullerebbe pertanto il primo. Il Cantone interpellato ritiene che questi nessi non siano stati esposti in modo chiaro nel progetto.
- Il Cantone BS sottolinea che la crisi finanziaria sviluppatasi nel 2007 è riconducibile in larga misura al comportamento d'investimento sempre più rischioso di certe banche, che avrebbe contribuito notevolmente alla necessità di attuare misure statali volte a rafforzare la base di fondi propri.
- Il PS critica il modo di procedere: in un primo tempo si introducono prescrizioni prudenziali in materia di fondi propri e si ammettono CoCos, obbligazioni «write-off» o «bail-in» per rafforzare la base di fondi propri, e solo in un secondo tempo si chiariscono le conseguenze fiscali.
- L'UCS e la Conferenza fiscale delle città contestano il fatto che le conseguenze delle
 disposizioni in materia di vigilanza siano sopportate dall'ente pubblico. Questo fenomeno
 dovrebbe essere esaminato con occhio critico in considerazione della garanzia di fatto
 dello Stato e del trattamento speciale accordato in materia di imposta preventiva e di
 tasse di bollo.
- L'ASA deplora il fatto che l'avamprogetto presupponga erroneamente che allo stato attuale le imprese di altri settori siano sottoposte a regolamentazioni paragonabili alle esigenze previste nel settore bancario per gli strumenti di finanziamento tramite capitale di terzi in grado di assorbire i rischi.

Allegato

Elenco dei destinatari della procedura di consultazione

Partecipanti alla consultazione

1. Cantoni

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Cantone di Zurigo	ZH	
Cantone di Berna	BE	
Cantone di Lucerna	LU	
Cantone di Uri	UR	☑ (rinuncia)
Cantone di Svitto	SZ	\square
Cantone di Obvaldo	OW	
Cantone di Nidvaldo	NW	\square
Cantone di Glarona	GL	☑ (rinuncia)
Cantone di Zugo	ZG	\square
Cantone di Friburgo	FR	
Cantone di Soletta	SO	
Cantone di Basilea Città	BS	\square
Cantone di Basilea Campagna	BL	\square
Cantone di Sciaffusa	SH	☑
Cantone di Appenzello Esterno	AR	☑ (rinuncia)
Cantone di Appenzello Interno	Al	\square
Cantone di San Gallo	SG	
Cantone dei Grigioni	GR	☑ (rinuncia)
Cantone di Argovia	AG	\square
Cantone di Turgovia	TG	\square
Cantone Ticino	TI	\square
Cantone di Vaud	VD	
Cantone del Vallese	VS	1
Cantone di Neuchâtel	NE	☑
Cantone di Ginevra	GE	\square
Cantone del Giura	JU	\square
Conferenza dei Governi cantonali	CdC	

2. Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Partito borghese-democratico	PBD	
svizzero		
Partito popolare democratico	PPD	
svizzero		
Partito cristiano sociale Obvaldo	csp-ow	
Partito cristiano sociale alto Val-	CSPO	
lese		
Partito evangelico svizzero	PEV	
PLR.I Liberali	PLR	
Partito ecologista svizzero	PES	\square
Partito Verde liberale svizzero	PVL	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Romand	MCR	
Unione democratica di centro	UDC	\square
Partito socialista svizzero	PS	

3. Associazioni mantello svizzere delle città, dei Comuni e delle regioni di montagna

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS	☑ (rinuncia)
Unione delle città svizzere	UCS	
Gruppo svizzero per le regioni di	SAB	
montagna		

4. Associazioni mantello nazionali dell'economia

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
economiesuisse	economiesuisse	Ø
Federazione delle imprese sviz-		
zere		
SwissHoldings	SwissHoldings	☑
Federazione dei gruppi industriali		
e servizi in Svizzera		
Unione svizzera delle arti e me-	USAM	
stieri		
Unione svizzera degli imprenditori	USI	☑ (rinuncia)
Unione Svizzera dei Contadini	USC	
Associazione svizzera dei ban-	ASB	Ø
chieri		
Unione sindacale svizzera	USS	
Società svizzera degli impiegati di	SIC Svizzera	
commercio		
Travail.Suisse		\square

5. Autorità finanziarie e organizzazioni fiscali

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Conferenza dei direttori cantonali delle finanze	CDCF	
Conferenza svizzera delle imposte	CSI	

6. Altre organizzazioni e persone interessate

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Associazione Svizzera	ASA	☑
d'Assicurazioni		
SIX Swiss Exchange SA		
Associazione delle banche estere	AFBS	
in Svizzera		
Unione delle Banche Cantonali	UBCS	
Svizzere		
Associazione delle banche di	VSKF	
credito e degli istituti di finanzia-		
mento svizzeri		
Associazione dei banchieri privati	VSPB	
svizzeri		
Banca nazionale svizzera	BNS	
Associazione svizzera degli	EXPERTsuisse	\square
esperti in revisione contabile,		
fiscalità e consulenza fiduciaria		
FIDUCIARI SUISSE (Unione		\square
Svizzera dei Fiduciari)		
Raiffeisen Svizzera	Raiffeisen	
Banca cantonale di Zurigo	ZKB	
PostFinance		

UBS SA	UBS	
Credit Suisse SA	CS	

7. Partecipanti non interpellati ufficialmente

Destinatari	Abbreviazioni	Parere pervenuto
Fédération des Entreprises	FER	\square
Romandes		
Centre Patronal	СР	☑
Handelskammer beider Basel		\square
Conferenza fiscale delle città		\square