

ad 97.400

Iniziativa parlamentare CET-N Capitale di rischio

**Parere del Consiglio federale
concernente il rapporto del 7 gennaio 1997 della Commissione
dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale**

del 17 marzo 1997

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo di seguito il nostro parere sul rapporto del 7 gennaio 1997 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale concernente il capitale di rischio (iniziativa parlamentare CET-N).

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 marzo 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Parere

1 Introduzione

Nel rapporto del 7 gennaio 1997 che accompagna la sua iniziativa parlamentare, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) valuta positivamente la nostra risposta del marzo 1995 ad un postulato del gruppo democratico-cristiano del 1992 (92.3600). Gli sviluppi ivi delineati si sono accentuati in modo particolare negli ultimi mesi: le società di investimento in capitale di rischio attive in Svizzera si sono concentrate sempre più sul finanziamento di imprese già esistenti, a scapito di nuovi progetti. Su questo punto la nostra analisi concorda con quella della Commissione.

Siamo tuttora convinti che sia compito dell'economia privata mettere a disposizione il capitale di rischio, mentre allo Stato tocca piuttosto migliorare le condizioni quadro. In quest'ottica, nel suo programma di rilancio economico la Confederazione ha intrapreso sforzi concreti per favorire la liberalizzazione e per diminuire i costi amministrativi, che incidono negativamente soprattutto sulle PMI. Un gruppo di lavoro interdipartimentale sta approntando concrete proposte di facilitazioni amministrative, che dovrebbero migliorare le condizioni quadro indispensabili alla costituzione di un'impresa. Sulla scorta di queste stesse considerazioni, proponiamo al Parlamento anche una riforma dell'imposizione delle imprese, basata soprattutto sull'introduzione di un'aliquota proporzionale dell'imposta federale diretta (IFD) e su una riduzione della tassa di bollo dal 2 all'1 per cento. A questo proposito va ricordato che anche il limite di esenzione di 250 000 franchi introdotto nel 1996 per questa tassa è un provvedimento che favorisce in modo diretto la costituzione di nuove imprese. Non va inoltre dimenticato che le persone fisiche godono in Svizzera di condizioni eccezionalmente favorevoli, dato che gli utili di capitale non vengono tassati. Gli incentivi fiscali perseguiti all'estero mirano sovente a una riduzione di questa imposta che da noi non esiste.

Siamo tuttora poco convinti dell'utilità di simili incentivi fiscali. Considerata la preoccupante situazione in cui versano le finanze pubbliche, non è opportuno offrire nuove possibilità di elusione fiscale. Tuttavia, tenendo conto del difficile periodo che sta vivendo attualmente l'economia, siamo comunque disposti, con alcune importanti riserve, ad appoggiare le proposte della CET-N, che dovranno essere intese come un esperimento limitato nel tempo, i cui risultati saranno poi presi attentamente in esame. In particolare, dovrà essere garantita una certa parità di trattamento dei soggetti fiscali.

2 Commento alle proposte della Commissione

Riteniamo che la variante «*fondi privati di capitale di rischio*» (n. 21 B del rapporto della CET-N) sia la soluzione più realistica. La definizione del segmento interessato (n. 221) mostra chiaramente che entra in linea di conto solo una

parte di tutte le imprese neocostituite. Gli strumenti proposti si addicono tuttavia solo parzialmente agli obiettivi prefissati, e non è detto che siano sufficienti per raggiungerli.

21 Società di investimento in capitale di rischio

Riteniamo che promuovere gli investimenti in società di investimento in capitale di rischio sia in assoluto il provvedimento più adeguato. Di regola, durante la fase iniziale le nuove imprese non registrano alcun utile rilevante, ragione per cui in questa fase l'imposizione diretta non costituisce un ostacolo significativo. Inoltre non sembra che l'imposizione delle società di investimento in capitale di rischio sia il principale motivo per il debole sviluppo registrato in Svizzera da questo settore. Come già ricordato nelle nostre risposte alle mozioni del gruppo democratico-cristiano (96.3623) e Forster (96.3651), non riteniamo prioritaria un'agevolazione fiscale per le società di investimento in capitale di rischio. In ogni caso agevolazioni di questo genere non dovrebbero valere per società di investimento in capitale di rischio così come definite nel disegno di decreto federale, dato che un'ampia parte dei loro redditi potrebbe provenire da investimenti di tipo tradizionale.

22 Definizione di società finanziate da società di investimento in capitale di rischio

Lo strumento proposto non permette alcuna distinzione tra imprese innovative attive nella tecnologia di punta (così come possono essere definite sulla base delle esperienze fatte nel settore americano del venture capital) e imprese neocostituite di altro tipo. Per essere coerente, il decreto federale dovrebbe quindi limitarsi alle sole imprese nuove e indipendenti. Non ci opponiamo ad un simile approccio, purché permetta alle società di investimento in capitale di rischio una grande libertà nella valutazione dei loro investimenti. Limitare gli investimenti a imprese «high tech» sarebbe un criterio sommario, che implicherebbe un esame dettagliato di ogni singolo caso e l'istituzione di una commissione peritale o ancora la delega di questo compito all'Amministrazione. Un simile modo di procedere non sarebbe tuttavia auspicabile.

Il progetto di decreto non realizza quanto auspicato dalla CET-N in materia di assistenza (coaching) dei progetti. La loro preparazione e presentazione comporta notevoli investimenti. Le società di investimento in capitale di rischio devono quindi limitare la loro attività ad alcune imprese, e non è certo che possano rispondere a tutte le esigenze in questo settore. Altri interventi rimangono importanti. L'iniziativa «start up» della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) permette, ad esempio, di sostenere la preparazione delle prime fasi dell'impresa che seguono la ricerca e facilita i contatti con partner finanziari (fase «seed»). Le esperienze raccolte nel periodo 1996-1999 permetteranno di decidere, nell'ambito del prossimo messaggio CTI, se continuare o allargare l'applicazione di strumenti di questo genere.

23 Agevolazioni fiscali

Sebbene nell'attuale contesto le agevolazioni fiscali siano accettabili in considerazione del loro effetto di incentivazione, non devono però diventare un mezzo di elusione fiscale per redditi particolarmente elevati. Per questo motivo riteniamo che il limite massimo di 500 000 franchi stabilito nel disegno debba riferirsi a tutta la durata del decreto e non essere iscritto come limite annuale.

Gli ammortamenti, così come previsti nel disegno, sono efficaci soprattutto per le persone fisiche. Le persone giuridiche sottostanno ad un'imposta sugli utili di capitale e possono già ammortizzare le perdite sulle partecipazioni. Per esse, la procedura proposta ha un solo vantaggio, limitato nel tempo e quindi poco importante: le società possono ammortizzare subito il 50 per cento, importo che più tardi, se la perdita non risulta tale, dovrà essere tassato. A queste condizioni riteniamo che si possa rinunciare ad agevolazioni fiscali in favore delle persone giuridiche, senza peraltro diminuire l'efficacia del decreto federale.

Se la Confederazione si dichiara pronta ad assumere indirettamente una parte delle perdite, il nostro Consiglio ritiene d'altro canto che il fisco possa richiedere l'importo in questione quando il contribuente (persona fisica) rivende la sua partecipazione, conseguendo degli utili, qualche anno dopo l'emissione. In un simile caso egli dovrebbe corrispondere le imposte sugli investimenti iniziali; un eventuale utile eccedente rimarrebbe esente da imposte.

Siamo inoltre dell'avviso che, nel nostro sistema fiscale di stampo federalista, simili proposte possano raggiungere la massima efficacia solo nella misura in cui i Cantoni prevedano agevolazioni fiscali di uguale portata. Se la Confederazione opera da sola, per i soggetti il risparmio fiscale in un investimento inferiore al milione di franchi è al massimo del 6,5 per cento (l'ammortamento ammonta al massimo al 50 per cento degli investimenti che, in questo esempio estremo, sarebbe tassato al 13 per cento - l'aliquota massima prevista dall'imposta federale diretta). Per fare in modo che il sistema espliciti la massima efficacia e non provochi costi amministrativi troppo elevati, sarebbe necessario che tutti i Cantoni applicassero i medesimi provvedimenti, visto che le società di investimento in capitale di rischio non potranno limitare i loro investimenti alle imprese di un solo Cantone.

La Confederazione non può obbligare i Cantoni ad accordare agevolazioni fiscali. Può al massimo vincolare le sue agevolazioni a quelle applicate dai Cantoni, come previsto dalla legge federale sulla costituzione di riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali (LCRC, RS 823.33, art. 15). Si potrebbe anche prendere in considerazione un adattamento della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). In ogni caso è importante che le autorità cantonali siano coinvolte al più presto nella discussione.

24 Ripercussioni finanziarie

Le precedenti considerazioni mostrano che l'attrattiva del provvedimento può variare notevolmente se la Confederazione si trova sola ad accordare simili age-

volazioni, o se anche i Cantoni completano il suo operato. In queste condizioni, le perdite di entrate fiscali che questi provvedimenti comporterebbero potrebbero oscillare in modo considerevole. Una valutazione al riguardo deve fondarsi su ipotesi deducibili da esperienze raccolte nell'ambito delle riserve di crisi beneficianti di sgravi fiscali e da statistiche già esistenti nel settore del capitale di rischio (SECA).

Tenendo conto del fatto che gli investimenti in imprese di nuova costituzione si aggirano ogni anno attorno ai 200 milioni di franchi, e che le società di investimento in capitale di rischio possono detenere il 40 per cento di altri attivi (art. 3 del progetto), il volume di investimento in questione è pari a 333 milioni di franchi all'anno. Se formuliamo un'ipotesi estrema e supponiamo che il totale di questa somma sia messo a disposizione da persone fisiche, queste potrebbero ammortizzare una somma di 166 milioni di franchi (la metà), ciò che rappresenterebbe, applicando l'aliquota massima dell'imposta federale diretta (13 per cento), una perdita di entrate fiscali per la Confederazione di circa 22 milioni di franchi.

25 Altri provvedimenti proposti nelle mozioni della CET-N

Abbiamo espresso un parere dettagliato su ognuna delle quattro mozioni che accompagnano il rapporto della CET-N (v. allegato). Conviene ricordare qui i seguenti elementi:

- Numerosi pareri e ricerche mostrano che la nuova legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM; RS 954.1; RU 1997 68), i cui disciplinamenti più importanti sono entrati in vigore il 1° febbraio 1997, è sufficientemente flessibile per permettere lo sviluppo di borse specializzate in nuove imprese. Reagiremo prontamente se in questo ambito dovessero emergere lacune nell'applicazione pratica.
- Dal profilo formale non sussiste nessun ostacolo che impedisce alle casse pensioni di investire in nuove imprese o in società di investimento in capitale di rischio. L'imposizione fiscale non rappresenta nemmeno un problema, dato che le istituzioni del secondo pilastro sono esentate dalle imposte. Gli istituti di previdenza investono i loro patrimoni sulla base della loro disponibilità e capacità di affrontare il rischio. Si tratta quindi essenzialmente di un problema di «cultura» e di scarsa esperienza nel settore del capitale di rischio. Per questo motivo siamo pronti ad esaminare tutti i provvedimenti che possono portare ad un miglioramento nel settore del secondo pilastro, senza per questo ingerire nell'autonomia delle casse o compromettere la sicurezza dei fondi di previdenza. Non condividiamo però l'idea di obbligare le casse ad investire in capitale di rischio, come proposto dalla mozione di minoranza della CET-N.
- Le università hanno iniziato ad offrire corsi per l'informazione e la formazione di giovani imprenditori. Riteniamo che questi sforzi debbano essere incoraggiati.

3 Considerazioni e proposte concernenti il disegno di decreto federale

Art. 2

Stralciare «...fautrici di progetti innovativi...».

Art. 5 cpv. 1

È indispensabile precisare che i prestiti di rango posteriore devono essere accordati per un periodo irrevocabile di almeno 5 anni.

I prestatori privati di fondi godono di agevolazioni fiscali se hanno acquistato, al momento della loro emissione, diritti di partecipazione a società di investimento in capitale di rischio riconosciute ufficialmente o se hanno concesso loro direttamente prestiti che, per quanto riguarda remunerazione e rimborso, possono essere definiti come prestiti di rango posteriore e sono stati accordati per un periodo irrevocabile di almeno cinque anni.

Cpv. 2

Il limite massimo per l'esenzione fiscale non va inteso come limite annuale bensì va riferito all'intera durata del DF.

I contribuenti di cui al capoverso 1 possono dedurre dal reddito il 50 per cento del valore d'investimento, fino a concorrenza del 20 per cento del loro reddito annuo imponibile, ma al massimo complessivamente 500 000 franchi sull'arco della durata del decreto federale.

Cpv. 3

Il capoverso che concerne le persone giuridiche può essere tralasciato completamente, senza per questo modificare lo scopo del DF. Al contrario occorre prevedere la possibilità di recuperare in sede fiscale l'importo dedotto se la partecipazione è alienata nei sette anni che seguono l'acquisto. Il nuovo testo del terzo capoverso è quindi il seguente:

Se entro un termine di sette anni, in seguito ad alienazione o a rimborso, il valore dell'investimento dei diritti di partecipazione sottoscritti o dei prestiti di rango posteriore accordati è interamente o parzialmente realizzato, si procede a un'imposizione complementare delle deduzioni accordate precedentemente. In caso di partenza all'estero prima della scadenza di detto termine, si procede per analogia a un'imposizione complementare sulla base di una stima. È fatto salvo l'articolo 47 LIFD (imposta annua).

Art. 6 cpv. 1

La prevista vigilanza non è paragonabile a quella esercitata su altri istituti finanziari, come banche o negoziatori di titoli. Per questo motivo l'articolo 6 capoverso 1 va modificato come segue:

Il Dipartimento federale dell'economia pubblica sorveglia il rispetto delle condizioni di cui agli articoli 3 e 4, riconosce le società di investimento in capitale di rischio che adempiono queste condizioni e tiene un registro di dette società.

Va prevista la possibilità di impugnare le decisioni di riconoscimento o di revoca dell'autorizzazione. Per non sovraccaricare ulteriormente il Tribunale federale, in un capoverso supplementare si deve riconoscere come competente in materia una Commissione di ricorso del Dipartimento.

Contro le decisioni del Dipartimento può essere inoltrato ricorso alla Commissione di ricorso del DFEP.

4 Valutazione generale

Siamo favorevoli all'idea di un decreto federale che sostenga le società di investimento in capitale di rischio, a condizione tuttavia di apportare importanti modifiche al disegno della CET-N. Sebbene sia orientato sul lungo periodo, un progetto di questo genere contribuisce alla costituzione di imprese e può lanciare un segnale positivo all'economia svizzera. Per questo motivo vi proponiamo di trasformare le tre mozioni della Commissione in postulati. Occorre intervenire principalmente a livello di condizioni quadro, dato che siamo convinti che lo sviluppo del capitale di rischio sia soprattutto compito dell'economia privata.

**Iniziativa parlamentare CET-N Capitale di rischio Parere del Consiglio federale
concernente il rapporto del 7 gennaio 1997 della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio nazionale del 17 marzo 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1997
Date	
Data	
Seite	845-851
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 918

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.