

Réforme de l'imposition des entreprises III : maintenir le niveau des recettes

dossierpolitique

16 juin 2014

Numéro 3

Politique fiscale La Suisse peut se targuer de disposer d'un système d'imposition des entreprises à la fois attractif et profitable. Depuis 1990, les impôts sur le bénéfice ont nettement gagné en importance. Les entreprises internationales y sont pour beaucoup. En raison des évolutions survenues en droit fiscal international, une révision du système fiscal helvétique est toutefois nécessaire. La réforme prévue vise à remplacer les régimes fiscaux spéciaux des cantons par des solutions acceptées à l'échelle internationale, qui pourraient entraîner aussi une baisse des recettes fiscales. En outre, selon leur situation, certains cantons réduiront leurs taux d'imposition sur le bénéfice afin de garantir leur attractivité fiscale. La Confédération soutiendra financièrement les efforts fournis. Cette combinaison de mesures est le meilleur moyen de garantir que la Suisse reste une place économique de choix à l'échelle mondiale et puisse en parallèle maintenir le niveau actuel des recettes de l'impôt sur le bénéfice.

Position d'economiesuisse

- ▶ Des réformes fiscales visant à préserver et à renforcer l'attrait fiscal de la place économique sont intéressantes à moyen et à long termes pour l'emploi et la prospérité en général, mais également pour le fisc.
- ▶ Les scénarios alternatifs sans réforme de la fiscalité des entreprises entraîneraient des pertes de recettes substantielles pour la Confédération, les cantons et les communes.
- ▶ La réforme de l'imposition des entreprises III est un projet politique prioritaire. Elle pourra être financée au niveau fédéral par une politique de maîtrise des dépenses, sans passer par les programmes d'économie ou les hausses d'impôts.
- ▶ economiesuisse est opposée à l'introduction d'un impôt sur les gains de participation. Une telle mesure n'est pas pertinente dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III, ni nécessaire sous l'angle de la politique financière.

Un impôt sur les entreprises très profitable

► Depuis 1990, l'impôt sur le bénéfice a nettement gagné en importance.

► Une place économique attrayante a non seulement un effet positif sur l'emploi et la prospérité en général, mais elle est aussi particulièrement intéressante pour le fisc.

L'impôt sur le bénéfice contribue dans une mesure croissante au financement des budgets publics en Suisse. Depuis 1990, au niveau de la Confédération, les recettes générées par cet impôt ont quadruplé en termes nominaux. En comparaison, les recettes issues de l'impôt sur le revenu ont seulement doublé (cf. graphique 1). Au niveau des cantons et des communes aussi, les recettes encaissées au titre de l'impôt sur le bénéfice ont augmenté nettement plus vite que celles liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (cf. graphique 2). La croissance nettement supérieure à la moyenne des recettes de l'impôt sur le bénéfice s'explique en grande partie par la contribution d'entreprises actives à l'échelle internationale ayant leur siège en Suisse. Même si les revenus de ces entreprises bénéficient dans certains cas d'une imposition favorable, elles constituent une source de recettes importantes pour l'État.

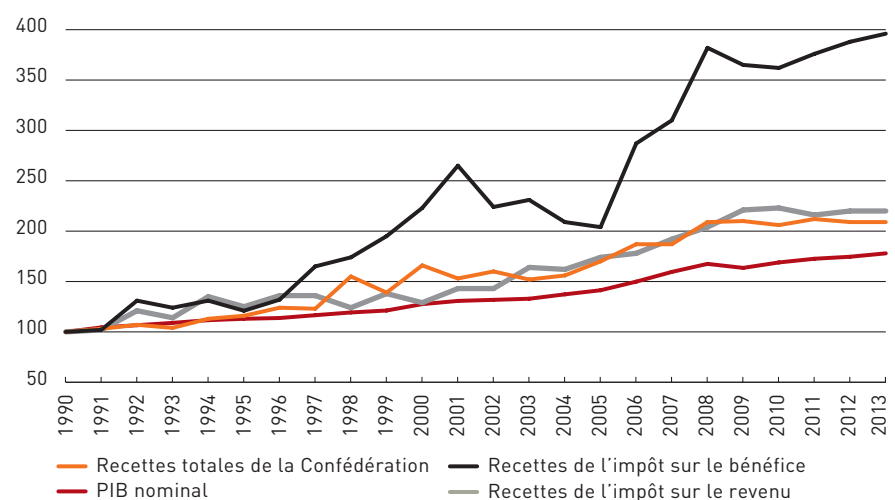
Les réformes antérieures de la fiscalité des entreprises ont fortement accru l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation internationale des entreprises. Ainsi, en améliorant les conditions-cadre des holdings, en optimisant la déduction de participations et en supprimant l'impôt sur le capital, la première réforme de la fiscalité des entreprises (1997) a attiré un nombre considérable de sociétés internationales. Malgré la suppression de l'impôt sur le capital au niveau fédéral, les recettes générées par l'imposition des entreprises ont augmenté, et non pas diminué. Ensuite, la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (2007) a éliminé divers inconvénients du système pour les quelque 300 000 petites et moyennes entreprises (PME). Elle a aussi attiré de grands groupes internationaux. L'implantation de nouvelles entreprises signifie aussi une hausse du substrat fiscal. L'évolution montre qu'une place économique fiscalement attrayante est intéressante non seulement pour l'emploi et la prospérité en général, mais aussi pour le fisc à long terme (cf. graphique 3).

Graphique 1

► Les recettes fiscales de la Confédération provenant de personnes morales ont enregistré une hausse supérieure à la moyenne depuis 1990, par rapport au PIB et par rapport à d'autres recettes fiscales. Les recettes fiscales totales ont doublé, tandis que celles générées par l'impôt sur le bénéfice des personnes morales ont quadruplé. Cet impôt contribue toujours plus au financement du budget de la Confédération.

Évolution des recettes fédérales et du PIB depuis 1990 (1990 = 100)

Hausse supérieure à la moyenne des recettes au titre de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales



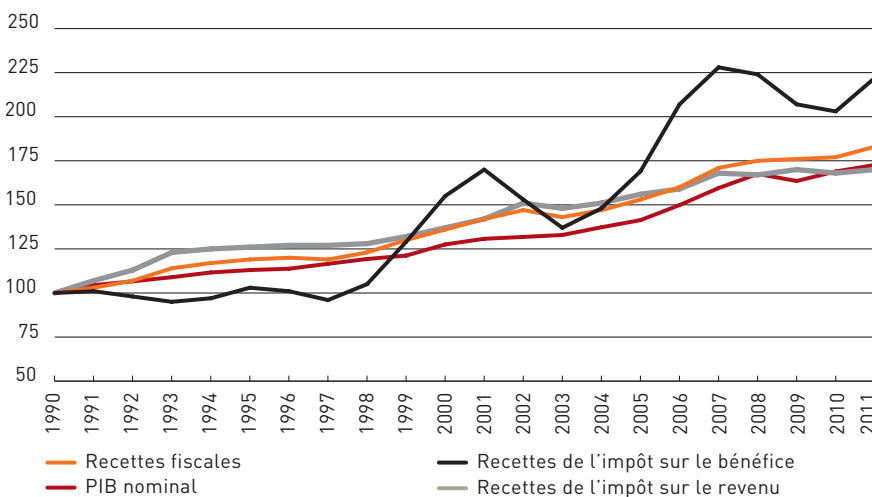
Sources : Administration fédérale des finances (2014)

Graphique 2

► Les recettes fiscales des cantons et des communes connaissent une évolution similaire à celles de la Confédération. À leur niveau aussi, les recettes de l'impôt sur le bénéfice ont enregistré, depuis 1990, une progression nettement plus forte que celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Évolution des impôts cantonaux et communaux depuis 1990 (1990=100)

Hausse supérieure à la moyenne des recettes au titre de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales



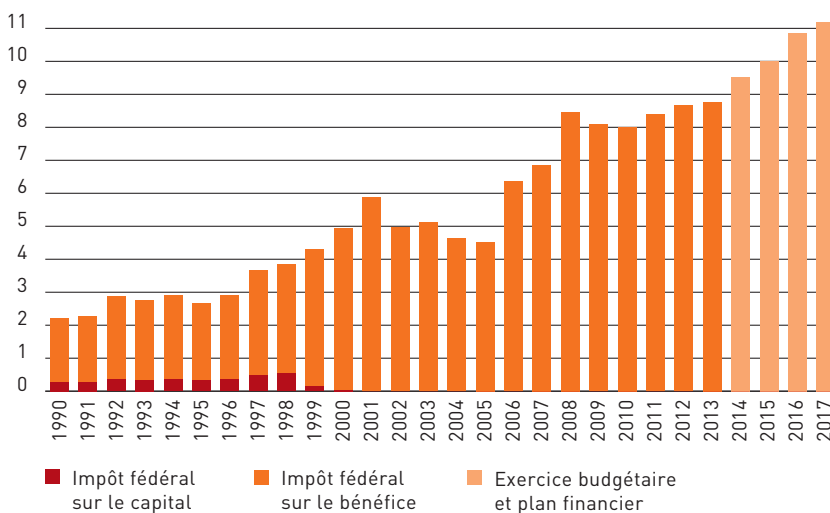
Sources : Administration fédérale des finances (2014)

Graphique 3

► Les recettes de l'impôt sur les entreprises ont progressé régulièrement. Grâce à des réformes de la fiscalité des entreprises réussies, la Suisse est une place économique attrayante pour des entreprises actives à l'échelle internationale. Cela profite au fisc à long terme. C'est la raison pour laquelle la Confédération s'attend à une hausse de ses recettes également pour les exercices 2014-2017.

Évolution des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés

Recettes fiscales provenant des entreprises, en milliards de francs



Sources : Administration fédérale des finances (2013)

Importance financière des entreprises actives à l'échelle internationale

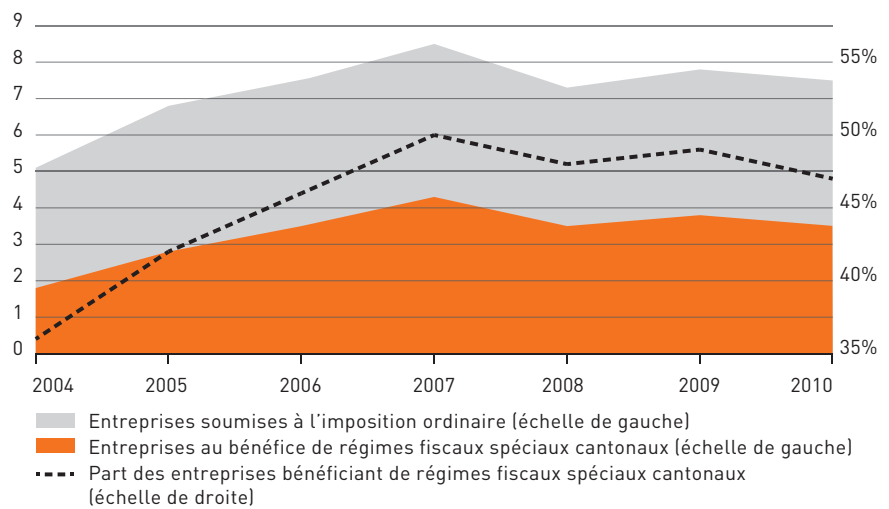
Les quelque 24 000 sociétés à statuts spéciaux au niveau cantonal (sociétés holding, de domicile et mixtes) sont à l'origine de près de 50% des recettes de l'impôt sur le bénéfice au niveau fédéral, soit près de 4 milliards de francs (cf. graphique 4). Les cantons conservent 17% de ces recettes. Ces sociétés paient également plus d'un milliard au titre des impôts cantonaux et communaux. À quoi il faut ajouter les recettes substantielles au titre de l'impôt sur le revenu de leurs quelque 150 000 employés. La présence de sociétés actives à l'échelle internationale profite à la Confédération et aux centres économiques, on l'a vu, mais aussi aux cantons à faible potentiel de ressources. En effet, ils reçoivent des versements compensatoires de la part de la Confédération et des cantons dont l'économie est davantage orientée à l'international.

Graphique 4

► En 2010, les sociétés à statuts spéciaux au niveau cantonal étaient, à elles seules, à l'origine de près de la moitié des recettes fédérales au titre de l'impôt sur le bénéfice, soit près de 4 milliards de francs. Les impôts versés par ces sociétés ont presque doublé depuis 2004, car les sociétés actives à l'échelle internationale ont implanté en Suisse davantage d'activités et de fonctions mobiles.

Recettes de l'impôt fédéral direct sur le bénéfice

Part importante des sociétés à statuts spéciaux



Source : Administration fédérale des finances (2013)

Objectifs de la réforme de l'imposition des entreprises III

La réforme prévue poursuit trois objectifs :

- renforcer la compétitivité fiscale de la place économique ;
- garantir l'acceptation internationale du système fiscal ;
- maintenir le niveau des recettes générées par l'impôt sur les sociétés.

► L'évolution en cours dans le droit fiscal international impose la révision du système suisse d'imposition.

Pour être réussie, la réforme de la fiscalité des entreprises doit atteindre les trois objectifs. Dans le domaine de la concurrence fiscale internationale, la Suisse a longtemps eu du succès et atteignait les trois objectifs grâce aux sociétés à statuts spéciaux (sociétés holding, de domicile et mixtes) et à des règles spéciales introduites au niveau fédéral (« finance branch » et sociétés principales). Les règles fiscales helvétiques ne sont plus acceptées au niveau international. D'une part, l'UE les critique (sélectivité inacceptable entre les bénéfices générés dans le pays et à l'étranger, versement d'aides d'État interdites, reprise exigée du code de conduite en matière d'imposition des entreprises), d'autre part, l'OCDE travaille en profondeur le droit fiscal international (plan d'action pour endiguer l'« érosion des bases d'imposition et les transferts de bénéfices » – projet BEPS). Ces différends internationaux sont nuisibles pour l'attrait de la place économique, car pour les entreprises internationales implantées en Suisse, la sécurité juridique et de planification ne peut plus être garantie. À son tour, cette insécurité met en danger les recettes générées par l'impôt sur les entreprises. Il est indispensable de réformer la fiscalité des entreprises pour mettre en place un système accepté à l'échelle internationale.

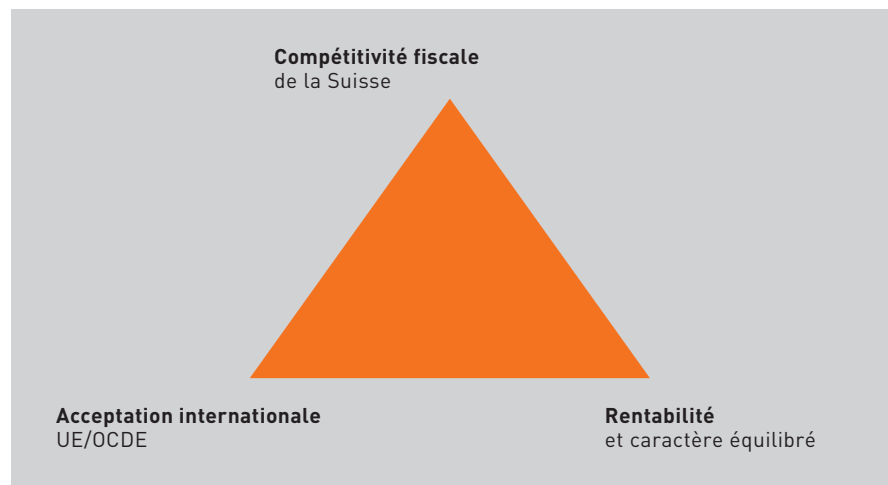
Graphique 5

► Un objectif majeur de la réforme de la fiscalité des entreprises est de maintenir le niveau des recettes fiscales. Pour l'atteindre, la Suisse doit préserver sa compétitivité fiscale pour les entreprises actives à l'échelle internationale et, dans le même temps, restaurer l'acceptation internationale de son système fiscal. À défaut, elle risque de voir partir des entreprises et donc de perdre des recettes fiscales.

► Ni l'abolition pure et simple des statuts spéciaux ni une baisse radicale de l'impôt sur les bénéfices, en guise de compensation, ne permettraient d'atteindre les objectifs de la réforme. C'est la raison pour laquelle, la Confédération et les cantons préconisent une combinaison de mesures équilibrées.

Objectifs de la réforme de l'imposition des entreprises

Tensions entre les différents objectifs



Source : Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse : rapport de l'organe de pilotage à l'attention du DFF (2013)

Les objectifs de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIEIII) sont complexes et parfois contradictoires. Il n'existe pas de solutions simples. L'abolition pure et simple des statuts spéciaux pourrait garantir l'acceptation internationale, mais on perdrait la compétitivité fiscale, puisque la mesure se traduirait par un alourdissement massif de la charge fiscale pesant sur les revenus mobiles, à un niveau qui ne serait plus compétitif (la charge fiscale supplémentaire se monterait théoriquement à près de 5 milliards de francs¹). Des baisses générales de l'impôt sur le bénéfice (pour compenser cette hausse d'impôt) ne remplaceraient pas les statuts spéciaux à court terme, puisqu'on ignore si cette mesure restaurerait la compétitivité fiscale. De plus, une baisse rapide et marquée des taux d'imposition représenterait un défi financier de taille.

Au vu de ce qui précède, l'organisation de projet constituée par la Confédération et les cantons a opté pour une orientation de politique fiscale équilibrée :

- remplacer les statuts spéciaux par des réglementations acceptées à l'échelle internationale (« licence box » ou boîtes pour les produits de licence et déduction des intérêts sur les fonds propres de sécurité, par exemple) ;
- baisser les impôts cantonaux selon les possibilités de chaque canton avec le soutien de la Confédération ;
- supprimer des charges fiscales affaiblissant la place économique.

L'économie soutient cette orientation qui tient compte de la complexité de la réforme. En effet, une approche différenciée a les meilleures chances de garantir une fiscalité des entreprises attrayante et fructueuse.

¹ B,S,S. et Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion [Étude Conflit fiscal lié aux régimes cantonaux en matière d'imposition des entreprises. Rapport final à l'intention du PS.]

Évaluation des conséquences financières

► Malentendu n° 1 : « La réforme de l'imposition des entreprises III coûtera 3 milliards de francs. »

Bien que des réformes fiscales ciblées soient intéressantes pour le fisc à moyen et à long termes, on peut s'interroger sur le coût d'un tel investissement. Dans les médias, les pertes de recettes induites par la réforme sont souvent estimées à 3 milliards de francs, un chiffre qui figure dans le rapport de l'organisation de projet de la Confédération et des cantons². Pour évaluer les coûts de la réforme, il faut tenir compte des hypothèses formulées et des autres scénarios simulés dans le rapport. Le montant mentionné résulte d'un scénario où l'attrait fiscal de la Suisse n'est pas garanti par des solutions spéciales pour les revenus mobiles. Ce scénario simule une baisse du taux d'imposition des bénéficiaires cantonal à 14 %, contre 22 % actuellement. Ce taux est inférieur à celui en vigueur dans le canton de Zoug. Seul ce scénario extrême et théorique aboutit à des pertes de recettes de 3 milliards de francs pour les cantons et les communes.

► L'objectif de la réforme consiste, par des mesures de remplacement ciblées, précisément à éviter si possible le scénario défavorable de baisses radicales de l'impôt sur le bénéfice dans tous les cantons.

Le rapport de l'organisation de projet examine également d'autres scénarios. La mise en place de mesures de remplacement adaptées pour les sociétés à statuts spéciaux au niveau cantonal permettrait même de renforcer l'attrait de la Suisse, sans devoir recourir à des baisses d'impôts. Ce scénario entraînerait une augmentation des recettes de 600 millions de francs. Les estimations concernant les conséquences financières de la réforme vont donc de la perte de 3 milliards à une hausse de 600 millions de francs. Le scénario extrême négatif n'est pas le plus vraisemblable. L'objectif de la réforme est précisément d'éviter une baisse forte et rapide des impôts dans tous les cantons, en misant sur une combinaison de mesures fiscales équilibrées, et d'assurer le rendement des impôts sur les sociétés.

Conséquences financières des mesures fiscales prévues

Il est difficile d'évaluer précisément les conséquences financières de la réforme aussi longtemps que les mesures ne sont pas connues dans le détail. Il n'y a qu'à voir la fourchette des estimations. Il semble plus judicieux d'examiner les coûts estimés pour les différentes mesures.

La « licence box » comme solution de remplacement

Le but de la « licence box » (ou « innovation box »), soit une boîte pour les produits de licence, est de proposer une imposition séparée des revenus mobiles issus de droits de la propriété intellectuelle comme les brevets (actuellement imposés moins lourdement seulement dans le cas des sociétés à statuts spéciaux) pour toutes les entreprises. Cette mesure n'entraînerait pas de pertes de recettes dès lors qu'elle remplace des solutions existantes.

► Malentendu n° 2 : « La réforme de l'imposition des entreprises III fait de nouveaux cadeaux fiscaux aux grands groupes. »

Des pertes de recettes peuvent survenir, par contre, si des entreprises imposées de manière ordinaire à l'heure actuelle, pouvaient à l'avenir bénéficier de la boîte pour les produits de licence. Cependant, l'accès à la boîte n'est pas immédiat, mais se fait sur une période longue. Avant que des droits de propriété intellectuelle, comme des brevets, génèrent des revenus, ils doivent être développés, ce qui occasionne généralement des coûts considérables. Les coûts de développement entrent dans la boîte au même titre que les revenus ultérieurs et sont donc déductibles fiscalement seulement de manière réduite. Des entreprises qui souhaiteraient faire entrer dans la boîte des produits de droits de propriété intellectuelle déjà développés doivent procéder à un décompte fiscal. Dans la phase initiale, l'allègement fiscal est limité. Il ne faut pas craindre des pertes de recettes substantielles à court terme.

² DFF (11.12.2013), Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (3^e réforme de l'imposition des entreprises), Rapport de l'organe de pilotage à l'intention du DFF

Ces réflexions concernent les cantons. Une boîte pour les revenus liés aux innovations n'est pas réellement envisagée au niveau fédéral. Cette solution n'a d'ailleurs pas encore été examinée. Dans l'éventualité de l'introduction d'une boîte fédérale, il ne faut pas craindre des pertes de recettes substantielles, pour les mêmes raisons que celles indiquées pour les cantons. L'entrée dans la boîte se ferait également sur une période longue.

► Aussi longtemps que les solutions remplacent des règles en place actuellement, elles n'entraîneront pas de pertes de recettes.

Déduction des intérêts sur les fonds propres de sécurité

Une déduction restreinte des intérêts sur le capital propre («notional interest deduction» ou NID) peut remplacer judicieusement les activités de financement des sociétés holding et la réglementation fiscale fédérale concernant les «Swiss finance branches», également critiquée. En cas de restriction aux fonds propres dits de sécurité, la déduction des intérêts entraînerait des pertes de recettes estimées à 300 millions de francs pour la Confédération et à 330 millions de francs environ pour les cantons et les communes³.

Les activités de financement intragroupe sont des fonctions très mobiles qui peuvent être déplacées facilement à l'échelle internationale. Des enquêtes menées par les grandes sociétés de conseil et l'Administration fédérale des contributions (AFC) montrent que ces activités rapportent 280 millions de francs de recettes au titre de l'impôt sur le bénéfice au niveau fédéral (100 millions provenant d'activités de financement des sociétés holding et 180 millions de «Swiss finance branches» et de «finance companies»). Si les règles spéciales en vigueur ne sont pas remplacées, la charge fiscale sur les activités de financement intragroupe s'alourdirait massivement et les fonctions concernées, hautement mobiles, seraient transférées hors de Suisse. Si on tient compte des pertes de recettes fiscales liées à ce transfert, la déduction restreinte des intérêts sur le capital propre (NID) aboutirait à des pertes de recettes nettes de 20 millions de francs seulement pour la Confédération. Les cantons encaissent également 50 millions environ au titre des impôts sur le bénéfice, de sorte que leurs pertes nettes reculeraient à 280 millions de francs. Il en ressort que les pertes induites par une NID ciblée sont limitées et tout à fait supportables, en particulier si on tient compte du potentiel créé.

► La déduction des intérêts sur le capital propre associée à une réforme de l'impôt anticipé constitue un élément central pour renforcer le marché des capitaux suisses.

Il convient de mettre en regard des coûts fiscaux directs de la NID les effets positifs indirects. Dès lors que des activités de financement sont réalisées en Suisse, cela implique des emplois et des mandats pour les banques et d'autres prestataires de services financiers. Si on y associe une réforme de l'impôt anticipé, les conditions-cadre fiscales peuvent s'en trouver suffisamment améliorées pour que les grandes entreprises suisses rapatrient les activités de financement intragroupe généralement sises à l'étranger. Cela augmenterait sensiblement le substrat fiscal de la Suisse.

En raison de l'évolution survenue dans le droit fiscal international, la centralisation des fonctions de groupe à un endroit joue un rôle croissant pour les multinationales. La concentration de fonctions facilite la satisfaction des exigences en matière de substance, lesquelles gagnent en importance (dans le cadre du BEPS notamment). La Suisse doit en tenir compte dans ses projets de réforme et proposer des conditions-cadre attrayantes non seulement pour la gestion des droits de propriété intellectuelle, mais aussi pour les activités de financement. L'augmentation du substrat fiscal suisse s'en trouverait favorisée.

³ On entend par fonds propres de sécurité, la part des fonds propres qui dépasse le capital nécessaire pour l'activité de l'entreprise (sachant qu'une marge de sécurité de 25% est ajoutée au ratio de fonds propres de base selon la circulaire n° 6 de l'AFC).

► Un train de mesures fiscales attrayant (pour la gestion des droits de propriété intellectuelle et les activités de financement intragroupe) permettrait aux multinationales de centraliser en Suisse les fonctions de groupe et de satisfaire les exigences en matière de substance économique dans le cadre du projet BEPS.

► Selon leur situation, certains cantons abaisseront leurs taux d'imposition des bénéfiques pour préserver leur attractivité fiscale.

► En adaptant la répartition des recettes générées par les impôts fédéraux, la Confédération maximisera la marge de manœuvre financière des cantons.

Autres mesures de politique fiscale

Afin de renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse, il est en outre prévu de supprimer plusieurs entraves fiscales. Les *droits de timbre d'émission sur les fonds propres* représentent un impôt sur la substance qui pèse sur le financement des entreprises. Son abolition se traduirait certes par des baisses de recettes fiscales de 240 millions de francs au niveau fédéral, mais il stimulerait le marché des capitaux et éliminerait un instrument qui pénalise depuis longtemps les entreprises suisses, en particulier celles de taille moyenne.

De plus, le système de l'*imputation forfaitaire d'impôt* est dépassé. Par sa faute, il arrive régulièrement que des entreprises suisses puissent imputer seulement une petite partie de l'impôt à la source prélevé à l'étranger. Il en résulte donc une double imposition. Une modernisation ciblée du système devrait s'efforcer de réduire la double imposition d'une manière responsable sous l'angle de la politique financière.

L'économie ainsi que la majorité des cantons (y compris la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) sont opposés à une modification du système de *déduction pour participations*.

En cas de disparition des statuts spéciaux cantonaux, les entreprises concernées perdraient automatiquement le *taux d'imposition réduit sur le capital*, et verraient les charges correspondantes s'envoler. Il importe de trouver une parade pour éviter cet alourdissement. Des solutions aussi ciblées que possibles permettront de minimiser d'éventuelles pertes de recettes.

Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice

Comme les cantons possèdent des tissus économiques structurellement différents, ils seront affecté de manière très diverse par la réforme de l'imposition des entreprises. Certains cantons n'hébergent presque pas de sociétés actives à l'échelle internationale, d'autres proposent déjà des taux d'imposition ordinaires du bénéfice bas, d'autres encore se satisfont des mesures prévues pour remplacer les régimes spéciaux cantonaux amenés à disparaître. Une partie des cantons envisageront toutefois de baisser leurs taux d'imposition pour préserver leur attrait fiscal. Les cantons de Genève et Vaud en particulier ont annoncé des projets dans ce sens.

La Confédération accompagnera financièrement le changement de système par une compensation verticale. Une telle contribution se justifie, car la Confédération bénéficie considérablement de l'attractivité de la place économique et de la présence des entreprises internationales. Grâce au soutien de la Confédération, les cantons pourront plus facilement mettre en œuvre les mesures opportunes selon leur situation spécifique. Quant à l'ampleur des baisses d'impôts, elle dépendra des mesures de remplacement prévues pour les revenus mobiles. Plus les nouvelles réglementations seront étroites, plus la nécessité d'une baisse d'imposition sera élevée.

L'économie ainsi que tous les cantons (y compris la CDF et la CdC) sont favorables à une adaptation de la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons en guise de compensation. À l'heure actuelle, les cantons peuvent conserver 17% des montants encaissés au titre de l'impôt fédéral direct. Tous les cantons profiteraient d'un relèvement de ce taux, en particulier ceux qui affichent un potentiel de ressources élevé et récoltent donc des recettes importantes au titre de l'impôt sur le bénéfice.

Vue d'ensemble des conséquences financières

Conséquences financières au niveau de la Confédération

- ▶ L'abolition des régimes fiscaux (société principale, « finance branch ») entraînerait une hausse des charges fiscales des entreprises, à moins que des solutions de remplacement soient possibles.
- ▶ L'introduction d'une « licence box » ou boîte pour les produits de licence au niveau fédéral est examinée, mais n'est pas prévue jusqu'ici (pas de pertes de recettes).
- ▶ Les pertes de recettes induites par la déduction des intérêts sur les fonds propres de sécurité, estimées à 300 millions de francs, sont comparables à celles subies en cas de transfert des activités de financement mobiles.
- ▶ L'abolition des droits de timbre d'émission sur les capitaux propres occasionnerait des pertes de recettes de 240 millions de francs.
- ▶ La modification prévue de la répartition des recettes générées par l'impôt fédéral direct en faveur des cantons aurait une incidence sur la politique financière.

Conséquences financières au niveau des cantons

- ▶ L'abolition des régimes fiscaux (sociétés holding, de domicile et mixtes) entraînerait une hausse des charges fiscales des entreprises, à moins que des solutions de remplacement soient possibles.
- ▶ Une « licence box » ou boîte pour les produits de licence remplacerait l'imposition des revenus liés à des licences dans le cadre des régimes spéciaux cantonaux. La longueur de la mise en place minimise sensiblement les pertes de recettes.
- ▶ Une déduction des intérêts sur les fonds propres supplémentaires aboutirait à des pertes de recettes de 330 millions de francs (les pertes de recettes en cas de délocalisation des activités de financement mobiles hors de Suisse se montent à 50 millions de francs).
- ▶ Des mesures axées sur l'impôt sur le capital remplaceraient le taux réduit accordé aux sociétés à statuts spéciaux.
- ▶ Certains cantons, selon leur situation, réduiraient leurs taux d'imposition des bénéficiaires.
- ▶ Tous les cantons, et en particulier ceux fortement affectés par la réforme, profiteraient de la modification de la répartition des recettes générées par l'impôt fédéral direct.
- ▶ Des adaptations adéquates de la nouvelle péréquation financière permettraient de minimiser les conséquences de la RIEIII. Les versements compensatoires doivent au final rester à peu près au même niveau qu'aujourd'hui⁴.

⁴

Cf. aussi: economiesuisse (2014). Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT: objectif atteint, mais débat nécessaire, dossierpolitique.
http://www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/2014-05-05_DP_RPT.pdf

Alternative à la réforme de l'imposition des entreprises III

► **« Sans réforme, tout le monde sera perdant. »** Serge Gaillard (directeur de l'Administration fédérale des finances)⁵

Il ne fait aucun doute que la troisième réforme de l'imposition des entreprises est très exigeante, complexe et génératrice de certains conflits entre les trois objectifs de l'attractivité fiscale, de l'acceptation internationale et du rendement financier. De nombreux acteurs, et leurs exigences, doivent être pris en compte : Confédération, cantons, villes et communes, entreprises tant internationales que locales, UE et OCDE. Aucune solution toute prête en vue, juste la certitude qu'une réforme bien menée sera bénéfique non seulement pour la place économique et la politique extérieure suisses, mais aussi et surtout pour ses finances. Pour s'en convaincre, il suffit d'étudier les autres scénarios.

► **« Ne rien faire n'est pas une option et finirait par coûter très cher. »** Peter Hegglin (président de la Conférence des directeurs cantonaux des finances)⁶

Persister sur la voie actuelle entraînera des répercussions internationales. L'Italie a déjà mis la Suisse sur « liste noire » et fait obstacle à la déductibilité des paiements destinés aux sociétés suisses ainsi qu'à l'application de la convention de double imposition. En décembre 2012, l'UE a dressé un plan d'action à l'intention de ses États membres, dans lequel elle recommande des mesures analogues pour inciter les pays tiers comme la Suisse à « respecter les normes minimales ». Le danger de ces contre-mesures pèse lourdement sur la sécurité en matière de droit et de planification des entreprises internationales installées en Suisse et affecte les conditions d'implantation dans notre pays. En réaction, les activités et fonctions mobiles risquent d'être déplacées vers des sites concurrents. Rien que pour la Confédération et les cantons, les recettes fiscales compromises représentent 5 milliards de francs. À quoi s'ajoutent les effets indirects dus à la perte d'emplois et de mandats pour les prestataires de service et fournisseurs nationaux.

► **« Dans ce scénario de référence (sans réforme), Confédération, cantons et communes doivent s'attendre à des recettes de l'impôt sur le bénéfice en chute libre. »** Rapport de l'organisation du projet RIE III réunissant Confédération et cantons⁷

Pour la politique financière, l'abrogation pure et simple des régimes fiscaux dans les cantons ou la diminution forte et rapide des impôts sur le bénéfice serait un défi de taille. Ce que confirme une étude à l'intention du PS (encadré ci-après).

Mobilité des entreprises : modification du taux d'imposition du bénéfice et conséquences sur les recettes fiscales (expertise à l'intention du PS)

La mobilité des entreprises est un élément essentiel à considérer dans la recherche de solutions, comme le confirme une étude mandatée par le PS qui simule les conséquences financières de plusieurs scénarios⁸.

À première vue, l'on pourrait penser qu'une augmentation de l'impôt sur le bénéfice engendre un excédent de recettes. En fait, les conséquences financières dépendent de la manière dont les entreprises réagissent à une charge supplémentaire. Ainsi, celles-ci peuvent délocaliser des activités ou fonctions à l'étranger ou quitter complètement le pays. Ces réactions sont mesurées par l'« élasticité », qui indique de combien de points la substance fiscale diminue lorsque la charge fiscale augmente d'un point de pourcentage.

⁵ Bilanz Das Schweizer Wirtschaftsmagazin du 2 mai 2014

⁶ Explications du CE Peter Hegglin, président de la CDF, lors de la conférence de presse du 19 décembre 2013 au Centre de presse du Palais fédéral, Berne

⁷ DFF (11 décembre 2013), Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (3^e réforme de l'imposition des entreprises), Rapport de l'organe de pilotage à l'intention du DFF

⁸ B,S,S. et Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion. [Étude Conflit fiscal lié aux régimes cantonaux en matière d'imposition des entreprises. Rapport final à l'intention du PS.]

► De par la nature et l'orientation internationale de leurs activités (gestion de licences, financement et conduite de groupes d'entreprises), les sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial dans les cantons sont très mobiles.

► Une diminution radicale des impôts cantonaux sur le bénéfice serait préférable à un scénario où de nombreuses sociétés mobiles quittent le pays. L'idéal serait cependant de combiner des mesures, avec des solutions spéciales acceptées par la communauté internationale et une diminution ciblée des impôts cantonaux sur le bénéfice.

Les élasticités typiques en lien avec les bénéfices des entreprises se situent entre 1 et 5% dans un contexte international, ce qui signifie que 1 à 5% des bénéfices quittent le pays si le taux d'imposition augmente d'un point).

Les réactions sous forme de départ définitif dépendent en premier lieu de la nature de l'entreprise et du contexte. L'élasticité est d'autant plus grande que le pays est petit (frontière proche et nombreux sites alternatifs), les entreprises examinées mobiles (déplacement facile d'activités comme la gestion de licences, le financement et la conduite de groupes d'entreprises) et la période considérée longue (sur le court terme, seules les plus touchées réagissent tandis qu'à moyen terme, chaque entreprise internationale évalue les sites). Au regard des sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial dans les cantons, les élasticités sont sans doute plus élevées, surtout dans le moyen terme. Aussi l'étude en question simule-t-elle des élasticités autour de 10 à 20%.

Incontestablement, les statuts fiscaux particuliers dans les cantons doivent être abrogés. Sans autre mesure, cela signifie toutefois une augmentation massive de la charge fiscale pour les sociétés concernées, qui passerait de 8 à 12% actuellement à 12 à 24% selon les cantons. L'étude montre très clairement les conséquences de ce scénario de référence. Malgré une augmentation des impôts, les départs font que la Confédération et les cantons risquent d'accuser des pertes fiscales de l'ordre de 3 milliards de francs. La perte de l'impôt sur le revenu des employés et d'autres effets indirects ne sont pas couverts par l'étude. Autant dire que la baisse de recettes serait encore bien plus importante.

L'étude simule également le scénario d'une diminution radicale des impôts sur le bénéfice à 13%, dans tous les cantons. Les pertes fiscales sont dans ce cas estimées à près de 3,1 milliards de francs. À noter que cette baisse de recettes n'est guère plus lourde que dans le scénario de référence ci-dessus. Ce qui est intéressant, c'est que les effets exclus de l'étude ont ici un impact positif. La charge fiscale allégée permettrait de conserver des emplois et pourrait favoriser l'implantation de nouvelles entreprises ainsi que les activités d'investissement des entreprises nationales. L'étude montre donc qu'un abaissement radical des impôts serait plus avantageux qu'un scénario sans solution.

Cependant, une baisse d'impôt radicale dans tous les cantons n'est sans doute pas la solution idéale pour maintenir le rendement de l'imposition des entreprises. Les auteurs de l'étude concluent que les cantons devraient adapter les taux en fonction de leur situation individuelle. L'organisation de projet réunissant la Confédération et les cantons propose aussi de combiner des mesures dans cette optique et la Confédération se dit prête de son côté à assumer une partie des charges financières. Cette approche prévoit en outre de nouvelles solutions spéciales admises au niveau international qui rendraient la baisse des impôts sur le bénéfice partiellement inutile. Grâce à cette combinaison de mesures, la Suisse conserverait son attractivité fiscale et donc un substrat fiscal fondamental, tout en garantissant au mieux le rendement financier de l'imposition des entreprises.

Compensation financière

► Malentendu n° 3: « Les baisses d'impôts en faveur des entreprises se feront sur le dos des ménages. »

Confédération: Les solutions fiscales de remplacement n'entraînent guère de pertes fiscales pour la Confédération. Le plus gros poste concerne la réorientation, vers les cantons, des ressources générées par l'impôt fédéral direct (mesure de péréquation verticale). La question de savoir comment la Confédération financera cette nouvelle répartition est justifiée.

Cantons: Au niveau cantonal, de nouveaux régimes fiscaux seront introduits pour les bénéficiaires mobiles. S'il s'agit uniquement de mesures de remplacement, aucune baisse de recettes ne devrait en résulter. Selon à quel degré ils sont concernés, certains cantons baisseront l'impôt sur le bénéficiaire pour maintenir, voire renforcer leur attractivité fiscale. Ils tiendront compte à cet effet de leur situation financière. Les mesures de péréquation fédérales offrent une plus grande marge de manœuvre aux cantons.

► Un impôt sur les gains de participation serait contraire au système, hautement volatil au regard des recettes et très lourd sur le plan administratif.

Impôt sur les gains de participation

L'introduction d'un impôt sur les gains de participation est évoquée comme mesure de compensation financière. L'idée est de générer des recettes supplémentaires pour la Confédération et les cantons en imposant le produit de la vente de titres.

En 1996, les Grisons ont été le dernier canton à abolir l'impôt sur les gains en capital. Compte tenu de sa faible productivité et des lourdes charges administratives, celui-ci n'était plus défendable. Aujourd'hui encore, le prélèvement d'un impôt sur les gains en capital entraînerait un gros travail administratif. Pour une application conforme au système, les pertes sur participations devraient être déductibles, ce qui remettrait en question le rendement d'un tel impôt, dont les recettes seraient en outre très incertaines et volatiles. Il ne convient donc pas vraiment comme instrument de financement public.

Le nouvel impôt frapperait surtout les propriétaires de petites et moyennes entreprises (PME), qui détiennent la majeure partie de leur fortune sous forme de participations dans leur propre entreprise. En cas de vente, de cession ou de succession, le gain en capital de la participation – généralement détenue durant de longues années – devrait être réalisé et intégralement imposé.

Aujourd'hui, les cantons grèvent les gains de participation de manière indirecte, à travers l'impôt sur la fortune, dont le taux est généralement progressif et qui est très productif, avec un rendement de plus de 5 milliards de francs. Instaurer un impôt sur les gains de participation en plus de l'impôt sur la fortune est discutable au regard du système fiscal et techniquement hors de propos, la RIE III concernant une thématique différente⁹. L'impôt sur la fortune, dont l'orientation est similaire, serait tôt ou tard remis en question, ce qui ne saurait être dans l'intérêt des cantons¹⁰.

► L'imposition partielle des revenus de participations mérite d'être réévaluée en cas de baisse de l'impôt sur le bénéfice.

Imposition partielle des dividendes

Un réexamen de l'imposition partielle des revenus de participations semble justifié si l'impôt sur le bénéfice est adapté. L'abaissement de l'imposition du bénéfice réduirait la charge fiscale totale grevant ces revenus pour les actionnaires. L'imposition partielle pourrait être corrigée dans le cadre de la diminution de l'impôt sur le bénéfice.

⁹ « À cet égard, l'impôt actuel sur la fortune ne saurait être assorti d'un impôt supplémentaire sur les gains en capital. » (DFF, 2001, p. 1)

¹⁰ « [...] l'introduction d'un impôt sur les gains en capital engendrerait une forte pression pour abolir ou, à tout le moins, réduire fortement les impôts cantonaux sur la fortune. » (DFF, 2001, p. 4)

► Au lieu de couvrir de nouvelles dépenses, les excédents de recettes structurels devraient servir pour le projet – prioritaire en politique nationale – de développement de l'imposition des entreprises.

Excédents structurels

Selon le rapport de l'organisation de projet, la mise en œuvre de la RIE III se dessine à l'horizon 2018 au plus tôt, ce qui laisse suffisamment de temps à la Confédération pour étendre la marge de manœuvre financière en faveur des mesures de péréquation verticales. La voie pour y parvenir passe par une croissance contrôlée et plus modérée des dépenses. En planifiant la prochaine législature 2015–2019, en établissant le plan financier de la législature 2017–2019 et en arrêtant les décisions financières et taux de croissance à atteindre qui s'y rapportent, la Confédération peut fixer les valeurs clés de manière à ce que les dépenses croissent un peu moins vite que ce que permettraient les recettes prévues. Les excédents structurels ainsi constitués pourraient servir à financer le développement politiquement essentiel de la fiscalité des entreprises. Aucun programme d'économies ni relèvement des impôts ne seraient alors requis.

Il est courant que la Confédération utilise des excédents structurels pour des projets politiquement prioritaires, à l'instar de la forte hausse de l'aide au développement ou du relèvement des dépenses de formation, qui ont été financés par le seul recours aux excédents, sans ressources fiscales supplémentaires. Conformément aux chiffres actuellement disponibles du plan financier, de substantiels excédents structurels se profilent à moyen terme.

Position des milieux économiques

La troisième réforme de l'imposition des entreprises doit renforcer l'attractivité fiscale de la Suisse en tant que lieu d'implantation. Le maintien et le développement des activités économiques déployées par les entreprises internationales garantissent la productivité financière de l'imposition des entreprises. L'axe visé par la politique fiscale prévoit des solutions de remplacement acceptées au niveau international au lieu des règles fiscales spéciales existantes, ainsi qu'une diminution ciblées des impôts sur le bénéfice dans les cantons, avec le soutien financier de la Confédération. Grâce à la combinaison de mesures proposées, la Suisse est assurée de rester un pôle mondial pour l'implantation d'entreprises et de maintenir à leur niveau actuel les recettes générées par l'imposition des entreprises. Il convient d'éviter les autres scénarios, avec lourdes pertes fiscales proches de 3 milliards de francs à la clé. Ne rien faire finirait assurément par coûter plus cher. En tant que projet de politique nationale prioritaire, la troisième réforme de l'imposition des entreprises prévue peut être financée au niveau fédéral par une politique financière anticipatrice, sans programmes d'économies ni hausse d'impôts.

Pour toutes questions :

vincent.simon@economiesuisse.ch
christian.frey@economiesuisse.ch