



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Thomas Rauber

2016-CE-113

Pratique en matière d'évaluation fiscale des actions de start-up

I. Question

Dans le canton de Zurich, une nouvelle pratique de l'administration fiscale cantonale en matière d'impôt sur la fortune des start-up suscite la colère depuis quelques mois.

Durant les premières années suivant la création de start-up, leurs fondateurs investissent dans la mise en place de la société et le développement des produits. Les start-up ne génèrent pas encore de bénéfices et subissent des pertes. Les investisseurs financent la mise en place par le biais d'une augmentation de capital et donc par l'émission de nouvelles actions. Le capital investi n'est pas attribué aux fondateurs mais affecté à la mise en place de la société. L'évaluation de l'entreprise prise en compte dans le contexte des rondes de financement se fonde sur des réussites futures.

Pratique fiscale à Zurich: par le passé, les actions des start-up étaient évaluées sur la base de la valeur substantielle. Depuis 2012 on assiste à une tendance d'imposer les actions de start-up aux valeurs prises en compte dans les rondes de financement. Cette manière de procéder des autorités fiscales zurichoises est liée à la mise en œuvre de la 2^{ème} réforme de l'imposition des entreprises. Grâce à la présentation séparée des réserves d'apport en capital dans le bilan, les rondes de financement sont plus transparents pour les autorités fiscales. Elles peuvent en effet identifier le prix investi dans l'entreprise par les investisseurs et prennent cette information en compte lors de la détermination la valeur fiscale de l'action.

Ainsi, le canton de Zurich prévoit nouvellement que l'on détermine l'impôt sur la fortune sur la valeur de souscription au plus tard cinq ans après la création de l'entreprise. Ce mode de procéder a pour conséquence que les fondateurs mais aussi les investisseurs privés sont confrontés à des factures d'impôt sur la fortune très élevées qui peuvent atteindre des montants de cinq à six chiffres. Cela signifie que les personnes concernées doivent payer des décomptes fiscaux bien réels sur une fortune fictive. Ce mode de procéder ne fait aucun sens et conduit les fondateurs et les investisseurs dans une situation financière précaire ou les incite à investir à l'étranger.

La facture fiscale pose principalement des difficultés aux jeunes entreprises dont l'exploitation nécessite un important besoin en capitaux et dont la mise en place dure longtemps. L'impôt sur la fortune dépasse rapidement le revenu de base étant donné que la plupart du temps seuls des salaires modestes sont perçus durant la phase de lancement. Cette conséquence fâcheuse est liée au fait que la valeur des actions déterminante pour l'impôt sur la fortune perçu auprès du fondateur est déterminée selon la valeur de souscription lors de la dernière ronde de financement et non pas sur la base de la valeur substantielle ou selon une combinaison de valeur de rendement et de valeur substantielle.

Les start-up se plaignent dès lors de véritables sauts dans l'estimation et ceci d'une année à l'autre. Depuis 2012, le fisc a drastiquement serré la vis. Plusieurs jeunes entreprises envisagent donc de quitter le canton de Zurich.

Dans ce contexte je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Sur quelles bases légales et selon quels principes les autorités fribourgeoises déterminent-elles la valeur des start-up ?
2. Le canton de Fribourg dispose-t-il d'une marge de manœuvre dans la détermination de la valeur des start-up ? Le Conseil d'Etat planifie-t-il des adaptations dans l'art et la manière de déterminer la valeur des actions des start-up ?
3. Ce thème a-t-il déjà été discuté ou mis à l'ordre du jour de la Conférence suisse des impôts ? Doit-on s'attendre à ce qu'une circulaire soit émise sur cette question ?
4. Le canton de Fribourg envisage-t-il une modification de pratique à l'exemple du canton de Zurich ? Combien de start-up pourraient être concernées dans le canton ?
5. La pratique de taxation zurichoise rend la création de start-up peu attractive dans ce canton. Quelques start-up envisagent de déplacer leur siège. Le canton de Fribourg dispose, avec Bluefactory, Marly Innovation Center, et d'autres centres d'une bonne plateforme pour les jeunes entreprises. Comment, selon le Conseil d'Etat, le canton de Fribourg pourrait-il utiliser cet avantage ? (ceci en partant bien sûr de l'idée que le canton de Fribourg ne suivra pas la pratique fiscale du canton de Zurich)

13 mai 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire il y a lieu de rappeler que la manière d'évaluer la valeur des titres non cotés en bourse est précisée dans des instructions de la Conférence suisse des impôts (CSI) (circulaire 28 du 28 août 2008). Cette circulaire comporte des recommandations à l'attention des cantons et prévoit entre autres que la valeur vénale des titres non cotés pour lesquels on ne connaît aucun cours correspond en principe à la valeur intrinsèque de la société, d'après les règles d'évaluation de l'entreprise. La circulaire précise toutefois que si ces titres ont fait l'objet d'un transfert substantiel entre tiers indépendants, la valeur vénale correspond alors au prix d'acquisition. Cette valeur sera conservée aussi longtemps que la situation économique de la société n'aura pas considérablement changé. Cette même règle vaut également pour les *prix qui ont été payés par les investisseurs pour des raisons de financement* ou lors d'augmentations de capital (ch. 2 al. 5 des instructions). Dans le contexte des start-up, l'application stricte des instructions signifie que la valeur vénale des titres doit être déterminée sur la base du prix de souscription payé lors des rondes de financement.

De nombreux cantons, à l'image du canton de Zurich, appliquent ces instructions pour la détermination des droits de participations des start-up. Ainsi, la valeur vénale de titres est estimée sur la base du prix payé par les investisseurs lors de la dernière ronde de financement de la start-up. Comme on a pu le lire dans la presse, les autorités zurichoises ont décidé d'assouplir leur pratique. Dorénavant, et ce depuis le 1^{er} mars 2016, les autorités zurichoises ne tiennent plus compte du prix de souscription payé par les investisseurs au cours des trois premiers exercices comptables. Durant cette période, la valeur des titres des start-up est déterminée sur la base de la valeur intrinsèque de

ces dernières, généralement très basse en l'absence de rendement. Durant les deux périodes suivantes, la valeur des titres est estimée sur la moyenne entre la valeur intrinsèque et le prix de souscription. Ce n'est qu'à partir du 6^{ème} exercice que la valeur fiscale de la start-up est estimée sur la base du prix de souscription versé par les investisseurs au cours des rondes de financement. Cette modification de la pratique mais plus particulièrement la mise en lumière de l'ancienne pratique, a suscité un tapage médiatique important et créé l'incertitude auprès des conseillers fiscaux mais également des élus politiques. Suite aux nombreuses critiques soulevées, la Direction des finances du canton de Zurich a organisé une conférence de presse le 19 mai 2016, au cours de laquelle elle a annoncé, d'une part, qu'elle avait déjà abordé la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et la Conférence suisse des impôts (CSI) en vue d'aboutir à une pratique uniforme en matière d'évaluation des start-up dans tous les cantons. Ce faisant, elle s'est montrée prête à modifier sa pratique. Elle a d'autre part communiqué avoir mis en place une cellule chargée d'examiner, au cas par cas, la situation des actionnaires pour lesquels l'application de la pratique apparaîtrait inappropriée dans le contexte particulier.

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich a rappelé ces derniers développements dans sa réponse à un postulat urgent déposé le 23 mai qui demande une modification de la nouvelle pratique en vue d'une imposition des start-up sur la base de leur valeur substantielle. Le Conseil d'Etat a accepté le postulat dans le sens des considérants apportés dans sa réponse.

Compte tenu des explications qui précèdent, cette intervention est bienvenue dans la mesure où elle permet au Conseil d'Etat de faire preuve de transparence et de clarifier la pratique « fribourgeoise » en vigueur. Après ces remarques introductives, il peut être répondu aux questions posées comme il suit :

Ad question 1

Les autorités fiscales fribourgeoises *n'appliquent pas* la méthode précitée pour l'estimation des titres de start-up.

Indépendamment du prix versé par les investisseurs dans le cadre des rondes de financement, elles estiment la valeur vénale de la start-up en tenant compte, de manière appropriée, de la valeur de rendement et de la valeur substantielle de l'entreprise, conformément à l'art. 57 al. 2 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1).

Concrètement la valeur des participations aux start-up est déterminée selon la formule dite « des praticiens » qui pondère la valeur de rendement et la valeur substantielle.

Les autorités fiscales cantonales considèrent que la méthode appliquée – même si elle semble a priori s'écarter des instructions de la CSI – est conforme à l'esprit de ces instructions. Elle est par ailleurs mieux à même de fournir une estimation réaliste de la valeur des start-up. En effet, dans son commentaire relatif aux instructions, la CSI indique que le prix obtenu lors d'un transfert et – a fortiori – dans le cadre d'un financement n'est à prendre en considération *que s'il permet de déterminer une valeur représentative et plausible*. Or, précisément dans le cadre des rondes de financement des start-up, on sait que le prix payé par les investisseurs potentiels n'est pas forcément représentatif de la valeur de l'entreprise : les engagements de capitaux au sein de start-up sont souvent empreints de l'intention de soutenir un projet cher au cœur des investisseurs et ne reflètent pas la valeur de la société au moment de l'engagement des fonds mais, potentiellement, une valeur

future. C'est la raison pour laquelle les autorités fiscales fribourgeoises estiment que le prix payé par des tiers dans le cadre des rondes de financement n'est pas pertinent pour évaluer la société.

Ad question 2

La LICD dispose que la valeur des participations doit être déterminée sur la base de la valeur de rendement et de la valeur substantielle. Dans le respect de ce cadre, les autorités fiscales fribourgeoises disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la détermination de ces deux valeurs.

La marge de manœuvre liée à l'interprétation des instructions de la CSI est décrite dans la réponse à la question 1.

Le Conseil d'Etat n'envisage aucune modification de la pratique d'évaluation des titres des start-up.

Ad question 3

Comme relevé dans les remarques introductives, la Direction des finances du canton de Zurich a abordé la CDF et la CSI en vue d'assurer une pratique d'évaluation des start-up uniforme dans tous les cantons. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a pas d'informations complémentaires à ce sujet. Cela étant, le canton de Fribourg n'est représenté que dans quelques groupes de travail de la CSI et n'est pas informé des travaux en cours dans les autres groupes.

Ad question 4

Non, les autorités fiscales fribourgeoises n'envisagent aucune modification de la pratique. Elles l'ont d'ailleurs indiqué dans un sondage réalisé par bureau de conseil du canton de Zurich.

Ad question 5

Comme déjà relevé, la pratique du canton de Fribourg est pour l'heure plus généreuse que celle du canton de Zurich. Ce faisant, il dispose déjà d'un avantage concurrentiel. En communiquant expressément sa pratique et le fait qu'il n'envisage aucune modification de cette dernière, le canton de Fribourg garantit par ailleurs une certaine sécurité juridique chère aux entreprises qui s'implantent dans le canton. Il y a toutefois lieu de suivre de près les développements en cours à ce sujet au niveau de la CDF et de la CSI.

Au surplus il y a lieu de signaler que le Conseil d'Etat aura prochainement l'occasion de se prononcer au sujet d'une motion visant à la création d'un statut fiscal pour les nouvelles entreprises innovantes. Cette motion propose différents instruments visant à favoriser l'implantation d'entreprises innovantes dans le canton. Le Conseil d'Etat aura l'occasion de se positionner sur chacune d'elles.

4 juillet 2016