

Riforma dell'imposizione delle imprese III: mantenere il livello delle entrate

dossierpolitica

16 giugno 2014

Numero 3

Politica fiscale La Svizzera ha un sistema d'imposizione delle imprese attrattivo. La redditività fiscale delle imposte sull'utile è aumentata notevolmente dopo il 1990. Un importante contributo è dato dalle imprese internazionali. A seguito delle evoluzioni nel diritto fiscale internazionale, è tuttavia necessaria una revisione del sistema fiscale elvetico. La riforma intende sostituire i regimi fiscali speciali dei cantoni con soluzioni accettate a livello internazionale che potrebbero comportare anche una diminuzione delle entrate fiscali. Inoltre, secondo la loro situazione, alcuni cantoni ridurranno i loro tassi d'imposizione sull'utile allo scopo di garantire la loro competitività fiscale. La Confederazione sosterrà finanziariamente gli sforzi profusi. Questa combinazione di misure è il mezzo migliore per garantire che la Svizzera resti una piazza economica competitiva a livello mondiale e possa parallelamente mantenere l'attuale livello delle entrate derivanti dall'imposta sull'utile.

La posizione di economiessuisse

- ▶ Riforme fiscali che mirano a preservare e rafforzare l'attrattività fiscale della piazza economica sono interessanti a medio e lungo termine sia per l'occupazione e il benessere, sia per il fisco.
- ▶ Scenari alternativi senza una riforma della fiscalità delle imprese comporterebbero delle perdite di entrate sostanziali per la Confederazione, i cantoni e i comuni.
- ▶ La riforma dell'imposizione delle imprese III è un progetto politico prioritario. Essa potrà essere finanziata a livello federale attraverso una politica di contenimento delle spese, senza passare da programmi di risparmio o aumenti d'imposta.
- ▶ economiessuisse si oppone all'introduzione di un'imposta sugli utili da partecipazioni. Una simile misura non è pertinente nell'ambito della riforma dell'imposizione delle imprese III, né necessaria dal punto di vista della politica finanziaria.

Un'imposta sulle imprese molto redditizia

► Dal 1990 il rendimento dell'imposta sull'utile è considerevolmente aumentato.

► Una piazza economica attrattiva non ha solo un effetto positivo sull'occupazione e il benessere in generale, ma è anche particolarmente interessante per il fisco.

L'imposta sull'utile contribuisce in misura crescente al finanziamento dei budget pubblici in Svizzera. A partire dal 1990, le entrate della Confederazione generate da questa imposta sono quadruplicate in termini nominali. In confronto, le entrate derivanti dall'imposta sul reddito sono soltanto raddoppiate (cf. grafico 1). Anche a livello dei cantoni e dei comuni, le entrate incassate mediante l'imposta sull'utile sono nettamente aumentate più rapidamente di quelle relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche (cf. grafico 2). La crescita nettamente superiore alla media delle entrate legate all'imposta sull'utile si spiega in gran parte con il contributo delle imprese attive a livello internazionale con sede in Svizzera. Anche se i redditi di queste imprese beneficiano in alcuni casi di un'imposizione favorevole, esse costituiscono un'importante fonte di entrata per lo Stato.

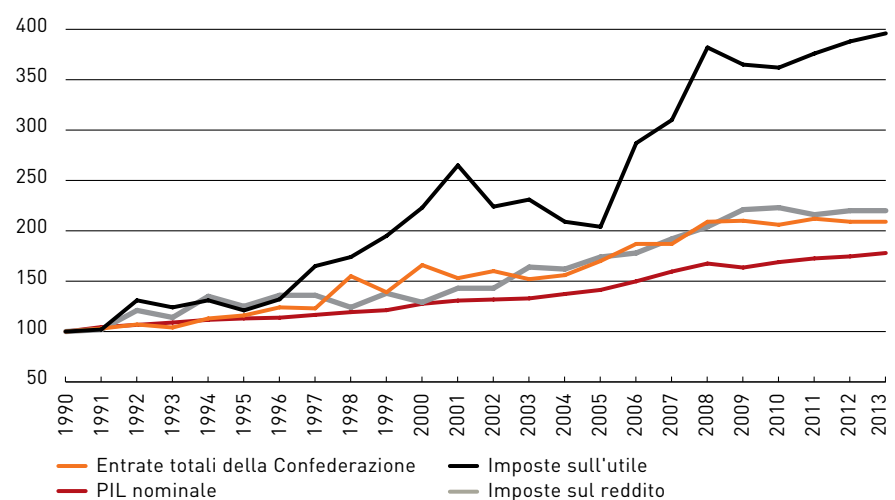
Le riforme precedenti sulla fiscalità delle imprese hanno fortemente aumentato l'attrattiva della Svizzera quale piazza d'insediamento internazionale delle imprese. Migliorando le condizioni quadro delle holding, ottimizzando la deduzione delle partecipazioni e abolendo l'imposta sul capitale, la prima riforma della fiscalità delle imprese (1997) ha attirato un numero considerevole di società internazionali. Nonostante l'abolizione dell'imposta sul capitale a livello federale, le entrate generate dall'imposizione delle imprese sono aumentate, e non diminuite. In seguito, la seconda riforma dell'imposizione delle imprese (2007) ha eliminato diversi inconvenienti del sistema per le circa 300'000 piccole e medie imprese (PMI). Essa ha inoltre attirato grandi gruppi internazionali. L'insediamento di nuove imprese comporta anche un aumento della base fiscale. L'evoluzione mostra che una piazza economica fiscalmente attrattiva è interessante non solo per l'occupazione e il benessere in generale, ma anche per il fisco (cf. grafico 3).

Grafico 1

► Dopo il 1990, le entrate fiscali della Confederazione provenienti dalle persone giuridiche hanno registrato un aumento superiore alla media, rispetto al PIL e rispetto ad altre entrate fiscali. Le entrate fiscali totali sono raddoppiate, mentre quelle generate dall'imposta sull'utile delle persone giuridiche sono quadruplicate. Questa imposta contribuisce ancora di più al finanziamento del budget della Confederazione.

Evoluzione delle entrate federali e del PIL dopo il 1990

Indice 1990 = 100



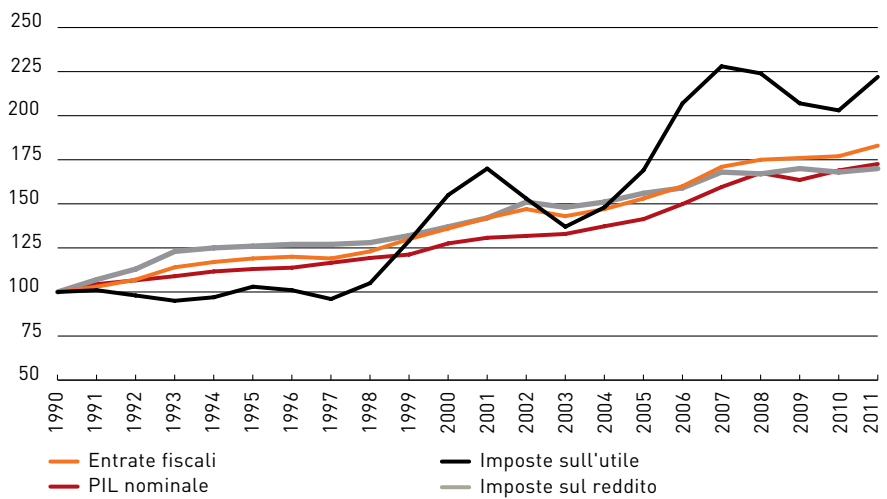
Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

Grafico 2

► Le entrate fiscali dei cantoni e dei comuni registrano un'evoluzione analoga a quella della Confederazione. Anche in questo caso, le entrate dell'imposta sull'utile hanno registrato, dopo il 1990, una progressione nettamente maggiore a quella delle imposte sul reddito delle persone fisiche.

Evoluzione delle imposte cantonali e comunali dopo il 1990

Indice 1990 = 100



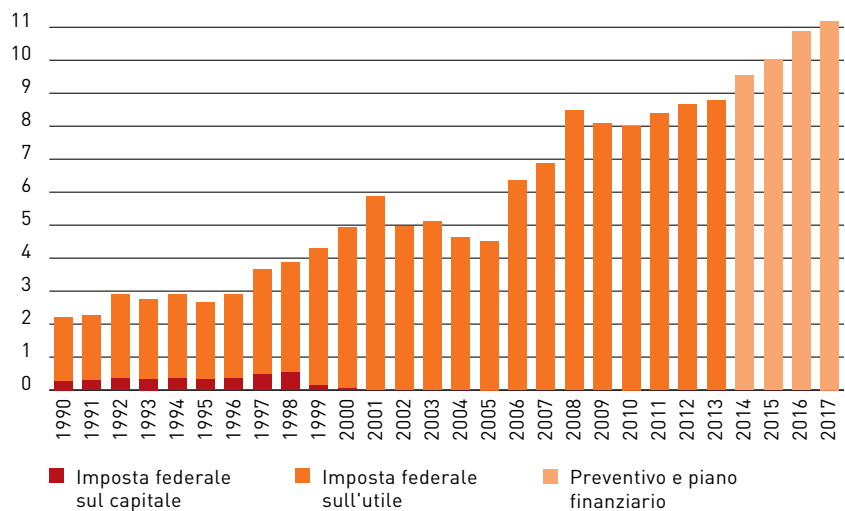
Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2014).

Grafico 3

► Il gettito dell'imposta sulle imprese è aumentato regolarmente. Grazie alle riforme della fiscalità delle imprese, la Svizzera è una piazza economica attrattiva per le imprese attive a livello internazionale. Questo favorisce a lungo termine anche il fisco ed è la ragione per la quale la Confederazione si attende un aumento delle proprie entrate anche per il periodo 2014-2017.

Evoluzione delle entrate derivanti dall'imposta sulle società

Entrate fiscali provenienti dalle imprese, in miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013).

Importanza finanziaria delle imprese attive a livello internazionale

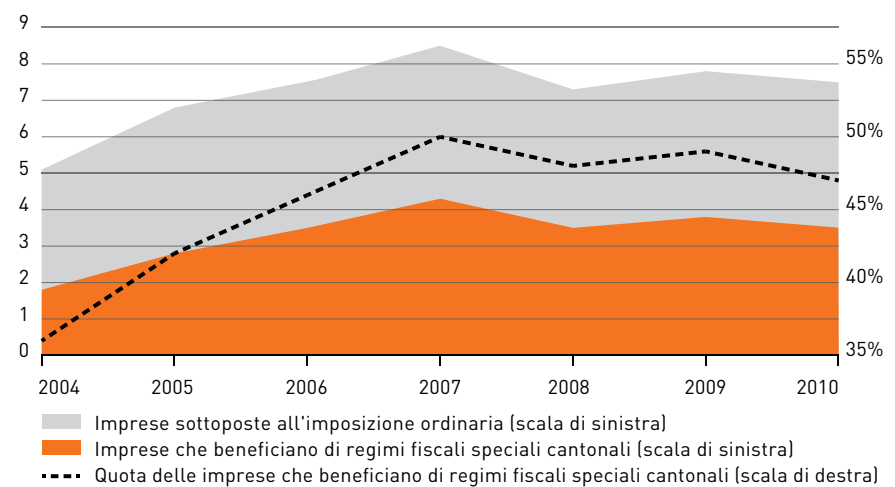
Le circa 24'000 società a statuto speciale a livello cantonale (società holding, di domicilio e miste) sono all'origine di quasi il 50% delle entrate dell'imposta sugli utili a livello federale, ossia quasi 4 miliardi di franchi (cf. grafico 4). I cantoni trattengono il 17% di queste entrate. Queste società pagano inoltre più di un miliardo di imposte cantonali e comunali. A ciò occorre aggiungere le entrate derivanti dall'imposta sul reddito dei circa 150'000 dipendenti di queste imprese. La presenza di società attive a livello internazionale favorisce la Confederazione e i centri economici, ma anche i cantoni finanziariamente deboli. In effetti, essi ricevono dei versamenti compensatori da parte della Confederazione e dei cantoni la cui economia è maggiormente orientata verso l'estero.

Grafico 4

► Nel 2010 le società a statuto speciale a livello cantonale erano, da sole, all'origine di quasi la metà delle entrate federali in materia di imposta sugli utili, ossia quasi 4 miliardi di franchi. Le imposte versate da queste società sono quasi raddoppiate dopo il 2004, poiché le società attive a livello internazionale hanno reso operative in Svizzera maggiori attività e funzioni mobili.

Entrate derivanti dall'imposta federale diretta sugli utili

In miliardi di franchi



Fonte: Amministrazione federale delle finanze (2013).

Obiettivi della riforma dell'imposizione delle imprese III

La riforma prevista persegue tre obiettivi:

- Rafforzare la competitività fiscale della piazza economica;
- Garantire l'accettazione internazionale del sistema fiscale;
- Mantenere il livello delle entrate generato dall'imposta sulle persone giuridiche.

► L'evoluzione in corso nel diritto fiscale internazionale impone una revisione del sistema fiscale svizzero.

Per avere successo, la riforma della fiscalità delle imprese deve raggiungere tre obiettivi. Nel settore della concorrenza fiscale internazionale, la Svizzera ha da tempo un certo successo ed ha raggiunto i tre obiettivi grazie alle società a statuto speciale (società holding, di domicilio e miste) e a regole speciali introdotte a livello federale («finance branch» e società principali). Le regole fiscali elvetiche non sono più accettate a livello internazionale. Da una parte, l'UE le critica (selettività inaccettabile tra gli utili generati nel paese e all'estero, versamento di aiuti statali vietati, ripresa richiesta del codice di condotta in materia d'imposizione delle imprese), dall'altra parte l'OCSE sta rivedendo in profondità il diritto fiscale internazionale (piano d'azione per limitare l'«erosione delle basi d'imposizione e i trasferimenti di utili» – progetto BEPS). Queste controversie internazionali nuocciono all'attrattività della piazza economica, poiché la certezza giuridica e di pianificazione non può più essere garantita alle imprese internazionali presenti in Svizzera. A sua volta questa insicurezza mette in pericolo le entrate generate dall'imposta sulle imprese. E' indispensabile rivedere la fiscalità delle imprese per mettere in vigore un sistema accettato a livello internazionale.

Grafico 5

► Uno dei principali obiettivi della riforma della fiscalità delle imprese è quello di mantenere il livello delle entrate fiscali. Per poterlo raggiungere, la Svizzera deve preservare la propria competitività fiscale per le imprese attive a livello internazionale e, nel contempo, ripristinare l'accettazione internazionale del suo sistema fiscale. In caso contrario, essa rischia di veder partire delle imprese e dunque di perdere delle entrate fiscali.

► Né l'abolizione pura e semplice degli statuti speciali, né una diminuzione radicale dell'imposta sull'utile, quale compensazione, permetterebbero di raggiungere gli obiettivi della riforma. Questa è la ragione per la quale la Confederazione e i cantoni auspicano una combinazione di misure equilibrate.

Obiettivi della riforma dell'imposizione delle imprese

Tensioni tra i vari obiettivi



Fonte: Misure tendenti a rafforzare la competitività fiscale della Svizzera: rapporto dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF (2013)

Gli obiettivi della terza riforma dell'imposizione delle imprese (RI imprese III) sono complessi e talvolta contraddittori. Non esistono soluzioni semplici. L'abolizione pura e semplice degli statuti speciali potrebbe garantire l'accettazione internazionale, ma si perderebbe la competitività fiscale, poiché la misura si tradurrebbe in un aumento massiccio dell'onere fiscale gravante sui redditi mobili, ad un livello che non sarebbe più competitivo (l'onere fiscale supplementare salirebbe teoricamente a quasi 5 miliardi di franchi!). Riduzioni generali dell'imposta sull'utile (per compensare questo aumento d'imposta) non sostituirebbero gli statuti speciali a breve termine, poiché è fortemente incerto che questa misura possa ristabilire la competitività fiscale. Inoltre, una diminuzione rapida e marcata dei tassi d'imposizione rappresenterebbe una sfida finanziaria importante.

Considerato quanto precede, l'organizzazione di progetto costituita dalla Confederazione e dai cantoni ha optato per un orientamento di politica fiscale equilibrato:

- Sostituire gli statuti speciali con regolamentazioni accettate a livello internazionale (ad esempio « licence box » e deduzione degli interessi sui fondi propri di sicurezza);
- Diminuire le imposte cantonali secondo le possibilità di ogni cantone con il sostegno della Confederazione;
- Sopprimere gli oneri fiscali che indeboliscono la piazza economica.

L'economia sostiene questo orientamento che tiene conto della complessità della riforma. In effetti, un approccio differenziato ha migliori possibilità di garantire una fiscalità delle imprese attrattiva e redditizia.

¹ B,S,S. und Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion.

Valutazione delle conseguenze finanziarie

► Malinteso n° 1: «La riforma dell'imposizione delle imprese III costerà 3 miliardi di franchi.»

► L'obiettivo della riforma consiste, attraverso misure alternative mirate, nell'evitare se possibile lo scenario sfavorevole di una diminuzione radicale dell'imposta sull'utile in tutti i cantoni.

► Malinteso n° 2: «La riforma dell'imposizione delle imprese III concede nuovi regali fiscali ai grandi gruppi.»

Benché le riforme fiscali mirate siano interessanti per il fisco a medio e lungo termine, è opportuno interrogarsi sul costo di un simile investimento. Nei media, le perdite di entrate causate dalla riforma sono sovente stimate a 3 miliardi di franchi, una cifra che figura nel rapporto dell'organizzazione di progetto della Confederazione e dei cantoni.² Per valutare i costi della riforma, occorre tener conto delle ipotesi formulate e degli altri scenari simulati nel rapporto. L'importo menzionato risulta da uno scenario dove l'attrattività fiscale della Svizzera non è garantita da soluzioni speciali per i redditi mobili. Questo scenario simula una diminuzione del tasso d'imposizione degli utili a livello cantonale al 14%, contro l'attuale 22%. Questo tasso è inferiore a quello in vigore nel canton Zugo. Soltanto questa eventualità, estrema e teorica, sfocia in perdite di entrate di 3 miliardi di franchi per i cantoni e i comuni.

Il rapporto dell'organizzazione di progetto esamina anche altri scenari. L'adozione di misure alternative adattate per le società a statuto speciale a livello cantonale permetterebbe anche di rafforzare l'attrattività della Svizzera, senza dover ricorrere a diminuzioni d'imposta. Questo scenario comporterebbe un aumento delle entrate di 600 milioni di franchi. Le stime concernenti le conseguenze finanziarie della riforma vanno dunque dalla perdita di 3 miliardi ad un aumento di 600 milioni di franchi. Lo scenario estremo negativo non è il più probabile. L'obiettivo della riforma è esattamente quello di evitare una diminuzione forte e rapida delle imposte in tutti i cantoni, prevedendo una combinazione di misure fiscali equilibrate e di garantire i gettiti delle imposte sulle persone giuridiche.

Conseguenze finanziarie delle misure fiscali previste

E' difficile valutare con precisione le conseguenze finanziarie della riforma fintanto che le misure non sono note nei dettagli. Si possono soltanto fare delle stime. Appare più giudizioso esaminare i costi stimati per le varie misure.

I «licence box» come soluzione alternativa

Lo scopo dei «licence box» (o «innovation box»), è quello di proporre un'imposizione separata dei redditi mobili derivanti dai diritti della proprietà intellettuale come i brevetti (attualmente tassati meno pesantemente nei casi delle società con statuti speciali) per tutte le imprese. Questa misura non comporterebbe perdite di entrate poiché essa sostituisce delle soluzioni esistenti.

Una diminuzione delle entrate potrebbe verificarsi, per contro, se delle imprese tassate oggi in via ordinaria potrebbero in futuro beneficiare di «licence box». Tuttavia, l'accesso a questi ultimi non è immediato. Prima che i diritti della proprietà intellettuale, come i brevetti, generino dei redditi, essi devono essere sviluppati, ciò che genera costi considerevoli. I costi di sviluppo entrano nei box come i redditi e sono dunque deducibili fiscalmente soltanto in maniera ridotta. Le imprese che vorrebbero far entrare nei box i prodotti dei diritti della proprietà intellettuale già sviluppati devono prevedere una compensazione fiscale. Nella fase iniziale, lo sgravio fiscale è limitato. Non bisogna dunque temere perdite di entrate sostanziali a breve termine.

Queste riflessioni concernono i cantoni. Un box per i redditi legati alle innovazioni non è realmente previsto a livello federale. Questa soluzione non è ancora stata esaminata. Nell'eventualità dell'introduzione di un box federale, non bisogna temere perdite di entrate massicce, per le stesse ragioni di quelle indicate per i cantoni.

² DFF (11.12.2013), Misure tendenti a rafforzare la competitività fiscale della Svizzera (3a riforma dell'imposizione delle imprese), Rapporto dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF.

► Finché le soluzioni sostituiscono le regole in vigore attualmente, esse non comporteranno perdite di entrate.

► La deduzione degli interessi sul capitale proprio associata ad una riforma dell'imposta preventiva costituisce un elemento centrale per rafforzare il mercato svizzero dei capitali.

► Un pacchetto di misure fiscali attrattive (per la gestione dei diritti della proprietà intellettuale e le attività di finanziamento infragruppo) permetterebbe alle multinazionali di centralizzare in Svizzera le funzioni di gruppo e di soddisfare le esigenze in materia di sostanza economica nell'ambito del progetto BEPS.

Deduzione degli interessi sui fondi propri di sicurezza

Una deduzione parziale degli interessi sul capitale proprio («notional interest deduction» o NID) può sostituire giudiziosamente le attività di finanziamento delle società holding e la regolamentazione fiscale federale concernente le «Swiss finance branches», anch'esse criticate. In caso di restrizione ai fondi propri detti di sicurezza, la deduzione degli interessi comporterebbe perdite di entrate stimate in 300 milioni di franchi per la Confederazione e in 330 milioni circa per i cantoni e i comuni.³

Le attività di finanziamento infragruppo sono funzioni molto mobili che possono essere trasferite facilmente a livello internazionale. Alcune inchieste condotte dalle grandi società di consulenza e dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) mostrano che queste attività fruttano a livello federale 280 milioni di franchi di entrate in materia di imposta sulle persone giuridiche (100 milioni provengono da attività di finanziamento delle società holding e 180 milioni da «Swiss finance branches» e da «finance companies»). Se le regole speciali in vigore non fossero sostituite, l'onere fiscale sulle attività di finanziamento infragruppo aumenterebbe in misura massiccia e le funzioni interessate, altamente mobili, sarebbero trasferite al di fuori della Svizzera. Se si tiene conto delle perdite di entrate fiscali legate a questo trasferimento, la deduzione parziale degli interessi sul capitale proprio (NID) sfocerebbe in perdite di entrate nette per la Confederazione per soli 20 milioni di franchi. I cantoni incassano inoltre 50 milioni circa di imposte sull'utile, di modo che le loro perdite nette diminuirebbero a 280 milioni di franchi. Ne risulta che le perdite indotte da una NID mirata sono limitate e assolutamente sopportabili, in particolare se si tiene conto del potenziale creato.

I costi fiscali diretti della NID sono da mettere a confronto con gli effetti positivi indiretti. Dal momento che delle attività di finanziamento vengono svolte in Svizzera, questo implica degli impieghi e dei mandati per le banche e altri operatori di servizi finanziari. Se vi si associa una riforma dell'imposta preventiva, le condizioni quadro fiscali possono essere sufficientemente migliorate affinché le grandi imprese svizzere rimpatriano le attività di finanziamento infragruppo generalmente effettuate all'estero. Questo aumenterebbe notevolmente la base fiscale della Svizzera.

A seguito delle evoluzioni avvenute nel diritto fiscale internazionale, la centralizzazione delle funzioni di gruppo in un unico sito gioca un ruolo crescente per le multinazionali. La concentrazione delle funzioni facilita la soddisfazione delle esigenze in materia di sostanza, le quali guadagnano importanza (in particolare nell'ambito del BEPS). La Svizzera dovrebbe tenerne conto e proporre delle condizioni quadro attrattive non solo per la gestione dei diritti della proprietà intellettuale, bensì anche per le attività di finanziamento. Questo favorirebbe l'aumento della base fiscale.

Altre misure di politica fiscale

Per rafforzare la competitività fiscale della Svizzera, si prevede inoltre di abolire diversi oneri fiscali. Le *tasse di bollo d'emissione sui fondi propri* rappresentano un'imposta sulla sostanza dannosa, che pesa sul finanziamento delle imprese. L'abolizione di questa imposta si tradurrebbe certamente in perdite di entrate fiscali di 240 milioni di franchi a livello federale, ma stimolerebbe anche il mer-

³ Con fondi propri di sicurezza si intende la quota dei fondi propri che supera il capitale necessario per l'attività dell'impresa (sapendo che un margine di sicurezza del 25% è aggiunto alla ratio di fondi propri di base secondo la circolare n° 6 dell'AFC).

cato dei capitali ed eliminerebbe uno strumento che penalizza da tempo le imprese svizzere, in particolare quelle di dimensione media.

Inoltre, il sistema del *computo globale d'imposta* è superato. Capita regolarmente che le imprese svizzere possono computare soltanto una piccola parte dell'imposta alla fonte prelevata all'estero. Esse sono dunque tassate doppiamente. Una modernizzazione mirata del sistema dovrebbe cercare di ridurre la doppia imposizione in maniera responsabile dal punto di vista della politica finanziaria.

L'economia nonché la maggioranza dei cantoni (compresa la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze o CDF e la Conferenza dei governi cantonali o CdC) si oppongono a una modifica del sistema di *deduzione delle partecipazioni*.

In caso di abolizione degli statuti speciali cantonali, le imprese interessate perderebbero automaticamente il *tasso d'imposizione ridotto sul capitale*, il che si tradurrebbe in oneri aggiuntivi significativi. Occorre trovare delle soluzioni per evitare questo aumento degli oneri. Soluzioni mirate permetterebbero di minimizzare eventuali perdite di entrate.

► Secondo la loro situazione, alcuni cantoni diminuiranno i loro tassi d'imposizione degli utili per preservare la loro competitività fiscale.

Riduzione delle imposte cantonali sull'utile (imposta sulle persone giuridiche)

Dal momento che i cantoni possiedono un tessuto economico strutturalmente diverso, essi saranno colpiti in maniera molto diversa dalla riforma dell'imposizione delle imprese. Alcuni cantoni ospitano solo poche società attive a livello internazionale, altri propongono già dei tassi d'imposizione dell'utile ordinari bassi, altri ancora utilizzano misure previste per sostituire i regimi speciali cantonali criticati. Una parte dei cantoni vorrebbe tuttavia diminuire i tassi d'imposizione degli utili per preservare la loro attrattività fiscale. Soprattutto i cantoni di Ginevra e Vaud hanno annunciato dei progetti in tal senso.

La Confederazione accompagnerà finanziariamente il cambiamento di sistema con una compensazione verticale. Un simile contributo si giustifica, poiché la Confederazione beneficia considerevolmente dell'attrattività della piazza economica e della presenza delle imprese internazionali. Grazie al sostegno della Confederazione, i cantoni potranno più facilmente mettere in atto le misure opportune secondo la loro situazione specifica. Per quanto concerne le riduzioni d'imposta, esse dipenderanno dalle misure alternative previste per i redditi mobili. Più le nuove regolamentazioni saranno rigide, più la necessità di una riduzione dell'imposizione sarà opportuna.

► Adeguando la ripartizione delle entrate generate dalle imposte federali, la Confederazione massimizzerà il margine di manovra finanziario dei cantoni.

L'economia nonché tutti i cantoni (compresi CDF e CdC) sono favorevoli ad un adattamento della ripartizione delle entrate tra la Confederazione e i cantoni. Attualmente, i cantoni possono trattenere il 17% degli importi incassati attraverso l'imposta federale diretta. Tutti i cantoni approfitterebbero di un aumento di questo tasso, in particolare quelli che detengono un potenziale di risorse elevato e dunque gettiti importanti dell'imposta sulle persone giuridiche.

Panoramica globale delle conseguenze finanziarie

Conseguenze finanziarie a livello della Confederazione

- ▶ L'abolizione dei regimi fiscali (società principale, «finance branch») comporterebbe un aumento degli oneri fiscali delle imprese, a meno che siano possibili soluzioni alternative.
- ▶ L'introduzione di un «licence box» a livello federale viene esaminata, ma finora non è prevista (nessuna perdita di entrate).
- ▶ Le perdite di entrate indotte dalla deduzione degli interessi sui fondi propri supplementari, stimate in 300 milioni di franchi, sono comparabili a quelle subite in caso di trasferimento delle attività di finanziamento mobili.
- ▶ L'abolizione della tassa di bollo d'emissione sui capitali propri provocherebbe perdite di entrate per 240 milioni di franchi.
- ▶ La modifica prevista dalla ripartizione delle entrate generate dall'imposta federale diretta a favore dei cantoni avrebbe un'incidenza sulla politica finanziaria.

Conseguenze finanziarie a livello dei cantoni

- ▶ L'abolizione di privilegi fiscali (società holding, di domicilio e miste) comporterebbe un aumento degli oneri fiscali delle imprese, a meno che siano possibili soluzioni alternative.
- ▶ Un «licence box» sostituirebbe l'imposizione privilegiata dei redditi legati a licenze nell'ambito dei regimi speciali cantonali. La lunghezza dell'applicazione minimizza sensibilmente le perdite di entrate.
- ▶ Una deduzione degli interessi sui fondi propri supplementari sfocerebbe in perdite d'entrata di 330 milioni di franchi (le perdite d'entrata in caso di trasferimento delle attività di finanziamento mobili al di fuori della Svizzera raggiungono i 50 milioni di franchi).
- ▶ Le misure basate sull'imposta sul capitale sostituirebbero il tasso ridotto concesso alle società a statuto speciale.
- ▶ Alcuni cantoni, a dipendenza della loro situazione, ridurrebbero i loro tassi d'imposizione degli utili.
- ▶ Tutti i cantoni, e in particolare quelli fortemente toccati dalla riforma, beneficerebbero della revisione della ripartizione delle entrate generate dall'imposta federale.
- ▶ Misure adattate nell'ambito della nuova perequazione finanziaria possono minimizzare le conseguenze della RI imprese III. I versamenti compensatori devono restare all'incirca allo stesso livello di oggi.⁴

⁴ Cf. anche: economiesuisse (2014). "Rapporto sulla valutazione dell'efficacia della NPC : obiettivo raggiunto, ma dibattito necessario", dossierpolitica 09.05.2014.

► **«Senza una riforma, tutti avrebbero da perdere.»** Serge Gaillard (Direttore dell'Amministrazione federale delle finanze).⁵

► **«Non fare nulla non è un'opzione e finirebbe per costare molto caro.»** Peter Hegglin (Presidente della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze).⁶

► **«In questo scenario di riferimento (senza riforma), Confederazione, cantoni e comuni devono attendersi una forte diminuzione delle entrate dell'imposta sull'utile.»** Rapporto dell'organizzazione di progetto RI imprese III che riunisce Confederazione e cantoni.⁷

Alternativa alla riforma dell'imposizione delle imprese III

Non vi è alcun dubbio che la problematica suscitata dalla terza riforma dell'imposizione delle imprese è molto complessa e fa sorgere alcuni conflitti fra i tre obiettivi: la competitività fiscale, l'accettazione internazionale e il rendimento finanziario. Numerosi attori e le loro esigenze devono essere presi in considerazione: Confederazione, cantoni, città e comuni, imprese sia internazionali sia locali, UE e OCSE. Attualmente non vi è ancora una soluzione su misura in vista, ma solo la certezza che una riforma ben fatta sarà positiva non solo per la piazza economica e la politica estera svizzera, ma anche e soprattutto per le sue finanze. Per convincersene, basta esaminare gli altri scenari.

Persistere sulla via attuale comporterebbe ripercussioni internazionali. L'Italia ha già messo la Svizzera sulla «black list» e si oppone alla deducibilità dei pagamenti destinati alle società svizzere nonché all'applicazione della convenzione di doppia imposizione. Nel dicembre 2012, l'UE ha delineato un piano d'azione all'attenzione dei suoi Stati membri, nel quale raccomanda misure analoghe per incitare i paesi terzi come la Svizzera a «rispettare le norme minime». Il pericolo di queste contromisure pesa gravemente sulla sicurezza in materia di diritto e di pianificazione delle imprese internazionali con sede in Svizzera e penalizza le condizioni d'insediamento nel nostro paese. Le attività e le funzioni mobili rischiano di essere trasferite verso altre piazze concorrenti. Solo per la Confederazione e i cantoni sono in gioco entrate fiscali per 5 miliardi di franchi, alle quali si aggiungono gli effetti indiretti dovuti alla perdita di impieghi e di mandati per gli operatori di servizi e fornitori nazionali.

Per la politica finanziaria, l'abrogazione pura e semplice dei regimi fiscali nei cantoni o la diminuzione forte e rapida delle imposte sull'utile sarebbe una sfida importante. Questo è confermato anche da uno studio all'attenzione del PS (riquadro alla pagina seguente).

Mobilità delle imprese: modifica del tasso d'imposizione dell'utile e conseguenze sulle entrate fiscali (perizia all'attenzione del PS)

La mobilità delle imprese è un elemento essenziale da considerare nella ricerca di soluzioni, come conferma uno studio commissionato dal PS che simula le conseguenze finanziarie di diversi scenari.⁸

A prima vista, si potrebbe pensare che un aumento dell'imposta sull'utile generi un aumento di entrate. In effetti, le conseguenze finanziarie dipendono dalla maniera con la quale le imprese reagiscono ad un onere supplementare. Così, queste ultime possono trasferire delle attività o delle funzioni all'estero o lasciare completamente il paese. Queste reazioni sono misurate dall'«elasticità», che indica di quanti punti diminuisce la base fiscale quando

⁵ «Bilanz», das Schweizer Wirtschaftsmagazin del 2 maggio 2014.

⁶ Spiegazioni del CE Peter Hegglin, presidente della CDF, durante la conferenza stampa del 19 dicembre 2013 al Centro stampa di Palazzo federale, Berna.

⁷ DFF (11 dicembre 2013), Misure tendenti a rafforzare la competitività fiscale della Svizzera (3a riforma dell'imposizione delle imprese), Rapporto dell'organo di coordinamento all'attenzione del DFF.

⁸ B,S,S. und Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion.

l'onere fiscale aumenta di un punto percentuale. Le elasticità tipiche in relazione agli utili delle imprese si situano tra l'1 e il 5 % in un contesto internazionale, ciò che significa che tra l'1 e il 5 % degli utili lasciano il paese se il tasso d'imposizione aumenta di un punto).

► Per la natura e l'orientamento internazionale delle loro attività (gestione di licenze, finanziamento e gestione di gruppi di imprese), le società che beneficiano di uno statuto fiscale speciale nei cantoni sono molto mobili.

Le reazioni sotto forma di partenza definitiva dipendono in primo luogo dalla natura dell'impresa e dal contesto. L'elasticità è ancor più grande se il paese è piccolo (frontiera vicina e numerose piazze alternative), le imprese esaminate sono mobili (trasferimento agevolato di attività come la gestione di licenze, il finanziamento e la gestione di gruppi di imprese) e il periodo considerato lungo (a breve termine, soltanto i più colpiti reagiscono mentre a medio termine, ogni impresa internazionale valuta le opportunità offerte da altre piazze). Per quanto concerne le società che beneficiano di uno statuto fiscale speciale nei cantoni, le elasticità sono senza dubbio più elevate, soprattutto a medio termine. Anche lo studio in questione stima le elasticità attorno al 10 - 20%.

Incontestabilmente, gli statuti fiscali particolari nei cantoni devono essere abrogati. Senza altre misure, questo significa tuttavia un aumento massiccio dell'onere fiscale per le società interessate, che passerebbe dall'attuale 8 fino al 12% per raggiungere una percentuale dal 12 fino al 24% in alcuni cantoni. Lo studio mostra chiaramente le conseguenze di questo scenario di riferimento. Nonostante un aumento delle imposte, le partenze fanno che la Confederazione e i cantoni rischiano di dover accusare delle perdite fiscali dell'ordine di 3 miliardi di franchi. La perdita dell'imposta sul reddito degli impiegati ed altri effetti indiretti non sono coperti dallo studio. Questo significa che la diminuzione delle entrate sarebbe ancora più importante.

Lo studio simula inoltre lo scenario di una diminuzione radicale delle imposte sull'utile al 13%, in tutti i cantoni. Le perdite fiscali sono in questo caso stimate a quasi 3,1 miliardi di franchi. Da notare che questa diminuzione di entrate non è meno pesante rispetto allo scenario di riferimento sopra evocato. Ciò che è interessante è che gli effetti esclusi dallo studio hanno qui un impatto positivo. L'onere fiscale ridotto permetterebbe di mantenere degli impieghi e potrebbe favorire l'insediamento di nuove imprese nonché le attività d'investimento delle imprese nazionali. Lo studio mostra dunque che una diminuzione radicale delle imposte sarebbe più vantaggiosa di uno scenario privo di soluzioni.

► Una diminuzione radicale delle imposte cantonali sull'utile sarebbe preferibile ad uno scenario nel quale numerose società mobili lasciano il paese. L'ideale sarebbe tuttavia di combinare delle misure, con soluzioni speciali accettate dalla comunità internazionale e una diminuzione mirata delle imposte cantonali sull'utile.

Tuttavia, una diminuzione radicale dell'imposta in tutti i cantoni non è sicuramente la soluzione ideale per mantenere i gettiti derivanti dalla fiscalità delle imprese. Gli autori dello studio concludono che i cantoni dovrebbero adattare i tassi d'imposizione in funzione della loro situazione individuale. L'organizzazione di progetto che unisce la Confederazione e i cantoni propone anche di combinare delle misure in quest'ottica e la Confederazione si dice pronta ad assumere allora una parte degli oneri finanziari. Questo approccio prevede inoltre nuove soluzioni speciali internazionalmente accettate che, in parte, renderebbero inutile la diminuzione delle imposte sull'utile. Grazie a questa combinazione di misure, la Svizzera preserverebbe la propria attrattività fiscale e dunque una base fiscale fondamentale, garantendo al meglio il rendimento finanziario dell'imposizione delle imprese.

Compensazione finanziaria

► Malinteso n° 3: «Le riduzioni d'imposta a favore delle imprese avverranno a scapito delle famiglie.»

Confederazione: Le soluzioni fiscali alternative non causano perdite fiscali alla Confederazione. La più grossa posta in gioco concerne il nuovo orientamento, verso i cantoni, delle risorse generate dall'imposta federale (misura di perequazione verticale). È giustificato interrogarsi su come la Confederazione riesca a finanziare questa nuova ripartizione.

Cantoni: A livello cantonale, saranno introdotti nuovi regimi fiscali per gli utili mobili. Se si tratta unicamente di misure alternative, non dovrebbe verificarsi nessuna diminuzione di entrate. Secondo il loro specifico interesse, alcuni cantoni diminuiranno l'imposta sull'utile per mantenere o rafforzare la loro competitività fiscale. Per questo, essi terranno conto della loro situazione finanziaria. Le misure di perequazione federali offrono un maggior margine di manovra ai cantoni.

► Un'imposta sui ricavi da partecipazioni sarebbe contraria al sistema, altamente volatile per quanto riguarda le entrate e molto pesante sul piano amministrativo.

Imposta sui ricavi da partecipazioni

L'introduzione di un'imposta sui ricavi da partecipazioni è evocata come misura di compensazione finanziaria. L'idea è di generare delle entrate supplementari per la Confederazione e i cantoni tassando le entrate derivanti dalla vendita di titoli.

Nel 1996, il Canton Grigioni è stato l'ultimo cantone ad abolire l'imposta sugli utili da capitale. Tenuto conto dei gettiti ridotti e dei pesanti oneri amministrativi, quest'ultima non era più difendibile. Ancora oggi, il prelievo di un'imposta sugli utili da capitale comporterebbe un ingente lavoro amministrativo. Per un'applicazione conforme al sistema, le perdite su partecipazioni dovrebbero essere deducibili. Questo rimette in discussione la produttività di una simile imposta, le cui entrate sarebbero inoltre molto incerte e volatili. Ciò non è l'ideale come strumento di finanziamento pubblico.

La nuova imposta colpirebbe soprattutto i proprietari di piccole e medie imprese (PMI), che detengono la maggioranza del loro patrimonio sotto forma di partecipazioni nella loro propria impresa. In caso di vendita, di cessione o di successione, l'utile da capitale della partecipazione – generalmente detenuto per lunghi anni – dovrebbe essere realizzato e integralmente tassato.

Oggi, i cantoni tassano i ricavi da partecipazioni in maniera indiretta, attraverso l'imposta sulla sostanza il cui tasso è generalmente progressivo e che è molto interessante da un punto di vista finanziario, con un rendimento di oltre 5 miliardi di franchi. Introdurre un'imposta sui ricavi da partecipazioni oltre all'imposta sulla sostanza è discutibile nei confronti del sistema fiscale e tecnicamente inopportuno, dal momento che la riforma dell'imposizione delle imprese III ha un approccio diverso. L'imposta sulla sostanza, il cui orientamento è simile, sarebbe prima o poi rimessa in discussione, ciò che non può essere nell'interesse dei cantoni.⁹

Imposizione parziale dei dividendi

Un riesame dell'imposizione parziale dei ricavi da partecipazioni sembra giustificata se venisse adattata l'imposta sull'utile. La diminuzione dell'imposta sull'utile ridurrebbe l'onere fiscale totale che grava questi redditi per gli azionisti. L'imposizione parziale potrebbe essere corretta nell'ambito della diminuzione dell'imposta sull'utile.

► L'imposizione parziale dei ricavi da partecipazioni merita di essere rivalutata in caso di diminuzione dell'imposta sull'utile.

⁹ “[...] L'introduzione di un'imposta sugli utili da capitale genererebbe una forte pressione per abolire o almeno ridurre fortemente le imposte cantonali sulla sostanza.” (DFF, 2001, p. 4).

► Invece di coprire nuove spese, le eccedenze d'entrate strutturali dovrebbero servire per il progetto – prioritario in politica nazionale – di sviluppo dell'imposizione delle imprese.

Eccedenze strutturali

Secondo il rapporto dell'organizzazione di progetto, l'adozione della RI imprese III è prevista al più presto nel 2018, ciò che lascia sufficiente tempo alla Confederazione per estendere il margine di manovra politico a favore delle misure di perequazione verticali. La via per riuscirvi passa attraverso una crescita controllata e più moderata delle spese. Pianificando la prossima legislatura 2015–2019, allestendo il piano finanziario della legislatura 2017–2019 e decretando le decisioni finanziarie e i relativi tassi di crescita da raggiungere, la Confederazione può fissare i valori chiave in modo che le spese crescano un po' meno rapidamente di quanto permetterebbero le entrate previste. Le eccedenze strutturali così costituite possono servire a finanziare lo sviluppo politicamente essenziale della fiscalità delle imprese. Non sarebbero in questo caso necessari nessun programma di risparmio o di aumento delle imposte.

È prassi corrente che la Confederazione utilizzi delle eccedenze strutturali per dei progetti politicamente prioritari, ad esempio aumentando l'aiuto allo sviluppo o le spese per la formazione, che sono finanziati con il solo ricorso ai margini di manovra finanziari, senza risorse fiscali supplementari. Conformemente alle cifre attualmente disponibili del piano finanziario, si profilano a medio termine sostanziali eccedenze strutturali.

La posizione degli ambienti economici

La terza riforma dell'imposizione delle imprese deve rafforzare l'attrattività fiscale della Svizzera quale luogo d'insediamento. Il mantenimento e lo sviluppo delle attività economiche svolte dalle imprese internazionali garantiscono i gettiti dell'imposizione delle imprese. L'assetto mirato dalla politica fiscale prevede soluzioni alternative accettate a livello internazionale invece delle regole fiscali speciali esistenti, nonché una diminuzione mirata delle imposte sull'utile nei cantoni, con il sostegno finanziario della Confederazione. La combinazione delle misure proposte sono la migliore garanzia affinché la Svizzera possa rimanere un polo mondiale per l'insediamento di imprese e possa mantenere al loro livello attuale le entrate generate dall'imposizione delle imprese. Occorre evitare gli altri scenari, con gravi perdite fiscali vicine ai tre miliardi di franchi. Non fare nulla finirebbe per costare molto caro. In qualità di progetto di politica nazionale prioritario, la terza riforma dell'imposizione delle imprese prevista può essere finanziata a livello federale attraverso una politica finanziaria proattiva, senza programmi di risparmio né aumenti d'imposta.

Informazioni:

christian.frey@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch