



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

Berne, le 11 décembre 2013

Table des matières

Condensé	4
1 Introduction.....	7
1.1 Mandat	7
1.2 Contenu du rapport	7
2 Contexte	8
2.1 Développements internationaux	8
2.1.1 Généralités.....	8
2.2 Droit fiscal en vigueur	11
2.2.1 Compétences de la Confédération et des cantons en matière de législation fiscale.....	11
2.2.2 Droit de la fiscalité des entreprises.....	12
2.3 Importance des impôts des entreprises pour la politique budgétaire.....	14
2.4 Evolution prévisible en l'absence de réforme.....	17
2.5 Travaux accomplis	18
3 La 3^e réforme de l'imposition des entreprises	19
3.1 Orientation générale de la réforme	19
3.1.1 Objectifs de la réforme	19
3.1.2 Axe stratégique de la RIE III.....	24
3.1.3 Vue d'ensemble des différents éléments de la réforme.....	25
3.2 Mesures fiscales.....	26
3.2.1 Imposition préférentielle des produits de licence (<i>licence box</i>)	27
3.2.2 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.....	35
3.2.3 Abaissement du taux des impôts cantonaux sur le bénéfice	40
3.2.4 Autres mesures de politique fiscale.....	43
3.2.5 Appréciation globale.....	50
3.3 Répercussions sur la péréquation des ressources	53
3.3.1 Besoin d'ajustement et consignes.....	53
3.3.2 Pondération des bénéfices des entreprises.....	54
3.3.3 Simulations.....	56
3.3.4 Période transitoire	61
3.3.5 Conclusion.....	62
3.4 Mesures de compensation verticales.....	63
3.4.1 Conditions	63
3.4.2 Nature de la compensation.....	64
3.4.3 Conclusion.....	66
3.5 Compensation financière au niveau fédéral.....	66

3.5.1	Potentiel d'allégement du côté des dépenses	67
3.5.2	Mesures du côté des recettes pour compenser les pertes financières.....	68
3.5.3	Conclusion.....	70
4	Conséquences	71
4.1	Scénario de référence	71
4.2	Conséquences financières pour la Confédération	73
4.3	Conséquences financières pour les cantons et les communes.....	75
4.4	Conséquences économiques	78
5	Conclusions	78
6	Suite des opérations.....	81
7	Annexe.....	82

Condensé

Dans le contexte de la politique internationale, la fiscalité des entreprises suscite actuellement un intérêt majeur. En substance, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) et l'Union européenne (UE) veulent limiter l'exploitation des faiblesses de la fiscalité internationale. Sont particulièrement visés la non-imposition au plan international et les transferts de capitaux mobiles. L'OCDE et l'UE stigmatisent les Etats dont les régimes fiscaux se fondent sur le modèle «no or low taxation». Par conséquent, la Suisse subit des pressions en raison des régimes fiscaux cantonaux bénéficiant aux sociétés holdings, aux sociétés de domicile et aux sociétés mixtes, de l'imposition de la société principale et de la pratique à l'égard des établissements financiers stables (Swiss Finance Branch). La critique porte notamment sur le traitement en partie différencié des profits et entreprises en Suisse et à l'étranger (ring fencing).

Les régimes fiscaux cantonaux revêtent aujourd'hui une importance financière et économique considérable pour la Confédération et de nombreux cantons. Ils permettent d'une part à chaque canton (y c. ceux connaissant des taux relativement élevés d'imposition du bénéfice) de rester compétitifs au plan international pour attirer des activités mobiles (c.-à-d. transférables rapidement dans d'autres pays). D'autre part, la concurrence fiscale intercantonale s'en trouve atténuée dans ce secteur, car les différences de charges entre les cantons restent relativement modestes. Si, par manque d'acceptation au plan international, les régimes fiscaux cantonaux devaient disparaître, il faudrait s'attendre à un affaiblissement de la compétitivité internationale de la Suisse et à un renforcement de la concurrence fiscale intercantonale. De plus, on risquerait une perte substantielle d'emplois. Dès lors, l'organe de pilotage juge indispensable qu'une éventuelle suppression des régimes fiscaux cantonaux et d'autres pratiques réglementées soient compensées par des mesures ciblées.

L'organe de pilotage préconise une orientation de la politique fiscale comportant trois éléments:

- introduction de nouvelles réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles;
- réduction des taux cantonaux d'imposition du bénéfice;
- suppression de certaines charges fiscales dans l'intention de renforcer globalement l'attrait économique de la Suisse.

Les nouvelles réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles doivent répondre cumulativement aux critères suivants:

- Elles sont conformes aux standards de l'OCDE, généralement reconnus sur le plan international, notamment ne comportent pas d'élément d'imposition sélective (ring fencing) et ne visent pas une non-imposition internationale.
- Ces réglementations sont par ailleurs justifiées au regard de la systématique fiscale ou se fondent sur des réglementations appliquées de manière avérée également par un Etat membre de l'OCDE. Pour garantir l'acceptation de ces réglementations, il convient en outre de tenir compte de la politique de l'UE en matière de fiscalité.

Sur la base de ces critères, l'organe de pilotage a étudié diverses réglementations et préconise l'introduction d'une imposition préférentielle des produits de licence (*licence box*) au niveau des impôts cantonaux qui s'apparente à une solution couronnée de succès appliquée dans un Etat membre de l'OCDE. De surcroît, l'organe de pilotage propose de poursuivre l'examen d'un modèle d'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, avec limitation de la déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres supérieurs à la moyenne.

Ces réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles doivent permettre à la Suisse de rester fiscalement attrayante pour une part substantielle des profits mobiles. L'organe de pilotage est conscient du fait que de nouvelles réglementations devront le cas échéant être vérifiées à la lumière des développements dynamiques au plan international. Mais simultanément, il estime qu'à l'heure actuelle, renoncer à de telles réglementations ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé.

Il faudra également déterminer dans quelle mesure ces nouvelles réglementations seront contraignantes ou facultatives pour les cantons. L'organe de pilotage préconise de maintenir le niveau actuel de l'harmonisation formelle des impôts directs.

Par ailleurs, les cantons peuvent décréter, s'ils l'estiment nécessaire, une baisse du taux de leur impôt sur le bénéfice en vue de préserver leur compétitivité. Plus les nouvelles réglementations seront limitées, plus la baisse du taux de l'impôt cantonal sur le bénéfice gagnera en importance. La décision d'abaisser cet impôt relève de l'autonomie des cantons.

Afin de renforcer l'attrait économique de la Suisse, il s'agit d'examiner la possibilité de supprimer des charges fiscales. La discussion porte notamment sur la suppression du droit d'émission sur les fonds propres et des adaptations des impôts cantonaux sur le capital.

L'organe de pilotage est d'avis que la charge financière de la réforme doit être répartie de manière équilibrée: par des mesures financières de compensation verticales, la Confédération doit donner aux cantons une marge de manœuvre politique afin d'amortir les diminutions de recettes qui vont de pair avec une baisse du taux de leur impôt sur le bénéfice. Ces mesures doivent empêcher que les cantons qui n'ont pas la capacité d'absorber les charges financières de la réforme perdent de leur compétitivité et que la Confédération perde du même coup d'importantes recettes fiscales.

L'ampleur des mesures financières de compensation verticales de la Confédération dépend des mesures de politique fiscale mises en œuvre: plus les nouvelles réglementations sont restrictives (et donc plus le taux des impôts cantonaux sur le bénéfice doit être abaissé pour gagner des bases d'imposition des profits mobiles), plus la participation de la Confédération par le biais de mesures financières de compensation verticales doit être tendanciellement élevée. L'organe de pilotage pense cependant que les cantons doivent fournir un effort comparable à celui de la Confédération pour supporter la charge financière de la réforme. L'aménagement concret de ces mesures ne doit pas ignorer l'autonomie fiscale cantonale ni fausser la concurrence fiscale entre les cantons. Les mesures qui entrent en considération sont en particulier des mesures de compensation directes, comme une augmentation de la part des cantons aux recettes fiscales de la Confédération, ou indirectes, comme des dégrèvements en faveur des entreprises au niveau de la Confédération.

Dans le nouveau contexte fiscal, la péréquation financière doit encore permettre une concurrence fiscale loyale entre les cantons. A la suite de la 3^e réforme de l'imposition des entre-

prises (RIE III), des adaptations du système seront nécessaires afin de refléter la nouvelle réalité fiscale. L'organe de pilotage recommande que l'on réévalue tous les bénéfices des entreprises en fonction de leur impact fiscal. Bien que les différences cantonales en matière de capacité financière s'en trouveront mieux illustrées que par une simple révision du système actuel des facteurs bêta, cette adaptation ne sera guère possible sans modification des paiements compensatoires cantonaux.

La Confédération et les cantons devront compenser l'augmentation des charges qu'implique la RIE III pour éviter que leurs finances ne s'en trouvent déséquilibrées. A l'échelon de la Confédération, la question du financement compensatoire de ces charges doit se fonder sur les principes suivants:

- le financement doit faire partie de la RIE III;
- si la RIE III provoque une importante charge supplémentaire sur les finances fédérales, son financement doit aussi comporter des éléments substantiels au niveau des recettes;
- la compensation au niveau des dépenses ne doit pas être combinée à des réformes structurelles fondamentales ou à des transferts de charges aux cantons.

En raison de sa durée, le processus législatif ordinaire suisse permettra à la Confédération et aux cantons d'aborder le financement de la réforme suffisamment tôt et de réduire ainsi la nécessité, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, de couper dans leur budget dans un but d'économies.

Les atouts maîtres de la Suisse (stabilité politique, finances publiques saines, main d'œuvre qualifiée, etc.) lui assurent une situation enviable: la Suisse est donc en mesure d'entamer la RIE III dans une position de force.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de consulter les cantons sur la base du présent rapport. En fonction des résultats et compte tenu des développements internationaux qui se produiront entretemps, le DFF fera rapport au Conseil fédéral et proposera l'élaboration d'un projet destiné à la consultation. Ce dernier devrait être parachevé au cours de l'été 2014.

1 Introduction

1.1 Mandat

Dans le contexte de la politique internationale, la fiscalité des entreprises suscite depuis quelques années un intérêt majeur. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) et l'Union européenne (UE) se sont fixé pour objectif de pallier les faiblesses de la fiscalité internationale. De ce fait, certaines réglementations fiscales ne sont plus tolérées au plan international ou ne le sont plus que dans des limites étroites. Certaines réglementations fiscales suisses sont également concernées, notamment les régimes fiscaux cantonaux. Ces derniers revêtent toutefois une importance financière considérable, tant pour les cantons que pour la Confédération, sans parler du poids économique des entreprises et des emplois, de même que des répercussions fiscales auprès des employés concernés et des entreprises en aval.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a confié au DFF dès décembre 2008 la tâche d'élaborer le projet de 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Toutefois, ces premières mesures n'ont pas suffi à rétablir le crédit du système suisse de fiscalité des entreprises sur le plan international.

Une nouvelle étape de la réforme a été amorcée en automne 2012, le DFF ayant alors mis sur pied une organisation de projet paritaire¹ chargée d'élaborer des propositions visant à modifier le système de fiscalité des entreprises de manière à obtenir un équilibre optimal entre l'attrait fiscal de la Suisse, le rendement de l'impôt et l'acceptation sur le plan international.

Le présent rapport reflète le constat et les recommandations de l'organe de pilotage et servira de base au Conseil fédéral dans le cadre des discussions sur la RIE III. Il n'a toutefois pas d'effet contraignant. Il est le fruit d'une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons. Les représentants des milieux économiques et scientifiques ont également été consultés dans le cadre d'auditions et d'ateliers.

1.2 Contenu du rapport

Le chapitre consacré au contexte évoque en premier lieu les développements internationaux, et plus particulièrement les travaux de l'OCDE et le dialogue avec l'UE portant sur la fiscalité des entreprises, avant de présenter quelques considérations à propos du droit en vigueur et de la portée financière de l'imposition des entreprises. Ce chapitre est complété par une analyse de l'évolution prévisible sans adaptation de la réforme et des travaux menés jusqu'ici. Ensuite, la partie essentielle du rapport détaille et évalue les diverses mesures de politique fiscale envisageables, compte tenu des objectifs de la réforme et de ses orientations stratégiques. Cette partie expose enfin les répercussions de la réforme sur la compensation des

¹ Cf. annexe.

ressources dans le cadre de la péréquation financière et propose les adaptations nécessaires. D'autres éléments de la réforme sont les mesures de compensation verticales en faveur des cantons et le financement compensatoire au niveau de la Confédération. L'examen des répercussions et les conclusions complètent le rapport, de même que la présentation de la suite des opérations.

2 Contexte

2.1 Développements internationaux

2.1.1 Généralités

Concurrence fiscale internationale

Dans le contexte de la politique internationale, la fiscalité des entreprises suscite actuellement un intérêt majeur. Les discussions à son propos se sont intensifiées durant les derniers mois, que ce soit au sein de l'OCDE, de l'UE ou encore du G20. Le plan d'action de l'OCDE «Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices» (Base Erosion and Profit Shifting, ci-après BEPS), soutenu par le G20, confirme cette tendance. En substance, les Etats cherchent à limiter la marge de manœuvre des multinationales dans le domaine de la fiscalité des entreprises et à restreindre l'exploitation des faiblesses de la fiscalité internationale. Les capitaux mobiles sont visés en priorité, notamment en relation avec les pays qui optent pour des régimes fiscaux sur le modèle dit «no or low taxation». Ces développements influent sur l'acceptation internationale des régimes suisses de taxation des entreprises.

Développements au sein de l'OCDE

En novembre 2012, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables (*Forum on Harmful Tax Practices*, FHTP) a notamment décidé de soumettre à un examen approfondi cinq régimes fiscaux suisses², également critiqués par l'UE. Le FHTP se prononcera également sur la viabilité des régimes de type «IP-box» (imposition préférentielle des revenus de la propriété intellectuelle, également connus sous les noms de *patent box* ou de *licence box*) tels qu'ils existent par exemple en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas, au Luxembourg et au Royaume-Uni.

En outre, sous la pression du G20, l'OCDE a annoncé vouloir lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices des multinationales (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS). Le 19 juillet 2013, elle a publié le plan d'action définitif du BEPS, approuvé par l'OCDE le 20 juillet 2013. Les quinze composantes du plan doivent notamment permettre d'imposer les bénéfices à l'endroit où l'activité économique se déroule, empêcher la planification fiscale agressive et éviter la non-imposition internationale. Les divers groupes de travail, auxquels la Suisse participe activement en y défendant une concurrence fiscale loyale, ont entamé leurs travaux; de premières mesures concrètes sont attendues pour le second

² Les régimes fiscaux critiqués par le Forum de l'OCDE sont: i) les sociétés de domicile, ii) les sociétés mixtes, iii) les sociétés holdings, iv) les structures dites «principales» et v) les exonérations fiscales accordées dans le cadre de la Nouvelle politique régionale.

semestre de 2014 et le projet devrait se terminer au plus tard à la fin de 2015. Ses résultats devraient alors être mis en œuvre.

Développements au sein de l'UE

La controverse sur la fiscalité des entreprises pèse sur les relations entre la Suisse et l'UE depuis 2005. En 2007, la Commission européenne avait déjà critiqué certaines modalités fiscales cantonales, les qualifiant d'aides étatiques incompatibles avec l'accord de libre-échange de 1972. Une tentative de résoudre le conflit a échoué en 2009 en raison de l'opposition de certains Etats membres. En 2010, l'UE a proposé à la Suisse de poursuivre le dialogue sur la fiscalité des entreprises sur la base du code de conduite de 1997 en matière d'imposition des entreprises (*Code of Conduct for Business Taxation*, ci-après CoC). Lors d'entretiens exploratoires dans ce nouveau contexte, les bases d'un dialogue sur les principes ont été posées, aux termes desquelles la Suisse ne s'engageait pas à reprendre le CoC.

Les régimes fiscaux critiqués par l'UE et jugés préjudiciables à la concurrence fiscale sont: i) les sociétés de domicile, ii) les sociétés mixtes, iii) les sociétés holdings, iv) la réduction pour participations, v) les établissements financiers stables, vi) les structures dites «principales» et vii) les exonérations fiscales accordées dans le cadre de la Nouvelle politique régionale.

Après consultation des commissions parlementaires compétentes et des cantons, le Conseil fédéral a adopté le 4 juillet 2012 le mandat sur le dialogue avec l'UE concernant les régimes fiscaux des entreprises. Il y a défini trois objectifs: i) trouver une solution qui préserve la compétitivité de la place économique suisse, ii) respecter les nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons, et iii) assurer l'acceptabilité de la politique fiscale suisse sur le plan international.

Du point de vue de la Suisse, le dialogue doit se concentrer sur les régimes fiscaux générateurs de distorsions, notamment ceux présentant des éléments d'inégalité de traitement entre bénéficiaires nationaux et bénéficiaires étrangers (*ring fencing*) ainsi que sur les mesures de rétorsion adoptées par l'UE ou ses Etats membres. Il doit être mené dans le respect des principes d'égalité et de souveraineté des parties. Enfin, l'UE doit respecter le système fiscal fédéraliste de la Suisse et, plus particulièrement, les compétences des cantons et de la Confédération pour prélever des impôts sur le bénéfice des entreprises.

Le 6 décembre 2012, la Commission européenne a adopté un plan d'action pour renforcer la lutte contre l'évasion et la soustraction fiscales, incluant deux recommandations destinées aux Etats membres de l'UE. Ensemble, ils exigent que tous les Etats membres imposent aux pays tiers les normes fiscales de l'UE, y compris l'adoption de son code de conduite en matière de fiscalité des entreprises ou l'abolition de pratiques conduisant à une non-imposition internationale. A défaut, l'UE et les Etats membres peuvent prendre des mesures pour faire respecter leurs exigences, notamment en établissant des listes noires. La Suisse, en tant que pays tiers, est directement visée par cette initiative de la Commission.

Le 29 mai 2013, la Suisse a eu l'opportunité d'exposer directement sa position aux membres du groupe CoC, en exprimant son intention d'examiner la possibilité d'adapter cinq régimes fiscaux³ sur la base du rapport intermédiaire du 7 mai 2013 du comité de pilotage de la

³ Il s'agit des trois régimes fiscaux cantonaux, des structures dites «principales» et de la pratique à l'égard des établissements financiers stables.

3^e réforme de l'imposition des entreprises. En contrepartie, elle attend de l'UE et de ses Etats membres qu'ils abrogent leurs mesures de rétorsion et qu'ils traitent la Suisse sans discrimination ni arbitraire.

Tenant compte des signaux positifs ainsi émis par la Suisse, le Conseil pour les Affaires économiques et Financières de l'UE (Ecofin) a décidé lors de sa réunion du 21 juin 2013 de prolonger le dialogue avec la Suisse jusqu'à la fin de 2013.

Lors de sa réunion du 22 octobre 2013, le groupe CoC a discuté des «IP-boxes» du Royaume Uni, de Chypre et de la Belgique, relevant deux lacunes dans le régime du Royaume-Uni, à savoir i) l'absence d'une activité économique réelle ou d'une présence substantielle dans l'Etat accordant l'avantage fiscal et ii) la disposition sur les bénéficiaires issus des activités internes d'un groupe multinational d'entreprises, qui dérogent notamment aux règles de l'OCDE. Le groupe CoC entend poursuivre ses travaux sur les «boîtes fiscales» et distinguer entre les dispositions admissibles et celles qui ne le sont pas.

En rapport avec les développements futurs de la fiscalité européenne des entreprises, il convient de mentionner également la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie Europe 2020 qui lui fait suite. La Stratégie de Lisbonne est un programme décidé en mars 2000 à Lisbonne lors d'un sommet spécial des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE. Elle avait pour objectif de faire de l'UE, en l'espace de dix ans (soit jusqu'en 2010), l'espace économique le plus compétitif et le plus dynamique au monde, fondé sur le savoir. Les points forts de ce programme étaient les avancées économiques, sociales et écologiques, ainsi que la durabilité, dans les domaines de l'innovation et de la «société du savoir», de même que la cohésion sociale et la protection de l'environnement. La stratégie Europe 2020 succède à la stratégie de Lisbonne; elle a été adoptée en 2010 et poursuit des buts analogues, notamment l'encouragement de la recherche et du développement, de même que la formation de niveau universitaire et le perfectionnement permanent en vue de renforcer la croissance économique.

Résultats du dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises

A l'occasion d'une réunion technique du 9 octobre 2013, les délégations de la Suisse et de l'UE ont élaboré, en se fondant sur les principes en vigueur, un avant-projet de document définissant les principes de base à respecter et les mesures à prendre par les deux parties, et prévoyant la poursuite du dialogue sur la fiscalité des entreprises sous condition d'un intérêt mutuel. Le 15 novembre 2013, le Secrétaire d'Etat aux questions financières internationales (SFI)⁴ a discuté de ce document avec la commission de l'UE, avant de le présenter, le 20 novembre 2013, au Groupe CoC du Conseil de l'Europe. La Suisse a souligné être prête à abolir cinq régimes fiscaux et à aménager les mesures éventuelles de manière à ce qu'elles correspondent aux standards de l'OCDE, généralement reconnus sur le plan international. Conformément à la proposition, les Etats membres doivent en contrepartie abandonner les mesures de rétorsion adoptées contre la Suisse, et renoncer à en adopter de nouvelles durant la période de mise en œuvre. Les Etats membres ont reconnu les grands progrès réalisés par la Suisse, mais ont émis des réserves, notamment en ce qui concerne la renonciation, exigée par la Suisse, à adopter des mesures rétorsion. D'autres travaux de-

⁴ SFI – Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

vront par conséquent être réalisés et le dialogue devra être poursuivi. Il faut s'attendre à ce que, le 10 décembre 2013, le Conseil ECOFIN prolonge d'un semestre le mandat confié à la Commission.

2.2 Droit fiscal en vigueur

2.2.1 Compétences de la Confédération et des cantons en matière de législation fiscale

Dans la législation fiscale, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons exige une attention particulière. Fondamentalement, les cantons sont habilités à prélever tous les impôts en toute souveraineté sauf disposition contraire de la Constitution fédérale. En revanche, la Confédération ne peut percevoir que les impôts explicitement autorisés par la Constitution fédérale. Dans le cadre de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, la Confédération peut ainsi:

- adapter ou abroger des mesures en vigueur relatives à l'assiette fiscale de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) et/ou de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD);
- introduire des mesures nouvelles relatives à l'assiette fiscale dans la LHID et/ou dans la LIFD. En l'occurrence, la Confédération peut introduire dans la LHID des mesures aussi bien impératives que facultatives (par ex. allègements fiscaux selon l'art. 23, al. 3, LHID, imposition d'après la dépense selon l'art. 6, al. 2, LHID);
- modifier le taux de l'impôt sur le bénéfice en matière d'impôt fédéral direct; la Constitution fédérale prévoyant un taux maximal de 8,5 %, une hausse nécessiterait cependant une modification constitutionnelle;
- modifier les impôts qui relèvent de la seule compétence de la Confédération (droits de timbre, impôt anticipé, taxe sur la valeur ajoutée).

De leur côté, les cantons peuvent déterminer librement les barèmes de leur impôt sur le bénéfice indépendamment de la RIE III. De plus, ils peuvent introduire des mesures relatives au calcul de l'impôt dans les domaines qui ne sont pas harmonisés par la LHID. Dans la pratique, ceux-ci sont toutefois d'importance mineure.

Pour ce qui est des mesures qui relèvent de l'*autonomie cantonale*, en particulier de la fixation du barème de l'impôt cantonal sur le bénéfice, on précisera ce qui suit:

- dans ce domaine, la Confédération ne peut rien prescrire aux cantons en vertu de l'art. 129, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). La Confédération et les cantons peuvent cependant coordonner politiquement leurs mesures dans le cadre d'une stratégie commune;
- pour les mesures qui entrent dans leur champ de compétence, la situation des cantons change en fonction des mesures que la Confédération prend dans le cadre de la RIE III.

Dans le domaine de l'*harmonisation des impôts*, la Constitution donne à la Confédération la compétence d'édicter un cadre législatif concernant l'harmonisation fiscale formelle. Formel-

lement, le législateur a largement harmonisé la législation fiscale applicable aux sociétés, au-delà des simples principes, si bien qu'en théorie, les cantons ne conservent plus guère qu'une marge de manœuvre limitée par rapport à leur législation fiscale.

2.2.2 Droit de la fiscalité des entreprises

Sur la base de ces principes, le contexte en matière de fiscalité des entreprises se présente comme suit:

L'impôt sur le bénéfice est l'impôt le plus important pour les entreprises. En Suisse, il est perçu par la Confédération, les cantons et les communes. Alors que la détermination du bénéfice imposable suit dans une large mesure des règles uniformes, les cantons peuvent fixer librement le taux de l'impôt. La charge fiscale effective de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, des cantons et des communes varie entre 12 et 24 %.

La détermination du bénéfice imposable repose sur le principe de «l'autorité du bilan» selon lequel le bénéfice imposable correspond au bénéfice déterminé par le droit commercial. Les normes correctives prescrites explicitement dans la législation fiscale sont réservées. Un avantage fondamental de ce principe est que la détermination du bénéfice imposable et, par la même occasion, la déclaration fiscale sont administrativement très simples par rapport à d'autres Etats.

Pour des décisions relatives à leur implantation ou à leurs investissements, d'autres types d'impôts sont également importants pour les entreprises, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les «impôts accessoires» tels l'impôt anticipé et les droits de timbre. On les analysera plus en détail dans le cadre de l'examen des mesures proposées (cf. ch. 3.2.4).

Régimes fiscaux cantonaux

Définition et caractéristiques

Les trois régimes fiscaux cantonaux pour les sociétés holdings, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes constituent des exceptions notables à ce principe. Ils sont réglés à l'art. 28 LHID. Ils concernent exclusivement les impôts cantonaux et sont contraignants pour l'ensemble des cantons.

Les sociétés holdings se caractérisent par le fait que leur activité principale consiste en la détention à long terme et l'administration de participations. Elles ne s'acquittent d'aucun impôt sur le bénéfice au plan cantonal, hormis sur le produit de propriétés immobilières suisses. Les sociétés de gestion n'exercent aucune activité commerciale en Suisse et n'assument que des fonctions de gestion, ou alors leur activité en Suisse n'a qu'une importance mineure. La première catégorie est désignée par sociétés de domicile, la seconde par sociétés mixtes. Ces sociétés de gestion ne s'acquittent au niveau cantonal que d'un impôt réduit sur le bénéfice.

Ces régimes ont principalement pour but d'offrir, pour certaines activités très mobiles, une charge fiscale qui soit concurrentielle à l'échelle internationale. Les activités typiques développées dans ces sociétés sont la détention de participations, les services internes aux groupes, le financement, la gestion de biens immatériels et le commerce international de gros.

Les régimes fiscaux cantonaux permettent à tous les cantons, y compris ceux qui appliquent un taux d'imposition du bénéfice comparativement élevé, de faire jeu égal dans la compétition internationale pour attirer de telles sociétés. Ils permettent également de tempérer la concurrence fiscale intercantonale en atténuant les différences intercantionales de charges pour les sociétés en question.

Les Etats étrangers font valoir que les règles régissant les régimes fiscaux cantonaux reposent en partie sur une imposition différente des revenus obtenus en Suisse et de ceux obtenus à l'étranger, ces derniers étant fiscalement privilégiés. Ces critiques de la part de l'étranger ont pour partie entraîné des réglementations et des conditions aggravées pour les sociétés suisses. Cette situation mène à une insécurité juridique et à des incertitudes dans la planification en Suisse.

Traitement fiscal de réserves latentes en cas de changement de régime

L'abrogation des régimes fiscaux cantonaux n'aurait aucune incidence sur l'impôt fédéral direct: les sociétés concernées sont déjà soumises aux règles générales du droit en vigueur.

En revanche, la disparition d'un régime fiscal cantonal aurait des conséquences majeures pour les impôts des cantons et des communes, car elle aurait pour effet d'assujettir les sociétés concernées à l'imposition ordinaire. Il en résulterait une charge fiscale indirecte (au titre de l'impôt sur le bénéfice) sur les réserves latentes de ces sociétés. Si par la suite, ces réserves latentes étaient réalisées, des conséquences fiscales seraient inévitables sous la forme d'une imposition à hauteur du taux cantonal ordinaire de l'impôt sur le bénéfice.

Le droit en vigueur connaît déjà de tels cas de passage d'une imposition privilégiée à une imposition ordinaire. Pour des raisons liées à la systématique fiscale, lors d'un changement de régime vers une imposition ordinaire, il est justifié de déclarer, dans le bilan fiscal au titre de réserves latentes imposées, des réserves latentes constituées ou générées lorsque la société bénéficiait de privilèges fiscaux sans que ces réserves n'aient d'incidence sur le plan fiscal. Seul le bilan fiscal cantonal tient compte de cette déclaration, car si elle figurait dans le bilan commercial (pour autant que le droit commercial le permette), il en résulterait des conséquences fiscales pour l'impôt fédéral direct. La déclaration doit être faite durant la dernière période fiscale pour laquelle la société bénéficie d'un régime fiscal. L'estimation des réserves latentes suit les règles générales reconnues. Les réserves latentes ainsi déclarées peuvent être amorties les années suivantes.

Le Tribunal fédéral garantit également ce traitement fiscal des réserves latentes dans la mesure où, de manière symétrique, les éventuelles pertes subies durant la période au cours de laquelle la société bénéficiait d'un régime fiscal cantonal ne sont pas prises en compte.

Imposition de la société principale

Les groupes opérant au niveau international réunissent souvent leurs structures en de plus grandes entités et centralisent au niveau d'une société principale les fonctions, les responsabilités et les risques au sein du groupe selon le genre de produits ou selon les marchés. Sur ses marchés globalisés, une société principale assume notamment les achats, la planification de la recherche et du développement, la planification et le pilotage de la production, la gestion des stocks et la planification de la logistique, le développement de la stratégie de

marketing, la planification et le pilotage des ventes, la trésorerie et les finances ainsi que l'administration.

Les marchandises sont vendues par des sociétés de distribution; ces dernières les vendent en leur propre nom mais pour le compte de la société principale. Les sociétés de distribution assument pour la société principale exclusivement la fonction d'agents habilités à contracter (commissionnaires). Dans la mesure où, selon la pratique actuelle, les activités sont celles d'un commissionnaire, les sociétés concernées sont réputées établissements stables de la société principale (maison-mère) au sens de l'art. 5, par. 5, du modèle de convention de l'OCDE. Ces établissements stables contribuent de façon substantielle à la création de valeur ajoutée de la société principale, de sorte que dans le cadre d'une répartition fiscale internationale, une part du bénéfice de l'activité commerciale lui est imputée.

Dans la répartition internationale applicable aux établissements stables de représentation, on ne tient compte que de la part du bénéfice net afférant à l'activité commerciale. La part du bénéfice net issue de placements financiers et d'autres activités est entièrement imputée au siège de la société principale et doit être calculée sur la base d'une comptabilité par secteurs. Lorsque tous les produits finis vendus à des tiers sont fabriqués par des sociétés du groupe ou par des tiers mais pour le compte de la société principale (fabrication sur commande ou à façon), 70 % au moins du bénéfice net issu de la production et de la commercialisation sont réputés dans tous les cas bénéfice de l'activité commerciale. Les 30 % restants représentent le bénéfice de la production propre de la société principale.

Ces règles fixes d'attribution sont critiquées au plan international par le renvoi au principe de pleine concurrence («*dealing at arm's length*»). De plus, on reproche au système suisse d'imposition de la société principale son manque de transparence. Ces critiques réduisent l'attrait de l'imposition de la société principale et mènent à une insécurité juridique et à des incertitudes dans la planification.

Swiss Finance Branch

La «Swiss Finance Branch» est une autre particularité. Ce mécanisme permet, grâce à un traitement quasi bancaire d'établissements stables suisses de sociétés financières ayant leur siège à l'étranger, de concéder au siège une rémunération du capital mis à la disposition de l'établissement stable.

Selon les critiques étrangères, cette mesure comporte une inégalité de traitement (*ring fencing*) dans le sens où elle ne peut bénéficier qu'aux sociétés financières ayant leur siège à l'étranger. En Suisse, cette critique engendre une insécurité juridique et des incertitudes dans la planification.

2.3 Importance des impôts des entreprises pour la politique budgétaire

Le régime actuel d'imposition des entreprises revêt une grande importance du point de vue du rendement de l'impôt car les sociétés qui jouissent d'un régime spécial contribuent de manière déterminante (directement ou indirectement) au financement des tâches publiques, aussi bien sur le plan cantonal et communal que sur le plan fédéral.

Les tableaux 1 et 2 présentent la moyenne des recettes des cantons et de leurs communes provenant de l'impôt sur le bénéfice pour les années 2008 à 2010, selon le régime. Les estimations se fondent sur les données de la statistique financière et sur l'enquête annuelle concernant la péréquation financière nationale. Ne sont pas prises en considération les recettes fiscales découlant d'effets indirects, notamment l'impôt sur le revenu des employés de sociétés qui jouissent d'un régime cantonal et l'impôt sur le bénéfice d'entreprises soumises au régime fiscal ordinaire qui dépendent dans la chaîne de valorisation de sociétés au régime fiscal spécial (ainsi que l'impôt sur le revenu de leurs employés). Ces chiffres indiquent que, parmi les sociétés qui jouissent d'un régime cantonal, les entreprises mixtes sont celles qui pèsent financièrement le plus.

Tableau 1: estimation des recettes annuelles cantonales et communales provenant de l'impôt sur les bénéfices, par régime, y compris la part cantonale des personnes morales à l'IFD, moyenne des années 2008 à 2010 (en millions de francs)

	Sociétés assujetties au barème ordinaire	Sociétés holdings (art. 28, al. 2, LHID)	Sociétés de domicile (art. 28, al. 3, LHID)	Sociétés mixtes (art. 28, al. 4, LHID)	Total de toutes les sociétés
ZH	1'830.4	10.7	18.5	119.4	1'979.0
BE	677.8	3.6	6.6	44.1	732.1
LU	249.2	2.5	1.3	32.0	285.1
UR	16.2	0.4	0.1	0.0	16.6
SZ	64.3	2.6	2.1	21.5	90.5
OW	15.5	0.2	0.2	0.4	16.4
NW	16.9	0.5	1.6	1.3	20.3
GL	16.9	0.4	2.4	0.1	19.7
ZG	224.6	10.7	7.7	215.3	458.3
FR	162.6	0.8	16.8	10.9	191.2
SO	255.0	1.4	0.0	4.2	260.6
BS	331.5	33.5	5.8	416.3	787.1
BL	160.8	1.7	1.8	71.9	236.2
SH	56.2	0.9	1.8	40.3	99.2
AR	20.5	0.1	1.0	0.3	21.8
AI	4.8	0.1	0.5	0.2	5.7
SG	355.3	9.3	3.9	19.0	387.5
GR	175.7	0.7	4.7	4.7	185.7
AG	610.9	2.6	0.1	5.6	619.2
TG	106.8	0.7	1.9	0.0	109.4
TI	499.9	0.3	2.0	55.2	557.4
VD	708.2	10.2	15.5	258.6	992.6
VS	196.3	0.1	1.2	0.1	197.8
NE	151.0	1.6	18.4	45.5	216.5
GE	902.2	10.4	115.1	291.4	1'319.1
JU	48.3	0.3	4.1	0.0	52.7
CH	7'857.8	106.2	235.1	1'658.2	9'857.3

Source: AFC

Tableau 2: estimation des parts des sociétés jouissant d'un régime spécial aux recettes cantonales et communales provenant de l'impôt sur les bénéfices, y compris la part cantonale des personnes morales à l'IFD, moyenne des années 2008 à 2010

	Sociétés assujetties au barème ordinaire	Sociétés holdings (art. 28, al. 2, LHID)	Sociétés de domicile (art. 28, al. 3, LHID)	Sociétés mixtes (art. 28, al. 4, LHID)	Total de toutes les sociétés
ZH	92.5%	0.5%	0.9%	6.0%	
BE	92.6%	0.5%	0.9%	6.0%	
LU	87.4%	0.9%	0.4%	11.2%	
UR	97.5%	2.2%	0.3%	0.0%	
SZ	71.1%	2.8%	2.3%	23.7%	
OW	95.0%	1.2%	1.5%	2.3%	
NW	83.1%	2.3%	8.1%	6.5%	
GL	85.8%	1.8%	12.1%	0.3%	
ZG	49.0%	2.3%	1.7%	47.0%	
FR	85.1%	0.4%	8.8%	5.7%	
SO	97.9%	0.5%	0.0%	1.6%	
BS	42.1%	4.3%	0.7%	52.9%	
BL	68.1%	0.7%	0.8%	30.4%	
SH	56.6%	0.9%	1.9%	40.6%	
AR	93.8%	0.3%	4.6%	1.2%	
AI	84.8%	1.8%	9.3%	4.1%	
SG	91.7%	2.4%	1.0%	4.9%	
GR	94.6%	0.4%	2.5%	2.5%	
AG	98.7%	0.4%	0.0%	0.9%	
TG	97.6%	0.6%	1.7%	0.0%	
TI	89.7%	0.0%	0.4%	9.9%	
VD	71.4%	1.0%	1.6%	26.1%	
VS	99.3%	0.1%	0.6%	0.1%	
NE	69.8%	0.7%	8.5%	21.0%	
GE	68.4%	0.8%	8.7%	22.1%	
JU	91.7%	0.5%	7.7%	0.0%	
CH	79.7%	1.1%	2.4%	16.8%	100.0%

Source: AFC

Les recettes de la Confédération provenant de sociétés bénéficiant d'un régime fiscal cantonal ont totalisé en moyenne annuelle quelque 3,6 milliards de francs entre 2008 et 2010 (cf. tableau 3, sommes des colonnes 2 à 4). Comme la Confédération impose les bénéfices de ces sociétés provenant de leurs activités à l'étranger au même taux que les autres entreprises, elles contribuent pour une part sensiblement plus importante aux recettes totales provenant de l'impôt sur le bénéfice (presque 50 %).

Tableau 3: recettes de la Confédération provenant des sociétés jouissant d'un régime cantonal (moyenne 2008-2010, sans effets indirects, en millions de francs)

Sociétés assujetties au barème ordinaire	Sociétés holdings	Sociétés de domicile	Sociétés mixtes	Total de toutes les sociétés	Total moins part cantonale 17 %
3'930.2 (52.17%)	557.7 (7.40%)	556.6 (7.39%)	2'489.4 (33.04%)	7'534.0 (100.00%)	6'253.2 (83.00%)

Source: AFC

2.4 Evolution prévisible en l'absence de réforme

L'évolution internationale de la concurrence en matière de fiscalité des entreprises s'est profondément modifiée durant les années écoulées. D'une part, la pression de diverses institutions s'est accentuée: l'UE a intensifié ses efforts, et l'OCDE, sous l'influence du G20, a fait de la fiscalité des entreprises l'une de ses priorités (cf. ch. 2.1). Ainsi, les modèles d'imposition de divers pays suscitent davantage de critiques et font pour partie l'objet d'examens.

D'autre part, la concurrence concernant la substance fiscale mobile est toujours intense. Dans le sillage de la mondialisation, de nouvelles places économiques participent à cette concurrence ou ont développé des modèles d'imposition sciemment compétitifs.

Globalement, la concurrence en matière de fiscalité des entreprises s'est accentuée, en même temps que l'insécurité juridique et les incertitudes en matière de planification car on ignore quels sont les modèles d'imposition qui se maintiendront à terme. C'est également le cas en Suisse. Un environnement juridique inchangé n'empêcherait pas que l'on doive s'attendre à une évolution en profondeur des conditions-cadres réelles en raison de l'acceptation de plus en plus difficile sur le plan international de divers régimes fiscaux et pratiques suisses. A défaut d'adaptations de la fiscalité des entreprises, la Suisse se verra davantage exposée à des mesures de rétorsion.

Le risque est non seulement d'empêcher l'implantation de nouvelles sociétés, mais encore d'inciter des entreprises installées à délocaliser certaines fonctions à l'étranger, voire à y transférer l'ensemble de leurs activités, ce qui aurait des conséquences négatives pour la valeur ajoutée créée en Suisse, pour l'emploi et pour les recettes fiscales. Alors que les cantons hôtes subiront en priorité d'importantes répercussions économiques, il faut s'attendre à des conséquences non négligeables en matière de recettes fiscales tant au niveau des cantons qu'à celui de la Confédération, et partant au plan national (en relation avec la péréquation financière; cf. ch. 2.3).

Si la Confédération renonce à toute adaptation du droit fiscal, il faut s'attendre à ce que les cantons prennent des mesures en toute autonomie en vue de pallier au mieux les conséquences financières et économiques de la concurrence accrue et des mesures de rétorsion probables de la part d'Etats tiers. L'éventail des mesures s'étend d'une réduction généralisée du taux de l'impôt sur le bénéfice à des mesures particulières aux niveaux légal et administratif. Les mesures cantonales autonomes ne peuvent cependant pas compenser intégralement les répercussions négatives des mesures prises par des Etats étrangers, ce qui engendre des conséquences négatives pour la valeur ajoutée créée en Suisse, pour l'emploi et pour les recettes fiscales.

Dans ce contexte, il est important de comparer les conséquences de la réforme non seulement avec la situation actuelle (statu quo), mais aussi avec un scénario sans réforme (cf. ch. 4).

2.5 Travaux accomplis

Le 17 mai 2013, l'organe de pilotage de la RIE III a publié son rapport intermédiaire, dans lequel il a défini les orientations stratégiques de la réforme (cf. ch. 3.1.2) et s'est exprimé sur les principes sous-jacents aux thèmes de politique budgétaire.

Le jour de la publication du rapport intermédiaire, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a publié, dans un communiqué, un avis majoritairement positif au sujet des déclarations contenues dans le rapport. Ce dernier a par ailleurs fait l'objet d'une consultation des cantons et des associations faîtières de l'économie; 34 avis ont été exprimés. Il ressort des résultats de la consultation que les cantons et la majorité des associations consultées soutiennent l'orientation proposée par l'organe de pilotage. Certains cantons estiment que les nouvelles réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles introduites dans la LHID doivent être contraignantes et définies de manière aussi étroite que possible. La CdC et la majorité des cantons estiment que les mesures fiscales destinées à renforcer l'attrait de la place économique suisse – par exemple la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre – peuvent être mises en œuvre indépendamment de la RIE III. Les cantons sont explicitement favorables au maintien de l'harmonisation formelle et ne veulent pas d'un durcissement de la concurrence fiscale intercantonale.

Les cantons approuvent la conception de base de la péréquation financière. En ce qui concerne la modification nécessaire de celle-ci, les cantons souhaitent qu'en plus de la proposition de passer à un système de pondération fondé sur l'exploitation fiscale moyenne des bénéficiaires des personnes morales, d'autres solutions soient examinées, notamment des solutions comportant une imposition préférentielle des produits de licence (licence box). Cette position recoupe de nombreuses réserves émises par les cantons en ce qui concerne les facteurs de pondération proposés.

En ce qui concerne les mesures compensatoires des charges d'ajustement, les avis divergent d'un canton à un autre. La CdC et certains cantons souhaitent accorder un soutien général aux cantons pour ce qui est des baisses envisagées des impôts cantonaux sur le bénéfice. D'autres demandent en revanche que la Confédération soutienne les cantons dans la mesure où ils sont concernés. Certains cantons sont cependant favorables, à l'instar de la CdC, à l'idée d'accorder davantage de mesures financières de compensation verticales limitées dans le temps.

De nombreux avis ont été exprimés à propos des mesures de compensation financière au niveau fédéral; il n'est toutefois pas possible de dégager une majorité favorable ou opposée à ces mesures, ni au niveau des cantons, ni à celui des associations.

Il est utile de relever que la majorité des cantons souhaitent que l'on traite dans le même objet des modifications de la loi sur l'harmonisation des impôts directs et de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.

3 La 3^e réforme de l'imposition des entreprises

3.1 Orientation générale de la réforme

3.1.1 Objectifs de la réforme

L'organe de pilotage estime qu'une réforme est indispensable, compte tenu des développements internationaux, notamment du projet BEPS, qui vise à lutter dans le monde contre les lacunes de l'imposition et les pratiques fiscales injustifiées. La RIE III devrait renforcer la position de la Suisse face à la concurrence fiscale internationale, ainsi que la sécurité juridique et la sécurité en matière de planification pour les entreprises. Ses mesures doivent ménager un équilibre entre attrait de la place économique, acceptation internationale et financement des dépenses publiques (rendement de l'impôt). De plus, il faut élaborer des propositions pour trouver un équilibre acceptable entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre ces derniers, d'autre part, et pour compenser les charges supplémentaires qui reposeront sur la Confédération.

Attrait international de la place économique

L'attrait d'une place économique est tributaire de plusieurs facteurs. Il y a bien sûr les conditions générales telles que la stabilité politique, des infrastructures développées ou un marché de l'emploi sain offrant une main d'œuvre qualifiée. Ces éléments sont particulièrement déterminants pour les entreprises qui emploient un grand nombre de personnes sur un site et y engagent des moyens importants. La charge fiscale est aussi pertinente, mais elle ne représente qu'un critère parmi d'autres.

Il existe également des entreprises dont l'activité exige, en comparaison, relativement peu de personnel et d'infrastructures et qui génèrent souvent des revenus supérieurs à la moyenne. Comme ces activités peuvent facilement être transférées dans un autre lieu, la fiscalité revêt une importance capitale pour ces entreprises.

De nombreux pays ont adopté une politique fiscale différenciée qui tient compte du degré de mobilité des activités. Celle-ci applique des taux plus avantageux aux activités mobiles, alors que les autres entreprises ou structures de production sont soumises à des taux d'imposition ordinaire plus élevés.

La RIE III vise à maintenir l'attrait fiscal de la Suisse et sa position favorable en matière de compétitivité internationale. Grâce à ses excellentes conditions générales et à ses taux d'imposition inférieurs à la moyenne en comparaison internationale, la Suisse est déjà très intéressante pour les activités dont la substance fiscale est élevée.

La concurrence internationale est particulièrement vive dans le domaine des activités mobiles, et le maintien de la compétitivité est un défi de taille pour tous les Etats. Dans certains domaines, tels celui des sociétés «boîtes aux lettres», il n'est pas dans l'intérêt de la Suisse d'occuper une position dominante si elle veut défendre une politique fiscale durable. En revanche, les activités mobiles jouent un rôle important dans notre économie, par exemple les fonctions de siège ou de holding, les activités relatives aux biens immatériels et le commerce international de gros. Si la Suisse veut rester intéressante pour ce type d'entreprises, elle

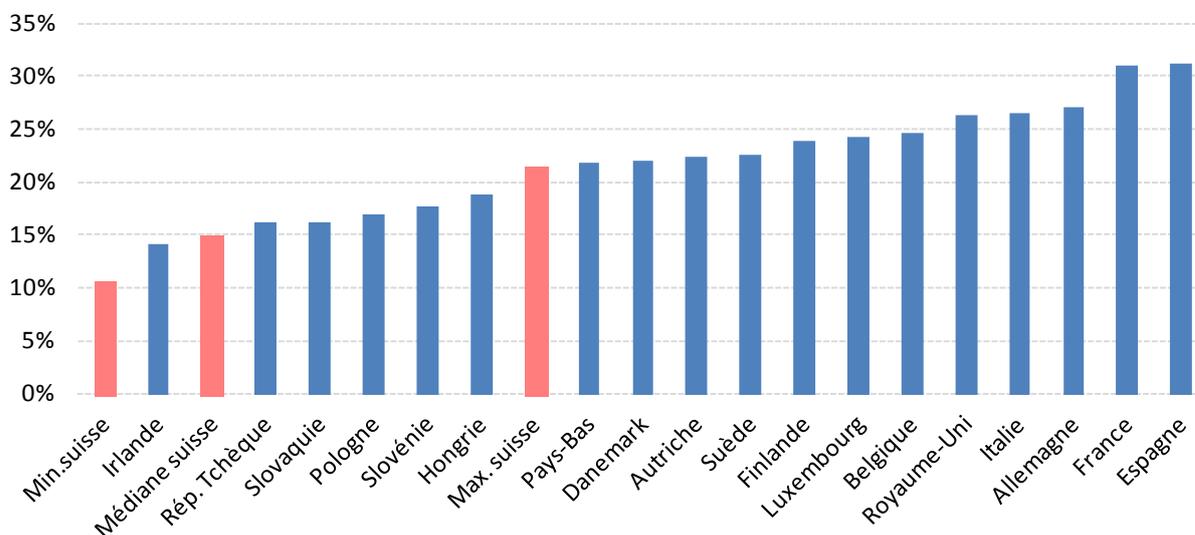
doit pouvoir offrir une fiscalité compétitive sur le plan mondial. La question des charges fiscales imputées aux activités mobiles (dividendes, intérêts, redevances et commerce de gros) par les différentes places économiques est donc essentielle. Il est difficile d'y répondre, car

- les régimes spéciaux des autres places économiques ne sont que partiellement définis dans une loi et ne sont pas toujours transparents. Ils sont parfois ancrés à un niveau législatif inférieur ou des pratiques administratives non écrites sont appliquées;
- les régimes spéciaux sont régulièrement modifiés, abrogés ou institués. On ne peut donc pas prévoir lesquels s'appliqueront concrètement sur les places économiques concurrentes au moment de l'entrée en vigueur de la RIE III;
- les subventions jouent un rôle important à l'étranger, en plus des mesures fiscales.

Les entretiens menés avec des représentants de l'économie ont révélé qu'actuellement une charge fiscale compétitive s'établit à 0 % pour les dividendes intragroupes, entre 2 % et 3 % pour les produits d'intérêts intragroupes, entre 5 % et 8 % pour les redevances et entre 10 % et 12 % pour les revenus du commerce international de gros.

On peut néanmoins supposer que la charge fiscale des entreprises aura tendance à croître sur le plan international dans les années à venir (cf. illustration 1 ci-dessous pour un aperçu des taux actuels dans l'UE), en raison des efforts de l'OCDE et de l'UE en matière d'imposition des entreprises.

Illustration 1: charge fiscale moyenne des entreprises dans les cantons suisses et dans une sélection d'Etats membres de l'UE (en 2011)⁵



Acceptation internationale

Contexte

La place économique suisse fait face à une vive concurrence internationale. Pour conserver sa compétitivité et son attrait en vue de l'implantation des entreprises, ses conditions-cadres fiscales doivent être avantageuses et acceptées internationalement. Récemment, des voies se sont élevées au niveau mondial pour restreindre la liberté d'organisation des multinationa-

⁵ Pour la Suisse, les données se rapportent aux chefs-lieux des cantons.

les et, ce faisant, éviter la non-imposition ou l'imposition très faible de leurs bénéficiaires. Plusieurs initiatives, notamment celles du G20, de l'OCDE et de l'UE, influent sur la situation en la matière.

Le G20 et l'OCDE ont lancé un projet d'envergure baptisé BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires). Créé en 1998, le Forum sur les pratiques fiscales dommageables a été intégré au plan d'action BEPS.

De son côté, l'UE est active en la matière à travers (i) le Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises et (ii) l'interdiction de principe des aides d'Etat.

Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires

Le 19 juillet 2013, l'OCDE a publié le plan d'action BEPS, qui est également soutenu par les Etats membres du G20. Les quinze actions du plan visent notamment à imposer les bénéficiaires sur le lieu de l'activité économique effective, à mettre un terme à la planification fiscale agressive et à éviter une non-imposition internationale. Les directives concrètes issues du projet BEPS devraient être présentées progressivement au cours des années 2014 et 2015.

Les changements éventuels pourraient concerner le concept actuel de établissement stable et la répartition des bénéficiaires entre les entreprises associées afin, d'une part, de tenir compte des modèles d'affaires de l'économie numérique et, d'autre part, d'accéder aux demandes d'imposition à la source émanant des pays émergents, des pays en développement et de ceux disposant de matières premières abondantes. Le débat porte également sur les règles d'imposition des biens immatériels. Les intérêts sous-jacents des Etats étant parfois contradictoires, il est pour le moment difficile d'évaluer les domaines où un consensus se dégagera en fin de compte. Il faut s'attendre à un durcissement du régime des sociétés étrangères contrôlées (régime SEC), qui doit garantir une imposition minimum et constitue, de l'avis des Etats influents, un moyen efficace pour lutter contre une concurrence fiscale dommageable. Les discussions concernent aussi l'introduction de prescriptions minimums pour la déductibilité des intérêts. On ignore pour le moment si les règles suisses correspondantes⁶ répondront aux nouvelles exigences. Les travaux visent aussi à accroître la transparence, d'une part, entre les autorités fiscales et les entreprises contribuables et, d'autre part, entre les Etats. L'extension recherchée des mécanismes de règlement des différends pourrait avoir des effets positifs pour la Suisse si l'inclusion de clauses d'arbitrage dans les conventions de double imposition était recommandée. De manière générale, le nombre de régimes spéciaux devrait baisser, tandis que le niveau du taux d'imposition ordinaire des bénéficiaires gagnera en importance. Les résultats du projet BEPS pèseront sur l'acceptation internationale de la RIE III.

Forum sur les pratiques fiscales dommageables

L'OCDE a créé le Forum sur les pratiques fiscales dommageables à la suite du rapport «Concurrence fiscale dommageable – Un problème mondial» publié en 1998. Selon un document de l'OCDE de 2012, un catalogue de critères comprenant quatre facteurs essentiels et huit autres facteurs permet de déterminer si un régime est potentiellement dommageable:

⁶ Circulaire n° 6 de 1997 «Capital propre dissimulé de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives (art. 65 et 75 LIFD)» et les deux lettres circulaires actualisées régulièrement «Taux d'intérêt admis fiscalement sur les avances ou les prêts en francs suisses» et «Taux d'intérêt admis fiscalement sur les avances ou les prêts en monnaies étrangères».

Les quatre facteurs essentiels:

1. Taux d'imposition effectifs nuls ou peu élevés
2. Cantonnement du régime, c'est-à-dire traitement fiscal divergent entre les revenus des entreprises nationales et ceux des entreprises étrangères (*ring fencing*)
3. Absence de transparence
4. Absence de véritable échange de renseignements

Les huit autres facteurs:

1. Définition artificielle de la base d'imposition
2. Non-respect des principes internationaux applicables en matière de prix de transfert
3. Exonération de l'impôt du pays de résidence pour les revenus de source étrangère
4. Possibilité de négocier le taux ou l'assiette d'imposition
5. Existence de dispositions relatives au secret
6. Accès à un vaste réseau de conventions fiscales
7. Promotion de régimes en tant qu'instruments de minimisation de l'impôt
8. Le régime encourage les activités ou arrangements à motivations exclusivement fiscales

Pour qu'un régime soit considéré comme potentiellement dommageable, il faut que le premier critère, c'est-à-dire le critère déclencheur «Taux d'imposition effectifs nuls ou peu élevés», soit satisfait dans tous les cas. Un régime potentiellement dommageable l'est effectivement lorsqu'une analyse révèle qu'il a des conséquences économiques néfastes.

Code de conduite de l'UE en matière d'imposition des entreprises

Le 1er décembre 1997, le Conseil ECOFIN a publié un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Ce code n'est pas contraignant sur le plan juridique, mais il reflète un engagement politique. En l'adoptant, les Etats membres s'engagent, d'une part, à abroger les mesures fiscales en vigueur qui nuisent à la concurrence fiscale et, d'autre part, à ne plus prendre de telles mesures à l'avenir («gel»). Les critères suivants permettent d'évaluer le caractère dommageable de ces dernières:

1. Les mesures établissent-elles un niveau d'imposition effectif nettement inférieur par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'Etat membre concerné?
2. Les avantages fiscaux sont-ils accordés exclusivement à des non-résidents (*ring fencing*)?
3. Les avantages fiscaux sont-ils totalement isolés de l'économie indigène, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale?
4. Les avantages fiscaux sont-ils accordés même en l'absence de toute activité économique réelle?
5. Les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent-elles des principes généralement admis sur le plan international, notamment des règles approuvées par l'OCDE?

6. Les mesures manquent-elles de transparence?

Interdiction des aides d'Etat

Le droit européen de la concurrence interdit aux Etats membres d'intervenir dans la libre concurrence en versant des aides d'Etat aux entreprises. Certaines exceptions sont cependant prévues, notamment pour les aides d'Etat à caractère social ou en cas de catastrophes naturelles et d'événements exceptionnels. Par ailleurs, des aides d'Etat discrétionnaires pour des régions largement sous-développées (au niveau communautaire) ou pour des projets importants reflétant des intérêts européens communs (tels que des projets d'économie d'énergie, de protection de l'environnement ou dans le domaine de la recherche et du développement) sont autorisées.

D'après la définition de l'UE, on parle d'aide d'Etat lorsque les quatre critères suivants sont remplis cumulativement:⁷

1. la mesure doit entraîner un transfert de ressources publiques;
2. la mesure procure un avantage économique évident au bénéficiaire;
3. la mesure doit déployer un effet sélectif, autrement dit elle doit accorder à certaines entreprises ou branches de production un avantage propre à créer une distorsion de la concurrence. Ce critère permet de distinguer une aide d'Etat d'une mesure générale qui touche toutes les entreprises dans la même mesure;
4. la mesure doit avoir un effet (négatif) potentiel sur le fonctionnement de la concurrence et des échanges entre les Etats membres. De l'avis de la Commission, les subventions de faible montant n'affectent pas ce fonctionnement, ce qui a conduit à mettre en œuvre la règle «*de minimis*».

Appréciation

En tant qu'Etat membre de l'OCDE, la Suisse doit particulièrement veiller aux recommandations édictées par cette organisation. Dès lors, les mesures à prendre dans le cadre de la RIE III doivent en premier lieu tenir compte des travaux du Forum sur les pratiques fiscales dommageables et du plan d'action BEPS. Il faut également observer la politique fiscale de l'UE, qui est déterminée en la matière par le groupe «Code de conduite», afin de garantir l'acceptation des mesures.

Rendement de l'impôt et équilibre

Les chiffres présentés au ch. 2.3 concernant l'impact financier des régimes fiscaux cantonaux montrent que les enjeux économiques de la RIE III revêtent également une grande importance budgétaire et que l'objectif du rendement de l'impôt est en conflit potentiel avec ceux de la compétitivité fiscale et de l'acceptation internationale. Par ailleurs, il faut prêter une attention particulière aux effets de la réforme sur l'équilibre du système fédéral: les me-

⁷ Cf. p. 9, Aides d'Etat aux entreprises: fiscalité des entreprises et concurrence fiscale – développements au sein de l'Union européenne, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 07.3003 Po. Commission de l'économie et des redevances CE (05.058): Fiscalité des entreprises. Evolution dans le contexte international, 7 novembre 2007.

sures fiscales qui sont appliquées au niveau cantonal et y entraînent une diminution des recettes sont utiles à la Confédération puisqu'elles protègent ses ressources. Pour équilibrer les sacrifices, il faut trouver une compensation acceptable entre les échelons de l'Etat. Toute modification de la fiscalité des entreprises peut avoir des répercussions négatives sur l'architecture financière intercantonale, notamment sur la concurrence fiscale entre les cantons, mais également sur la péréquation financière nationale. En outre, l'importance des sociétés au régime fiscal spécial diffère fortement d'un canton à l'autre. La réforme doit donc tenir compte de ces éléments afin de garantir les différents équilibres.

Autres critères

En plus des trois objectifs principaux cités, l'organisation de la RIE III doit considérer les critères de la simplicité administrative et de l'harmonisation fiscale.

La simplicité administrative concerne tant les autorités fiscales que les entreprises. Du côté de l'autorité fiscale, il est indispensable que les nouvelles mesures soient pratiques dans une procédure d'envergure et applicables à un cas concret. Ainsi seulement l'autorité fiscale peut-elle garantir l'égalité de traitement entre tous les contribuables. Du côté des entreprises, la simplicité administrative joue également un rôle important, car elle peut conduire à des économies substantielles. En outre, des règles simples et claires permettent de mieux prévoir la charge fiscale des entreprises.

En matière d'harmonisation fiscale, l'organe de pilotage entend conserver le degré d'harmonisation actuel. Les nouvelles réglementations doivent être décrites dans la LHID, qu'elles soient contraignantes ou facultatives pour les cantons.

3.1.2 Axe stratégique de la RIE III

Dans le rapport intermédiaire, l'organe de pilotage a déjà opté pour un axe composé de trois éléments. La RIE III doit, en premier lieu, prévoir des mesures ciblées pour certains régimes fiscaux et certaines règles pratiques. S'y ajoutent des baisses du taux cantonal de l'impôt sur le bénéfice et d'autres mesures destinées à renforcer l'attrait de la Suisse.

Politique fiscale

Cet axe permet d'introduire des mesures compétitives et confère aux cantons, en conjonction avec les baisses du taux de l'impôt sur le bénéfice, une certaine marge de manœuvre pour que chacun d'entre eux puisse agir selon ses besoins. Il a des effets très dynamiques en relation avec les réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles. Par ailleurs, les évolutions sur le plan international doivent toujours être prises en compte et, le cas échéant, il y a lieu de procéder à des adaptations. Cette conséquence est problématique compte tenu du long processus législatif en Suisse. Il faut cependant s'en accommoder jusqu'à un certain point pour conserver un système fiscal compétitif. Afin que les réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles durent aussi longtemps que possible, il a été décidé qu'elles (i) devaient être conformes aux standards de l'OCDE, généralement reconnus sur le plan international, et notamment qu'elles ne devaient contenir aucun élément d'imposition sélective, et ne devaient pas viser une non-imposition internationale. En outre, il a été convenu que ces réglementations (ii) devaient être justifiées selon la systématique fiscale ou se fonder sur des réglementations appliquées de manière avérée également dans un

Etat membre de l'UE. Pour garantir l'acceptation des mesures, il y a lieu de tenir compte de la politique de l'UE en matière de fiscalité. Par ailleurs, la baisse du taux de l'impôt sur le bénéfice et les autres mesures destinées à accroître l'attrait de la Suisse contribuent à renforcer la position de cette dernière dans la concurrence fiscale internationale.

Politique budgétaire

La charge financière de la réforme doit être répartie de manière équilibrée: avec des mesures financières de compensation verticales, la Confédération doit donner aux cantons une marge de manœuvre politique pour amortir les diminutions de recettes qui vont de pair avec une baisse du taux de leur impôt sur le bénéfice. Ces mesures doivent empêcher que les cantons n'ayant pas la capacité d'absorber cette charge perdent de leur compétitivité et que la Confédération ne subisse du même coup d'importantes pertes fiscales.

L'ampleur de l'engagement financier de la Confédération dépend de la conception concrète de la stratégie adoptée: plus les mesures sont limitées (et donc plus le taux cantonal de l'impôt sur le bénéfice doit être abaissé), plus cet engagement est élevé. L'organe de pilotage pense cependant que les cantons doivent fournir un effort comparable à celui de la Confédération pour supporter la charge financière de la réforme. L'aménagement concret de cet engagement ne doit pas ignorer l'autonomie fiscale cantonale ni fausser la concurrence fiscale entre les cantons. Entrent notamment en considération des mesures de compensation directes, comme une augmentation de la part des cantons aux recettes fiscales de la Confédération, ou indirectes, comme des dégrèvements en faveur des entreprises au niveau de la Confédération.

La péréquation financière doit continuer de permettre une concurrence fiscale loyale entre les cantons dans le nouveau contexte fiscal. A la suite de la RIE III, des adaptations du système seront nécessaires pour refléter la nouvelle réalité de cette situation. Elles ne seront guère possibles sans une nouvelle répartition des paiements compensatoires aux cantons.

La Confédération et les cantons devront compenser l'augmentation des charges qu'implique la RIE III afin que leurs finances ne soient pas déséquilibrées. La période probablement longue jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme permet à la Confédération et aux cantons de préparer le financement de la réforme suffisamment tôt et de réduire ainsi la nécessité de coupes budgétaires au moment de son entrée en vigueur.

3.1.3 Vue d'ensemble des différents éléments de la réforme

L'objectif réel de la RIE III – l'adaptation de la fiscalité des entreprises – touche à deux domaines de la politique budgétaire. La réforme repose sur un train de mesures comprenant les trois éléments suivants:

- (i) modification du système d'imposition des entreprises;
- (ii) adaptation de la péréquation des ressources et garantie d'un équilibre acceptable entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre ces derniers, d'autre part, en relation avec les conséquences financières de (i);
- (iii) mesures pour compenser financièrement les charges supplémentaires de la Confédération résultant de (i) et de (ii).

Ces trois éléments présentent des interactions et des interdépendances. Ceux de politique budgétaire dépendent essentiellement du train de mesures fiscales. Par ailleurs, en raison des conditions-cadres institutionnelles de la Suisse – prédominance du fédéralisme dans la structure de l'Etat et autonomie financière élevée des cantons – les mesures fiscales de la réforme ont un impact tant sur les relations financières entre la Confédération et les cantons que sur les relations intercantionales. La modification de la fiscalité des entreprises influe donc sur la politique budgétaire par l'intermédiaire de deux canaux: concrètement, d'une part, à travers la péréquation financière et, d'autre part, à travers la compensation partielle des charges de la réforme supportées par les cantons et la nécessité connexe d'équilibrer financièrement ces mesures de compensation verticales.

Les deux derniers éléments cités sont requis en raison des conséquences verticales du train de mesures fiscales: dans le sillage de la RIE III, certains cantons devront baisser le taux ordinaire de l'impôt sur le bénéfice pour conserver leur compétitivité. Or l'ampleur de cette baisse dépend principalement des mesures fiscales. De manière générale, plus celles-ci sont limitées, plus la réduction fiscale doit être forte. La baisse du taux de l'impôt conduit, à court et moyen terme, à un recul sensible des recettes fiscales dans les cantons concernés (même si les conséquences à long terme peuvent également être positives), d'où la nécessité de mesures de la Confédération pour compenser partiellement les charges de cette réforme. Ces mesures devraient globalement accroître à long terme la marge de manœuvre financière des cantons. La fixation de ces «mesures compensatoires» dépend de l'ampleur des diminutions de recettes dans l'imposition du bénéfice des entreprises et, partant, de l'élément fiscal de la réforme. A cet égard, la Confédération est soumise aux restrictions du frein à l'endettement: en l'absence d'excédents structurels, les charges supplémentaires doivent être équilibrées par des mesures de compensation.

Sur le plan financier, la modification de la fiscalité des entreprises se répercute sur les relations entre les cantons (conséquences horizontales): il faut adapter le calcul du potentiel de ressources pour refléter les nouvelles réalités fiscales induites par la réforme (cf. ch. 3.3). L'exécution de cette adaptation dépend des mesures fiscales de la RIE III.

Les interactions soulignent le fait que la RIE III est un ensemble complet de mesures fiscales et budgétaires.

3.2 Mesures fiscales

Deux nouvelles mesures pouvant remplacer partiellement les régimes existants sont présentées ci-après. Les chapitres respectifs indiquent dans quels Etats de l'UE ces mesures sont également appliquées. D'autres mesures destinées à renforcer l'attrait de la Suisse sont ensuite exposées.

3.2.1 Imposition préférentielle des produits de licence (*licence box*)⁸

Définition et possibilités d'organisation

Une licence box est un outil fiscal qui repose sur le résultat du processus d'innovation des entreprises. C'est pourquoi on parle aussi dans ce contexte d'encouragement de la production ou de boxes. Certains revenus provenant des droits incorporels sont imposés séparément des autres revenus. La charge fiscale peut ainsi être réduite au niveau de la base de calcul ou du barème fiscal.^{9 10}

Une *licence box* est définie par cinq caractéristiques, présentées en détail ci-après:

- a) Droits incorporels éligibles
- b) Test d'entrée
- c) Calcul du revenu déterminant
- d) Montant de l'allègement
- e) Dispositions transitoires

Ces caractéristiques peuvent être plus ou moins marquées dans une licence box concrète. L'acceptation internationale de la structure de la box pose toutefois certaines limites. Ce critère devrait inciter à privilégier des mesures qui se fondent principalement sur une licence box appliquée avec succès dans un Etat membre de l'OCDE. Pour garantir l'acceptation de ces mesures, il convient par ailleurs de tenir compte de la politique européenne en matière de fiscalité.

a) Droits incorporels éligibles

Il n'existe à ce jour aucune énumération/définition exhaustive généralement reconnue des droits incorporels. Les ouvrages consacrés aux licence boxes renvoient souvent à l'art. 12, al. 2, du modèle de convention de l'OCDE. Cet article n'est mentionné qu'à titre d'aide, car il n'est pas en relation directe avec les licence boxes, mais régit le droit international d'imposition des biens économiques immatériels. Il sert fréquemment de base aux réflexions sur les droits incorporels éventuellement éligibles pour une licence box.

Concernant les droits incorporels mentionnés à l'art. 12, al. 2, du modèle de convention de l'OCDE (cf. tableau 4 ci-dessous), on peut faire la distinction entre ceux qui sont protégés

⁸ Le terme «*licence box*» est utilisé ci-après comme générique pour toutes les solutions de type *boxes* (par ex. *patent box*, *innovation box* et *IP-box*).

⁹ Outre l'encouragement mentionné de la production, il faut garder à l'esprit l'encouragement «en amont», qui agit au niveau des charges et peut se traduire, par exemple, par leur déductibilité accrue ou par un crédit d'impôts lié aux charges.

¹⁰ Parallèlement aux travaux sur la RIE III, le Conseil fédéral a été chargé de rédiger un rapport sur les incitations fiscales en matière de recherche et de développement. Ce rapport doit examiner tant l'encouragement de la production que celui en amont et déterminer dans quelle mesure les dispositions concernées entraînent des distorsions de la concurrence. Il doit par ailleurs montrer dans quelle mesure ces dispositions bénéficient notamment aux entreprises suisses et garantissent et encouragent la création de postes de travail pour les travailleurs suisses. Cf. à ce sujet la motion 08.3853 du groupe libéral-radical et le postulat 10.3894 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national.

par une déclaration (par ex. brevets ou marques) et ceux pour lesquels une déclaration n'est pas possible (secrets d'affaires).

Tableau 4: répartition des biens immatériels

Droits de propriété intellectuelle	Droits de propriété industrielle		Secrets d'affaires
	A caractère technique	Sans caractère technique	
Droits d'auteur sur des œuvres littéraires, artistiques ou scientifiques, y compris les œuvres cinématographiques	Brevets	Marques	Formules secrètes
			Procédés secrets
	Modèles d'utilité	Modèles esthétiques (design et maquettes)	Expériences industrielles, commerciales ou scientifiques (savoir-faire)
Plans			

Source: propre représentation

b) Test d'entrée

L'expression «test d'entrée» englobe, en l'espèce, les conditions particulières qu'une entreprise doit remplir pour pouvoir bénéficier d'une *licence box*. Trois variantes sont possibles: (1) aucune condition particulière, (2) l'entreprise doit avoir des activités de recherche et/ou de développement et/ou d'innovation (ci-après «R&D&I»)¹¹ et (3) elle doit satisfaire en Suisse à certaines exigences relatives à la substance.

- (1) On peut se demander si une entreprise doit absolument remplir des conditions précises. Il faut en particulier veiller à ce que le test d'entrée n'exclut pas d'emblée certains groupes ou secteurs.

De plus, il faut noter que toutes les *licence boxes* existantes n'ont pas des conditions d'entrée. Ainsi, dans le modèle luxembourgeois, la propriété civile ou économique d'un droit incorporel suffit. L'existence de conditions précises peut dès lors entraîner un désavantage concurrentiel.

Toutefois, l'absence de conditions peut permettre à des entreprises sans substance (simples sociétés de valorisation) de bénéficier d'une *licence box*. Ces structures ne font régulièrement pas le poids face aux principes internationalement reconnus en matière de prix de transfert; leur fiscalité privilégiée ne semble donc pas durable.

- (2) Si l'on devait établir un lien fort entre la *licence box* et une activité de R&D&I en Suisse, il faudrait poser comme condition que l'entreprise (ou le groupe) y réalise de la R&D&I. Cette condition restrictive engendrerait cependant des désavantages concurrentiels notables. D'un côté, les cantons et les milieux économiques estiment que de nombreuses entreprises déjà implantées en Suisse ne pourraient pas bénéficier de la *licence box*, notamment celles qui appartiennent à des groupes américains. De l'autre, cette condition présente aussi des désavantages en relation avec d'éventuelles futures implantations. L'impact concret de cette réglementation devrait toutefois être considéré à l'aune de toutes les mesures de la RIE III.

¹¹ L'OCDE et l'UE parlent de plus en plus de R&D&I (innovation) en relation avec l'encouragement «en aval». Le Manuel d'Oslo de l'OCDE décrit en détail ce qu'englobe le terme «innovation». L'UE n'emploie ce dernier que partiellement dans ses documents officiels.

On notera néanmoins qu'un lien entre la *licence box* et une activité de R&D&I est conforme à la stratégie de Lisbonne ou à la stratégie Europe 2020 de l'UE. Dans le cadre de celle-ci, il suffit cependant d'encourager une activité de R&D&I dans l'espace européen soit au sein du groupe, soit à l'aide d'un contrat de recherche. Cette exigence peut être satisfaite, par exemple, si une entreprise suisse assume les risques intragroupe pour les activités de R&D&I. A la lumière du projet BEPS de l'OCDE, il faut veiller à ce que la société reprenant les risques dispose d'une substance suffisante.¹²

- (3) La troisième variante, qui constitue un juste milieu entre une exigence stricte en matière de R&D&I en Suisse et un accès sans condition à une *licence box*, va dans cette direction. Elle assouplit certes le critère selon lequel une activité de R&D&I devrait être réalisée en Suisse, mais elle pose certaines conditions aux entreprises. En vertu de cette variante, une entreprise doit, dans un premier temps, prouver qu'elle dispose de biens immatériels éligibles, qui renvoient traditionnellement à une activité de R&D&I. Si l'entreprise n'est pas le propriétaire économique de ces biens immatériels éligibles, elle doit prouver qu'elle détient une licence correspondante et exerce une activité de valorisation innovante sur la base de cette licence. Dans un deuxième temps, on vérifie si elle assume certaines fonctions prédéfinies, remplit des exigences strictes en matière de substance (notamment personnel déterminant en Suisse) et supporte les risques inhérents à ces fonctions. Dans un troisième temps, l'entreprise doit pouvoir démontrer qu'une part déterminante de ses revenus provient de l'activité de R&D&I.

c) Calcul du revenu déterminant

On peut se demander comment répartir le bénéfice imposable d'une entreprise entre la part à imposer normalement et celle relevant de la *licence box*. A cet égard, la comptabilisation de l'utilisation pour compte propre revêt une grande importance: dans un tel cas, l'entreprise élabore elle-même un produit à partir du bien immatériel et le commercialise – au lieu d'accorder un droit d'utilisation à un tiers. Si l'utilisation pour compte propre permet de bénéficier d'une *licence box*, il faut extraire du prix du produit les composants découlant du bien immatériel pour les soumettre à une fiscalité réduite. Or ceux-ci ne peuvent être déterminés qu'avec des études des prix de transfert, qui sont contraignantes sur le plan administratif. Il n'existe cependant aucune raison systémique qui justifierait de traiter différemment l'utilisation pour compte propre et le transfert du droit d'utilisation à un tiers. Exclure l'utilisation pour compte propre créerait une inégalité de traitement injustifiée pour plusieurs entreprises.

On distingue deux méthodes pour calculer le revenu déterminant:

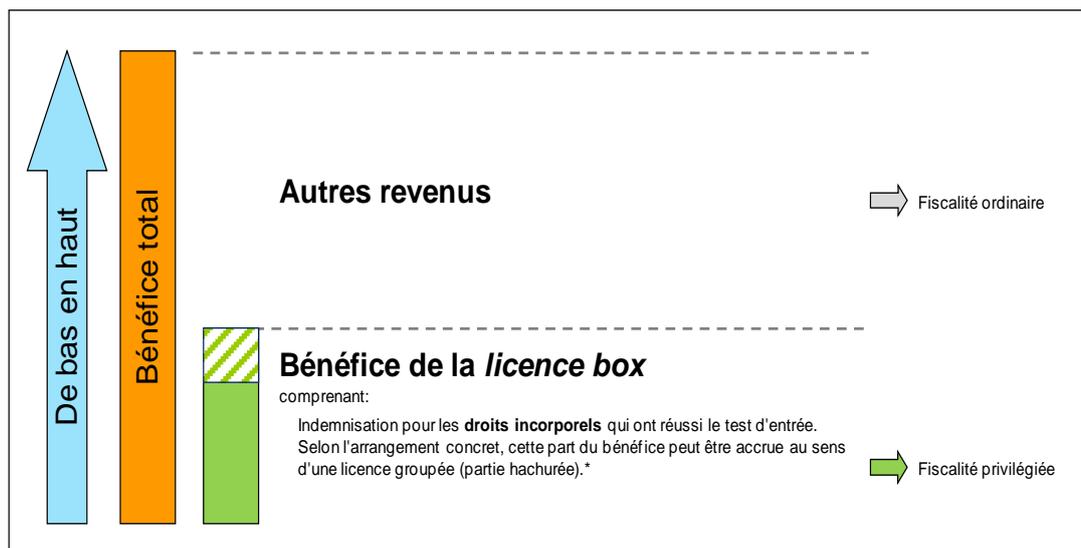
(1) Méthode de calcul directe

Dans la méthode directe (également appelée méthode du revenu net ou approche ascendante), le bénéfice faisant l'objet d'une fiscalité privilégiée est déterminé directement en séparant du bénéfice total la part qui remplit les critères du test d'entrée.

¹² René Matteotti / Philipp Roth, Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetenz und Kompatibilität, ASA 81 n° 11/12, p. 707.

A cette fin, il faut «référencer» dans la pratique, à l'aide d'études des prix de transfert, chaque bien immatériel éligible au sein d'un produit. L'accent porte donc non pas sur le produit vendu, mais sur les différents biens immatériels éligibles qu'il comprend. Ce procédé garantit qu'aucun bien immatériel non éligible ne bénéficie d'une fiscalité privilégiée. Si une entreprise compte 500 produits avec, en moyenne, deux biens immatériels éligibles utilisés, on obtient alors 1000 études des prix de transfert. Le cas échéant, on peut identifier des groupes ou ensembles de biens immatériels éligibles au sein d'un produit, qui seront «référencés» conjointement pour réduire le nombre d'études des prix de transfert. Il est important d'établir séparément les études pour chaque produit/prestation vendu/e.

Illustration 2: méthode de calcul directe



Source: propre représentation

Remarque:

* Correspond à la méthode directe étendue, telle qu'elle est appliquée en Belgique et au Liechtenstein. Par exemple, si le savoir-faire ou d'autres biens immatériels non éligibles présentent un lien de causalité étroit avec un bien immatériel éligible (comme un brevet), les composants du produit qui relèvent du savoir-faire bénéficient également d'une fiscalité privilégiée. Cette extension tient au fait que l'analyse des prix de transfert ne s'attache plus au bien immatériel éligible mais au produit éligible. En fin de compte, les composants d'un bien immatériel non éligible dans un produit ne sont plus comptabilisés séparément.

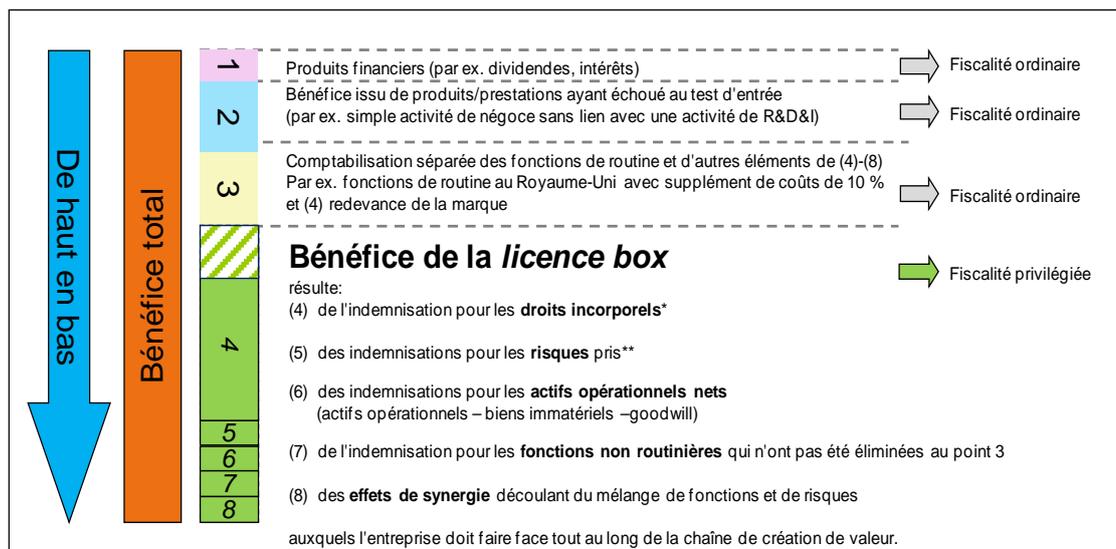
(2) Méthode de calcul indirecte

La méthode de calcul indirecte détermine quelle part des revenus n'est pas fiscalement privilégiée afin que le bénéfice résiduel soit imposé dans le cadre de la *licence box*. Dans cette méthode (également appelée méthode résiduelle ou approche descendante), toute la chaîne de création de valeur est *de facto* soumise à une fiscalité privilégiée et seuls les facteurs qui ne relèvent clairement pas de celle-ci en sont exclus. Cette approche fournit dès lors une valeur résiduelle – en l'occurrence le bénéfice de la *licence box*. L'analyse des prix de transfert ne porte également que sur les parties non éligibles, qui doivent être comptabilisées séparément. Il s'agit, pour l'essentiel, des bénéfices provenant de la vente de produits ayant échoué au test d'entrée (2) et de ceux issus des fonctions de routine (3). En général, la zone (1) peut être déterminée à partir de la conclusion d'une affaire et ne requiert aucune

étude distincte des prix de transfert. Le bénéfice de la *licence box* peut être divisé en cinq composants (4)-(8).

La méthode indirecte a tendance à affecter une part plus importante du bénéfice à la *licence box* que la méthode directe, car le montant résiduel englobe notamment la valeur des synergies. Des experts de l'OCDE cherchent à déterminer si les effets de synergie des groupes constituent des biens immatériels. En l'état actuel des travaux, la réponse est négative.

Illustration 3: méthode de calcul indirecte



* Si le produit/la prestation est éligible, on ne fait plus la distinction, en son sein, entre les biens immatériels éligibles et non éligibles. En d'autres termes, même les autres composants non éligibles des biens immatériels au sein d'un produit éligible sont comptabilisés.

Si l'on travaille avec des structures de risque limitées tout au long de la chaîne de création de valeur (par ex. producteurs mandatés,

** fournisseurs avec un contrat de service ou sociétés de distribution à risque limité), la majeure partie de l'indemnisation du risque incombe à l'entreprise imposée.

Source: propre représentation

d) Montant de l'allègement

L'organe de pilotage estime qu'il faut limiter l'introduction d'une *licence box* au niveau cantonal. Si l'on respecte la tradition juridique, la mesure serait régie dans la LIHD, tandis que la matière imposable relèverait des cantons. Le montant de l'allègement doit donc être fixé par les cantons, qui le détermineront en tenant compte de deux objectifs, à savoir la capacité de financement et la compétitivité, et disposeront dès lors d'une certaine marge de manœuvre.

e) Dispositions transitoires

Au moment de l'introduction de la *licence box*, il faudra s'interroger de manière générale sur les règles que les entreprises devront suivre pour en bénéficier. Se posera notamment la question de la réalisation systémique des réserves latentes des entreprises qui étaient auparavant imposées ordinairement et qui bénéficient désormais d'une fiscalité privilégiée dans le cadre de la *licence box*.

Une première variante consiste à ne définir aucune disposition transitoire. Cette variante a notamment été choisie lors de l'abaissement des conditions de déductibilité des participations. En l'espèce, elle permettrait à toutes les entreprises disposant de droits incorporels éligibles (et réussissant un éventuel test d'entrée) de bénéficier de la *licence box* sans délai

ni conséquence fiscale. Selon l'étendue de la *licence box*, cette variante pourrait présenter des effets d'entraînement notables, car de nombreux revenus actuellement imposés de manière ordinaire seraient probablement soumis à une fiscalité privilégiée.

On peut également définir une limite temporelle dans le cadre d'une deuxième variante. La *licence box* ne concernerait alors que les biens immatériels créés après une date précise. Une réglementation similaire a été retenue lors de l'introduction du principe de l'apport en capital. Plus le cadre temporel est court, plus cette variante limite efficacement les diminutions de recettes sous la forme d'effets d'entraînement. D'un autre côté, un cadre temporel trop court empêche de nombreuses sociétés qui jouissaient d'un régime spécial avec leurs biens immatériels précédents de pouvoir bénéficier de la *licence box*.

Si l'on part du principe que la *licence box* constitue une mesure destinée à compenser l'éventuelle suppression des sociétés jouissant d'un régime spécial, elle doit également s'appliquer aux biens immatériels développés, acquis ou donnés en licence avant son entrée en vigueur. Si l'on souhaite dans le même temps limiter autant que possible les effets d'entraînement, on peut exiger, dans cette troisième variante, que les réserves latentes disponibles soient déclarées au moment du transfert sans incidence fiscale des revenus de biens immatériels précédemment imposés de manière ordinaire vers la *licence box* et sa fiscalité privilégiée.

Les effets des mesures initiées dans les variantes 2 et 3 s'estompent toutefois avec le temps. Les droits incorporels nouvellement créés après l'entrée en vigueur de la réforme ne relèvent pas de son champ d'application et sont d'emblée soumis à une fiscalité privilégiée.

Autres questions

Les réflexions relatives à la conception de la *licence box* doivent également porter sur les questions suivantes:

- **La fiscalité réduite s'applique-t-elle uniquement aux revenus des droits incorporels ou également aux bénéfices provenant de l'aliénation de ces droits?**
Les travaux précédents ont toujours considéré que les gains en capital issus des droits incorporels étaient également éligibles pour la *licence box*. Il n'existe aucun motif systémique de traiter différemment les revenus et les gains. Par analogie, les pertes résultant de l'aliénation de droits incorporels font uniquement l'objet d'une déduction réduite.
- **L'encouragement doit-il se limiter à certaines formes juridiques de sociétés?**
Les travaux précédents ont toujours considéré qu'une *licence box* pouvait bénéficier à toutes les formes juridiques, c'est-à-dire aux sociétés de capital et de personnes.

Rendement de l'impôt

Le dilemme suivant se pose pour la conception de la *licence box*: plus celle-ci est définie de manière complète, plus elle convient pour remplacer les régimes fiscaux précédents. Des transferts et départs de fonctions peuvent ainsi être évités dans une large mesure. Parallèlement, il faut moins de mesures fiscales complémentaires de grande portée. Toutefois, plus les bénéfices des sociétés précédemment imposés ordinairement sont éligibles pour la *licence box*, plus les diminutions de recettes sont élevées.

Le tableau suivant décrit, sous une forme qualitative, comment la conception des différentes caractéristiques de la *licence box* se répercute sur les recettes fiscales. Il présente, pour les sociétés qui avaient précédemment un régime spécial, pour celles qui étaient jusqu'à présent imposées ordinairement et pour les éventuelles entreprises arrivant dans le pays, l'impact financier de chaque caractéristique par rapport au statu quo.

Tableau 5: impact financier en fonction de la conception de la licence box

Caractéristique de la licence box	Portée de la caractéristique	
	Au sens strict	Au sens large
a) Biens immatériels éligibles		
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	Une part plus faible de sociétés fiscalement privilégiées jusqu'à présent bénéficie de la licence box. Pour les revenus mobiles, cela implique une pondération plus importante des autres mesures, s'il n'y a aucune diminution des recettes en raison de transferts de fonctions et de déménagements hors du pays.	Une part plus élevée de sociétés fiscalement privilégiées jusqu'à présent bénéficie de la licence box. Pour les revenus mobiles, une pondération plus faible des autres mesures suffit à éviter les diminutions de recettes en raison de transferts de fonctions et de déménagements hors du pays.
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	Une part plus faible de sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent bénéficie de la licence box, d'où des diminutions de recettes plus basses.	Une part plus élevée de sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent bénéficie de la licence box, d'où des diminutions de recettes plus importantes.
- Sociétés nouvellement implantées	Peu de recettes supplémentaires suite aux nouvelles implantations	Davantage de recettes supplémentaires suite aux nouvelles implantations
b) Obstacles à l'entrée	Elevés	Faibles
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	Comme au point a)	Comme au point a)
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	Comme au point a), mais les obstacles à l'entrée ont tendance à limiter les diminutions de recettes plus efficacement qu'un pilotage à l'aide des biens immatériels éligibles au sens large.	Comme au point a)
- Sociétés nouvellement implantées	Comme au point a)	Comme au point a)
c) Méthode de calcul	Directe	Indirecte
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	De facto, la méthode directe intègre dans la licence box une part plus faible de sociétés fiscalement privilégiées jusqu'à présent.	De facto, la méthode indirecte intègre dans la licence box une part plus importante de sociétés fiscalement privilégiées jusqu'à présent.
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	De facto, la méthode directe intègre dans la licence box une part plus faible de sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent.	De facto, la méthode indirecte intègre dans la licence box une part plus importante de sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent.
- Sociétés nouvellement implantées	Moins attractif pour les nouvelles implantations. Recettes supplémentaires vraisemblablement plus faibles malgré un allègement effectif inférieur à celui de la méthode indirecte.	Attractif pour les nouvelles implantations. Recettes supplémentaires vraisemblablement plus élevées malgré un allègement effectif supérieur à celui de la méthode directe.
d) Etendue de l'allègement fiscal	Faible	Elevée
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	Aucun impact si la charge fiscale a un niveau similaire à celui des sociétés bénéficiant actuellement d'un régime spécial. Si ce niveau est plus élevé, des transferts de fonctions et des déménagements hors du pays pourraient entraîner des diminutions de recettes.	Diminution des recettes si la charge fiscale est inférieure à celle des sociétés bénéficiant actuellement d'un régime spécial.
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	Diminution plus faible des recettes	Diminution plus importante des recettes
- Sociétés nouvellement implantées	Aucun impact si la charge fiscale a un niveau similaire à celui des sociétés bénéficiant actuellement d'un régime spécial.	Recettes supplémentaires en raison des nouvelles implantations.
e) Dispositions transitoires: réalisation systémique des réserves latentes	Oui	Non
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	Aucun impact	Aucun impact
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	Tend à dissuader les sociétés avec des réserves latentes substantielles de bénéficier de la licence box et réduit des lors les diminutions de recettes. Le cas échéant, cet effet ne s'applique qu'aux anciennes gammes de produits.	Aucun effet de dissuasion, mais diminution plus importante des recettes.
- Sociétés nouvellement implantées	Recettes supplémentaires par implantation plus élevées si une compensation systémique est	Recettes supplémentaires par implantation plus faibles si aucune compensation systémique n'est

	requis des sociétés nouvellement implantées souhaitant bénéficier de la licence box. Une nouvelle implantation est alors moins intéressante, ce qui pourrait en réduire le nombre et donc les recettes supplémentaires connexes.	requis des sociétés nouvellement implantées souhaitant bénéficier de la licence box. Une nouvelle implantation est alors plus intéressante, ce qui pourrait en accroître le nombre et donc les recettes supplémentaires connexes.
e) Dispositions transitoires: jour de référence pour les droits incorporels	Oui	Non
- Sociétés bénéficiant jusqu'à présent d'un régime spécial	Les gammes de produits les plus anciennes ne bénéficient pas de la licence box, d'où des transferts de fonctions et des déménagements hors du pays qui réduisent les recettes.	Aucun impact
- Sociétés imposées ordinairement jusqu'à présent	Les gammes de produits les plus anciennes ne bénéficient pas de la licence box, d'où une diminution limitée des recettes.	Aucune réduction de la diminution des recettes
- Sociétés nouvellement implantées	Nouvelles implantations moins attrayantes, d'où des recettes supplémentaires tendanciellement plus faibles.	Nouvelles implantations plus attrayantes, d'où des recettes supplémentaires tendanciellement plus élevées.

Droit comparé au niveau international

Plusieurs Etats ont introduit une *licence box* dans leur droit fiscal national, surtout en Europe (Belgique, France, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Espagne, Hongrie, Royaume-Uni et Chypre). Les Etats-Unis étudient visiblement une introduction similaire, puisqu'une proposition de loi correspondante¹³ a été présentée en 2012.

La conception concrète des *licence boxes* est très différente, comme en témoignent les exemples choisis de pays européens qui sont exposés ci-après:

Tableau 6: comparaison internationale de la conception des *licence boxes*

	Belgique	France	Liechtenstein	Luxembourg	Pays-Bas	Espagne	Royaume-Uni
Biens immatériels privilégiés	Aucune définition particulière / référence au manuel de Frascati publié par l'OCDE	Brevets, inventions brevetées et savoir-faire	Brevets, marques, échantillons, designs, logiciels	Brevets, marques, logiciels, noms de domaine, modèles, dessins	Brevets et autres biens immatériels avec un «Dutch R&D Certificate»	Brevets, modèles, plans, formules, procédés	Brevets, certificats de protection complémentaires, certaines autorisations de mise sur le marché pour les médicaments et droits de protection des espèces
Niveau de l'allègement	80 % des revenus issus des biens immatériels sont exclus / taux d'imposition effectif: 6,8 %	Taux d'imposition effectif: 15 %	80 % des revenus issus des biens immatériels sont exclus / taux d'imposition effectif: 2,5 %	80 % des revenus issus des biens immatériels sont exclus / taux d'imposition effectif: 5,84 %	80 % des revenus issus des biens immatériels sont exclus / taux d'imposition effectif: 5 %	50 % des revenus issus des biens immatériels sont exclus / taux d'imposition effectif: 15 %	Taux d'imposition effectif: 10 %
Traitement de la charge liée à la R&D	La charge peut être déduite entièrement ou amortie sur trois ans	La charge est entièrement déductible.	La charge réduit les revenus privilégiés dans la licence box.	La charge réduit les revenus privilégiés dans la licence box.	La charge réduit les revenus privilégiés dans la licence box.	La charge est entièrement déductible.	Imposition résiduelle

¹³ The Manufacturing American Innovation Act, présenté par Allyson Schwartz et Charles Boustany le 2 août 2012; informations complémentaires: http://schwartz.house.gov/press-release/manufacturing-american-innovation-act-new-way-thinking-corporate-tax-policy-0#UeQ9nhXn_IV, (28.10.2013).

	Belgique	France	Liechtenstein	Luxembourg	Pays-Bas	Espagne	Royaume-Uni
Fiscalité réduite lors de la cession du bien immatériel	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Aussi pour les biens immatériels développés avant l'entrée en vigueur du régime?	Non	?	Non	Non	Non	Dispositions de transfert	Oui
Aussi pour les biens immatériels acquis?	Oui si développement ultérieur en Belgique	A certaines conditions uniquement	Oui; les brevets, marques et designs doivent être inscrits dans un registre national, étranger ou international.	Oui, sauf sociétés d'un groupe	Oui si développement ultérieur aux Pays-Bas	Non; il faut une activité de recherche et développement préalable du droit incorporé dans la société.	Oui si développement ultérieur au Royaume-Uni
Utilisation propre du bien immatériel?	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Formes juridiques privilégiées	Toutes les entreprises imposables en Belgique et les succursales des entreprises étrangères	?	Personnes morales	Toutes les sociétés	Toutes les entreprises imposables aux Pays-Bas et les succursales des entreprises étrangères	Toutes les sociétés et les travailleurs indépendants	Personnes morales

Source: propre représentation¹⁴

3.2.2 Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts

Définition et possibilités d'organisation

Dans l'impôt classique sur le bénéfice, les intérêts des capitaux de tiers peuvent être déduits de l'assiette fiscale en tant que charges justifiées par l'usage commercial.

¹⁴ Avec l'aide des articles suivants: Pieter Van Den Berghe / Patrick L. Kelley, New Patent Deduction in Belgium: A Powerful Incentive, Bulletin for international taxation, août/septembre 2008, p. 374 ss; Royaume-Uni, Finance Act 2012, chapitre 14; Eduard Sporcken / Edwin Gommers, The Patents Box: Approved and Implemented in the Netherlands, International transferpricing journal, mai/juin 2007, p. 198 ss; Frank Muntendam / Jose Chiarella, New Luxembourg Tax Regime for Intellectual Property Income, European Taxation, mai 2008, p. 223 ss; Jeanine Blumer / Günter Schäuble, IP-Box in Nidwalden – Ein Steilpass für andere Kantone und den Bund, ST 10/10, p. 711 ss; Thomas Hosp / Matthias Langer, Standortvorteil Liechtenstein: Welche Chancen bietet Liechtenstein ab 2011 dem internationalen Investor?, StR 7-8/2011, p. 550 ss; KPMG, R&D incentives and services Adding value across Europe, Middle East and Africa (EMEA), novembre 2012; Jean-Luc Pierre, Fasc. 4950: Recherche-Développement, inventions brevetées, Inventions non brevetées et Logiciels. – Fiscalité directe, JuriClasseur Brevets, Cote: 05,2012; Commission européenne, aide d'Etat N 480/2007 – Espagne – The reduction of tax from intangible assets, C(2008)467 final; Claudia Prendina Dutler, IP-Boxen in Europa Ein Blick über die Grenze auf die europäischen Entwicklungen bei der Besteuerung von Immaterialgüterrechten, FStR 2013/2, p. 135 ss.

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts peut être implémenté tant pour les sociétés de capitaux, y compris les succursales nationales des sociétés étrangères, que pour les sociétés de personnes. Différentes solutions existent au niveau international.

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts¹⁵ étend la déduction des coûts de financement au-delà de celle des intérêts passifs, puisque les intérêts théoriques du capital propre peuvent être déduits de l'assiette fiscale.¹⁶

Dans le modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts qui a été introduit en Belgique et au Liechtenstein, la base de calcul des fonds propres donnant droit à la déduction des intérêts notionnels repose sur l'ensemble des fonds propres en tant que somme des actifs moins les capitaux de tiers (y c. les provisions) ou en tant qu'équivalent de la somme du capital social, des réserves issues des apports en capital et des autres réserves accumulées avec les bénéfices thésaurisés et, le cas échéant, amoindries par les pertes ou les reports de pertes et par les propres parts de fonds propres. Plusieurs postes correctifs doivent en être déduits:

- Les participations dans des sociétés de capitaux doivent réduire les fonds propres déterminants lorsque leurs revenus et les bénéfices provenant de la cession d'une telle participation sont exemptés d'impôts au niveau de l'entreprise qui les détient. Cette adaptation est nécessaire pour exclure des allègements multiples (effets de cascade), car les fonds propres des filiales donnent déjà droit à la déduction des intérêts théoriques à hauteur de la valeur comptable des participations.
- Du point de vue du système fiscal, il semble correct de déduire également la fortune nette sous forme d'immeubles ou de succursales à l'étranger, car les bénéfices en résultant y sont imposés. La réglementation est neutre, qu'une entreprise suisse investisse dans une succursale ou un bien immobilier dans un Etat étranger ou que cet investissement provienne d'une société sise dans cet Etat.
- Les postes correctifs concernant les actifs non nécessaires à l'exploitation relèvent d'une prescription contre les abus. Celle-ci vise à éviter que des investisseurs privés n'utilisent une société de capitaux sous leur contrôle pour réaliser des revenus largement exemptés d'impôts.
- D'autres adaptations sont requises pour les modifications de fonds propres en cours d'année et les pertes.

Dans le modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, seules les corrections justifiées par le système fiscal limitent les fonds propres éligibles pour la déduction des intérêts notionnels. L'organe de pilotage rejette ce modèle en invoquant le fait qu'il est trop éloigné des objectifs visés et propose d'introduire d'autres restrictions adéquates. Il s'appuie sur le modèle de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts avec une *déduction limitée des inté-*

¹⁵ La littérature économique germanophone parle de «*zinsbereinigter Gewinnsteuer*» (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts) alors que l'expression «*allowance for corporate equity*» (ACE) est utilisée par les anglo-saxons. Les ouvrages destinés aux conseillers fiscaux s'appuient sur la terminologie belge et utilisent souvent les expressions «déduction des intérêts notionnels» et «*notional interest deduction*».

¹⁶ La déduction des intérêts théoriques du capital propre est également appelée rémunération protectrice, normale ou standard des fonds propres. En revanche, l'expression «déduction d'intérêts fictifs» est erronée et repose sur une traduction imprécise de «*notional interest deduction*».

rêts notionnels sur les fonds propres supérieurs à la moyenne. La déduction des intérêts théoriques du capital propre n'est alors accordée que sur le montant des fonds propres dépassant un financement propre moyen considéré comme raisonnable. Pour ce faire, les fonds propres sont subdivisés en deux composantes, à savoir les *fonds propres de base* et les *fonds propres de sécurité*:

- Les fonds propres de base d'une entreprise représentent le capital propre dont celle-ci a besoin durablement et à long terme pour son activité commerciale. A cet égard, il faut prendre en compte correctement les différentes classes d'actifs.
- La part du capital propre qui dépasse éventuellement le montant des fonds propres de base constitue les fonds propres de sécurité. Une déduction des intérêts notionnels est accordée sur les fonds propres de sécurité.

Seul le financement propre supérieur à la moyenne et considéré comme raisonnable, c'est-à-dire les fonds propres de sécurité, est avantagé et donc encouragé par la déduction des intérêts notionnels.

Les fonds propres de base sont déterminés d'après la valeur des différentes classes d'actifs pour l'impôt sur le bénéficiaire. Les exigences posées aux fonds propres de base d'une société sont plus ou moins strictes selon le niveau du ratio de fonds propres de base qui a été défini pour chaque classe d'actifs.

Les intérêts notionnels peuvent être déduits des fonds propres de sécurité, c'est-à-dire de la différence entre le capital global imposable et les fonds propres de base déterminés ici.

Le taux pour la déduction des intérêts notionnels peut être fixé dans l'objectif d'efficacité ou dans l'objectif de compétitivité de la place économique.

Concernant l'objectif d'efficacité, le taux pour la déduction des intérêts notionnels devrait être fixé de telle sorte que l'impôt n'influe pas sur le montant de la rentabilité minimale (attendue) exigée par les investisseurs et ne distorde pas la décision d'investissement. De plus, ce taux appliqué au capital propre doit correspondre à celui auquel les fournisseurs de fonds propres escomptent l'économie d'impôt découlant des futures déductions des intérêts notionnels de la société. Ce taux d'escompte dépend du niveau de risque de l'économie d'impôt. Celle-ci est absolument sûre si une perte est entièrement imputée. C'est le cas lorsque les pertes donnent lieu à un avoir fiscal versé sous forme de crédit d'impôt ou lorsque les sociétés peuvent reporter leurs pertes sans limitation dans le temps, les reports de pertes étant rémunérés et les fournisseurs de fonds propres bénéficiant d'un crédit d'impôt lorsque des reports de pertes demeurent inutilisés en cas d'éventuelle liquidation ou faillite. Etant donné qu'il n'y a aucun risque dans ces conditions, les fournisseurs de fonds propres escomptent l'économie d'impôt avec le taux d'intérêt sans risque lors de la correction des intérêts. Il suffit dès lors que le taux pour la déduction des intérêts notionnels appliqué au capital propre soit équivalent au taux d'intérêt sans risque, qui peut être assimilé à celui des obligations d'Etat à court terme.

En réalité, si l'on considère la valeur actualisée, il n'existe aucun traitement fiscal symétrique des gains et des pertes, car les lois fiscales ne permettent pas une imputation totale des pertes. Dans de nombreux pays, celles-ci ne peuvent être reportées que pendant un nombre d'années limité, mais elles ne sont guère rémunérées. Par ailleurs, les reports de pertes qui demeurent à la fin de l'obligation fiscale à la suite d'une liquidation ou d'une insolvabilité sont

perdus. Cela constitue un risque pour les déductions liées aux corrections d'intérêts. Celui-ci varie d'une entreprise à une autre selon que les restrictions relatives à l'imputation des pertes la concernent plus ou moins fortement. Cette imputation incomplète des pertes justifie dès lors une certaine majoration du taux pour la déduction des intérêts notionnels par rapport au taux d'intérêt sans risque. Cette majoration doit couvrir le risque que les futures déductions des intérêts notionnels ne soient pas entièrement prises en compte, mais pas l'incertitude plus grande concernant les futurs revenus sous-jacents du projet pour les fournisseurs de fonds propres.

Le rendement des obligations de la Confédération à long terme avec une majoration maximale de 50 points de base ou le rendement moyen des obligations industrielles suisses peuvent servir de valeurs de référence pour le taux pour la déduction des intérêts notionnels. Celui-ci ne doit pas demeurer constant pendant plusieurs années, mais être adapté régulièrement aux évolutions du marché. Son adaptation devrait être soumise à des règles pour éviter l'influence des groupes d'intérêt lors de la fixation du taux.

Concernant l'objectif de compétitivité de la place économique, il faut avant tout veiller à ce que le financement d'un groupe depuis la Suisse puisse être réalisé à des conditions compétitives sur le plan international. Un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts devrait donc évaluer la marge d'intérêt issue des prêts intragroupes (y c. le leasing et l'affacturage intragroupes d'après la pratique actuelle de Swiss Finance Branch) dans les classements internationaux.

Les marges d'intérêt résultant de l'octroi de prêts intragroupes varient selon le type et le lieu des sociétés du groupe. Dans un cas normal, elles sont faibles, de sorte que même un intérêt notionnel qui s'appuie sur le taux d'intérêt sans risque en vertu du critère d'efficacité et lui applique une légère majoration reste compétitif. La prime de risque peut cependant être considérable pour les entreprises typiquement actives au niveau mondial dont les sociétés du groupe sont exposées à des risques plus importants (par ex. sur les marchés émergents ou dans les pays en développement). Dans ce cas, un taux pour la déduction des intérêts notionnels axé sur le taux d'intérêt sans risque n'est pas suffisamment compétitif.

Déductions des intérêts notionnels

Le tableau ci-après montre de quelle manière est calculée la déduction des intérêts notionnels. Ce tableau contient les valeurs des actifs d'une société. Un ratio de fonds propres de base déterminé sur la base du risque lié aux postes de l'actif est attribué aux différents postes (par ex. 15 % sur les créances provenant de livraisons et de prestations et 100 % sur les participations). En multipliant ce ratio par la valeur des postes de l'actif on obtient les fonds propres de base de chaque poste de l'actif en francs. Les fonds propres de base de la société (A) sont calculés en additionnant les fonds propres de base de tous les postes de l'actif. La différence entre les fonds propres (B) et les fonds propres de base (A) constitue les fonds propres de sécurité de la société (C). La déduction des intérêts notionnels dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur les fonds propres supérieurs à la moyenne (F) est calculée en multipliant le taux pour la déduction des intérêts notionnels (D) par les fonds propres de sécurité (C). Dans l'exemple ci-dessous, la valeur de la déduction est de 600 900 francs. Cette déduction des intérêts notionnels est nettement inférieure à celle du modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, dans lequel la déduction de l'intérêt notionnel est obtenue en multipliant le taux pour la déduction des intérêts notionnels (D) par les fonds propres (B). Dans l'exemple ci-dessous, la déduction des intérêts notionnels calculée sur la base de ce modèle se monterait à 3 millions de francs.

Illustration 4: exemple de calcul de la déduction des intérêts notionnels

Actifs	Ratio de fonds propres de base		Fonds propres de base
	en francs	en %	en francs
Liquidités	25 000 000	0 %	0
Créances provenant de livraisons et de prestations	1 500 000	15 %	225 000
Autres créances	100 000	15 %	15 000
Stocks	0	15 %	0
Autres actifs circulants	0	15 %	0
Obligations suisses et étrangères libellées en francs suisses	0	10 %	0
Obligations étrangères libellées en monnaies étrangères	0	20 %	0
Actions cotées (de sociétés suisses et étrangères)	1 200 000	100 %	1 200 000
Autres actions	0	100 %	0
Participations	60 000 000	100 %	60 000 000
Prêts accordés à des sociétés du groupe	120 000 000	15 %	18 000 000
Prêts accordés à des tiers	0	15 %	0
Equipements d'exploitation	800 000	50 %	400 000
Immeuble industriel	0	30 %	0
Villas, appartements, maisons de vacances et autres actifs non nécessaires à l'exploitation	0	100 %	0
Terrain à bâtir	0	30 %	0
Autres immeubles	0	20 %	0
Coûts de fondation, d'augmentation du capital et d'organisation	100 000	100 %	100 000
Autres immobilisations incorporelles	100 000	30 %	30 000
Total	208 800 000	38.30 %	79 970 000 A
Fonds propres			100 000 000 B
Fonds propres de base			79 970 000 A
Fonds propres de sécurité			20 030 000 C=B-A
Taux pour la déduction des intérêts notionnels			3 % D
Déduction des intérêts notionnels selon le modèle de base de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts			3 000 000 E=D*B
Déduction des intérêts notionnels dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur les fonds propres supérieurs à la moyenne			600 900 F=D*C

Les milieux économiques proposent dès lors que le taux pour la déduction des intérêts notionnels soit variable. Les sociétés pourraient ainsi appliquer

- le taux pour la déduction des intérêts notionnels officiel (*safe harbour rate*), qui peut s'appuyer sur l'objectif d'efficacité, sans devoir apporter de preuve particulière;
- un taux plus élevé si elles sont en mesure de justifier le caractère raisonnable de celui-ci dans leur cas, grâce à une étude des prix de transfert. Cette preuve pourrait s'accompagner d'exigences accrues.

Rendement de l'impôt

La correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice entraîne, si le taux d'imposition statutaire ne change pas, des diminutions de recettes dont l'ampleur dépend du modèle de correction des intérêts et du montant du taux pour la déduction des intérêts notionnels.

Selon les premières estimations, ces diminutions de recettes, calculées pour l'impôt fédéral direct sur la base de la moyenne des années 2008 à 2010, ont été évaluées, à l'aide d'un calcul statique, à 13 % des recettes de l'impôt sur le bénéfice, soit à peine un milliard de francs, si le taux pour la déduction des intérêts notionnels se monte à 3 % dans le modèle de base. Sur cette somme, 17 % concernent les cantons en raison de la part cantonale à l'impôt fédéral direct. Les cantons et les communes devraient s'attendre, si les taux d'intérêts statu-

taires de leur impôt sur le bénéfice ne changent pas, à des diminutions de recettes s'élevant à 1,1 milliard de francs.

Dans le modèle avec limitation de la déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres supérieurs à la moyenne, les diminutions de recettes peuvent, selon les premières estimations, être restreintes, en fonction de la structure concrète du modèle, de 30 à 50 % par rapport aux diminutions du modèle de base. Il en résulte par conséquent une fourchette variant entre 300 et 500 millions de francs pour l'impôt fédéral direct et entre 330 et 550 millions de francs pour les impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice. Ces estimations seront affinées dans une phase ultérieure du projet.

3.2.3 Abaissement du taux des impôts cantonaux sur le bénéfice

Les cantons sont libres, de par la Constitution, de déterminer le taux de leur impôt sur le bénéfice. Ils peuvent l'adapter à tout moment indépendamment de la RIE III.

Si la RIE III aboutit à interdire les allègements fiscaux ciblés en faveur des activités très mobiles, les cantons auront une raison d'abaisser le taux de leur impôt sur le bénéfice afin de préserver leur compétitivité. Sur ce point, la Confédération ne peut imposer aucune prescription aux cantons ni développer pour eux un «plan directeur». Elle peut cependant prendre des mesures adéquates élargissant la marge de manœuvre financière des cantons pour abaisser le taux de leur impôt sur le bénéfice dans la mesure où ils veulent bien le faire dans le cadre de leur stratégie fiscale.

Plus les nouvelles mesures qui aboutissent aux allègements visés pour les activités très mobiles seront limitées, plus la nécessité d'abaisser les taux des impôts cantonaux s'imposera et inversement.

Par rapport aux mesures évoquées dans le domaine des biens immatériels et des activités de financement, un abaissement général de l'impôt sur le bénéfice a le moins de chances de produire un effet ciblé. En tant que mesure destinée à préserver la compétitivité internationale, il en émane des effets d'aubaine importants puisque les entreprises n'ayant pas fait l'objet d'une imposition privilégiée peuvent en profiter. Il peut en revanche conduire à un afflux d'entreprises. Mais dans l'ensemble il en résulterait une nette diminution du rendement de l'imposition des entreprises.

Il est difficile de quantifier les incidences financières d'une baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice, et ce en particulier pour les deux raisons suivantes:

- Il est difficile de chiffrer l'ampleur d'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice. D'une part parce que la nécessité de cette mesure dépend de l'aménagement de réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles ciblées et de l'évolution de la fiscalité sur les sites concurrents internationaux. D'autre part parce que les cantons sont libres de décider s'ils réduiront ou non la charge fiscale, et dans quelle ampleur.
- Il n'est guère possible d'anticiper les effets dynamiques sur les entreprises. La question de savoir si certaines d'entre elles, vu le nouveau cadre de la politique fiscale et du renversement éventuel de la charge fiscale délocaliseront certaines fonctions, voire s'expatrieront, ou si au contraire une baisse de l'imposition des bénéficiaires incitera

des entreprises étrangères à s'installer en Suisse, générant ainsi un nouveau substrat fiscal, est quasiment impossible à anticiper.

Pour illustrer ces propos, examinons les conséquences de deux trains de mesures:

- une imposition préférentielle des *licence boxes* restrictives, axée sur les brevets et, éventuellement, sur des procédés spécifiques non brevetables;
- une licence *box* «ouverte», incluant notamment les droits de marque.

Ces deux mesures sont accompagnées d'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons, étant entendu que la baisse est moins marquée pour la *box* ouverte.

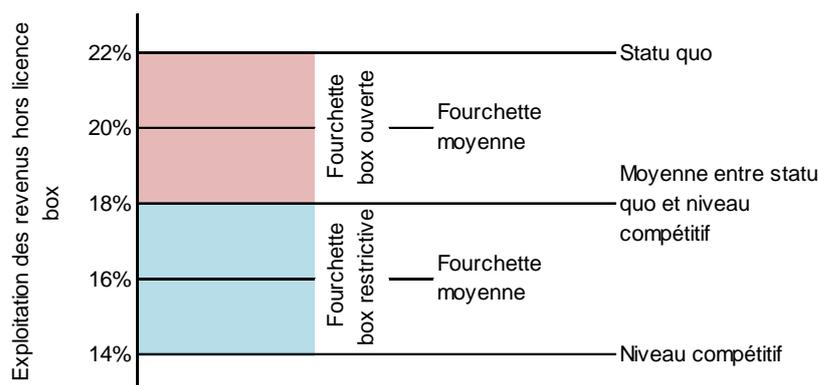
A partir d'une enquête menée auprès des administrations fiscales des cantons dans lesquels les sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal jouent un rôle important, on a estimé la part de substrat actuel généré par l'impôt sur le bénéfice qui serait couverte par l'une ou l'autre *box*. S'agissant de la *box* restrictive, cette part peut atteindre environ un tiers, tandis qu'elle peut se situer à deux tiers pour la *box* ouverte. La *box* a été modélisée de telle sorte que l'allégement fiscal à l'échelon du canton et de la commune atteigne 80 %.

Selon une autre hypothèse, la *box* restrictive et la *box* ouverte pourraient profiter à raison de 10 % pour la première et de 30 % pour la seconde aux revenus actuellement imposés au régime ordinaire (effets d'aubaine).

Pour tenir compte de la grande incertitude qui pèse sur l'ampleur de la baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice, des fourchettes ont été ménagées pour les estimations suivantes (cf. illustration 5: hypothèses quant à l'ampleur des baisses de l'impôt sur le bénéfice [suivant le type de *box*]):

- *Box restrictive*: Comme baisse d'impôt maximale (limite inférieure de la fourchette), il est supposé que la charge fiscale effective au titre de l'impôt sur le bénéfice (impôt fédéral direct inclus) est abaissée de 22 à 14 %, moyenne de tous les cantons. Comme baisse minimale (limite supérieure de la fourchette), il est supposé que la réduction de la charge moyenne se situe à peine entre ces deux chiffres (soit à env. 18 %).
- *Box ouverte*: Comme baisse minimale (limite supérieure de la fourchette), il est supposé qu'aucune baisse d'impôt n'intervient par rapport au statu quo. Comme baisse d'impôt maximale (limite inférieure de la fourchette), l'hypothèse retenue est que la charge fiscale effective tombe à 18 %, moyenne de tous les cantons.

Illustration 5: hypothèses quant à l'ampleur des baisses de l'impôt sur le bénéfice (suivant le type de box)



Le tableau 7 ci-après illustre le manque à gagner qui résulterait de l'instauration de la *box* et de la baisse correspondante de l'impôt sur le revenu par rapport au statu quo. Ces chiffres reposent sur les données fiscales des années 2008 à 2010. Sachant que les *revenus du commerce de gros* sont imposés en partie, vu leur statut spécial actuel, en dessous du niveau hautement compétitif (c'est ainsi que la charge fiscale des sociétés mixtes se situe en général dans les cantons entre 9 et 12 %), il en résulterait en cas de relèvement du statut fiscal – et dans l'hypothèse où les bases d'impositions retraitsaient inchangées – un surcroît de recettes qui, suivant l'ampleur de la baisse générale de l'impôt sur le bénéfice, surcompenseraient même la diminution des recettes subie sur les sociétés actuellement assujetties au régime ordinaire.

Ces calculs sont statiques, ce qui veut dire qu'ils partent de l'hypothèse que la base d'imposition reste inchangée. Ce qui exclut la prise en considération de deux effets dynamiques envisageables qui, au demeurant, peuvent prendre une ampleur considérable:

- Si les nouvelles mesures n'incluent pas les revenus des sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal, il pourrait en résulter une diminution des recettes du fait de l'exode d'entreprises ou de la délocalisation de certaines de leurs fonctions.
- Dans certaines branches, une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice et les nouvelles mesures pourraient se traduire par un afflux d'entreprises ou l'externalisation en Suisse de certaines de leurs fonctions, ce qui engendrerait des recettes supplémentaires.

Si les sites concurrents à l'étranger exercent un pouvoir d'attraction inchangé, il est permis de penser que moins la baisse générale de l'impôt sur le bénéfice en Suisse sera substantielle, plus les entreprises s'expatrieront et moins elles viendront s'implanter dans notre pays.

Tableau 7: Estimation des répercussions financières des trains de mesures sur les cantons et les communes, à partir des bases d'imposition moyennes des années 2008 à 2010 (en milliards)

	Box restrictive			Box ouverte		
	avec baisse d'impôt			avec baisse d'impôt		
	maxi- male	moyen- ne	mini- male	maxi- male	moyen- ne	mini- male
Effets statiques						
Instauration de la <i>box</i> et baisse de l'impôt sur le bénéfice	-3,0	-1,2	+0,6	-2,2	-1,0	+0,3
Effets dynamiques (non quantifiables)						
Potentiel de perte de recettes par suite d'exode et de délocalisation à l'étranger	faible	élevé	très élevé	faible	considérable	élevé
Potentiel de recettes supplémentaires par suite d'implantation et de délocalisation d'activités en Suisse	significatif	très faible	inexistant	significatif	très faible	inexistant

3.2.4 Autres mesures de politique fiscale

Généralités

Voici différentes mesures envisageables sans lien direct avec la suppression du régime fiscal cantonal ni certains régimes pratiques. Elles contribuent plutôt, d'une manière générale, à préserver l'attrait et la compétitivité du système suisse d'imposition des entreprises. Leur mise en œuvre dépend essentiellement du cadre financier de la RIE III.

Abolition du droit de timbre d'émission sur les fonds propres

La Confédération perçoit un droit de timbre de 1 % sur l'émission de titres de participation (par ex. sur l'émission d'actions). Il existe toute une série d'exceptions à l'assujettissement, entre autres en cas de restructuration et d'assainissement. Jusqu'au 1^{er} mars 2012, le droit de timbre d'émission frappait aussi l'émission d'obligations et de titres du marché monétaire. Il a été supprimé sur ces derniers dans le sillage du projet «too big to fail».

Dès décembre 2008, à l'annonce de la RIE III, le Conseil fédéral avait envisagé l'abolition du droit de timbre d'émission comme une mesure possible. A l'heure actuelle, dans le cadre d'une initiative parlementaire, les Chambres débattent de l'abolition pure et simple des droits de timbre. Le Conseil national l'a approuvée en ce qui concerne le droit d'émission sur les fonds propres; cet objet est à présent traité par le Conseil des Etats. Lors des délibérations parlementaires, le Conseil fédéral a réaffirmé sa position et s'est déclaré favorable à une abolition sur le principe tout en attirant l'attention sur les restrictions de politique budgétaire

et la nécessité d'une priorisation de la politique fiscale. Quoi qu'il en soit, la suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres devrait intervenir dans le cadre de la RIE III et non pas d'un projet distinct.

L'abolition du droit d'émission sur les fonds propres se traduirait pour la Confédération par une diminution des recettes de l'ordre de 240 millions de francs par an.

Evaluation lors de l'implantation en Suisse

Le transfert à l'étranger du siège d'une entreprise assujettie en Suisse est explicitement régi par la LIFD. Par contre, il n'existe pas de règle pour le cas inverse, à savoir l'implantation en Suisse d'une entreprise jusque-là établie à l'étranger. Pour garantir une certaine sécurité en matière de planification, il apparaît justifié de réglementer ce cas dans la loi et de se fonder sur les valeurs vénales à l'arrivée en Suisse.

Amélioration du système de la réduction pour participations

Lorsqu'une société de capitaux verse un dividende à sa maison-mère et que ce dividende est imposé, cela peut donner lieu à une imposition économique multiple. Le droit fiscal suisse tient compte de cette circonstance en soumettant la maison-mère à un régime d'imposition privilégié. Ce privilège (dit réduction pour participations) conduit à une large, mais incomplète, exonération fiscale du dividende. La réduction actuelle pour participations présente les paramètres suivants:

- Elle s'applique à des participations de 10 % au capital-actions ou au capital social, ou encore au bénéfice et aux réserves ainsi qu'à des participations d'une valeur vénale d'au moins un million de francs.
- La déduction porte sur la quote-part des frais de financement et d'administration. En ce sens, la réduction n'est pas totale et il subsiste une certaine charge fiscale.
- Au titre de l'impôt fédéral direct, la réduction s'applique également aux bénéficiaires en capital sous réserve que soient remplies certaines conditions. Les cantons sont libres d'intégrer les bénéfices en capital au système de la réduction pour participations.

Sur le plan technique, la réduction pour participations ne repose pas sur une réduction de l'assiette fiscale comme c'est le cas dans d'autres Etats. Les rendements des participations et les bénéficiaires en capital font plutôt partie du bénéfice imposable. Mais le montant de l'impôt est réduit au prorata.

Cette méthode d'exemption indirecte a notamment les conséquences suivantes:

- Les corrections de valeur et les amortissements sur les participations réduisent le bénéfice imposable au moment où ces correctifs et ces amortissements sont nécessaires, avec toutefois la possibilité de les ajouter ultérieurement au bénéfice imposable pour autant que la compensation de la moins-value soit durable (art. 62, al. 4, LIFD).
- Le rendement de participations ou un bénéfice en capital consomme un éventuel report de perte.

L'AFC a élaboré un concept censé éliminer ces conséquences liées au système. Ce concept est fondé sur le passage à une exemption directe, avec les paramètres suivants:

- Les rendements de participations et les bénéfices en capital sont dissociés de l'assiette d'imposition et ne font pas partie du bénéfice imposable.
- En effet de miroir, les corrections de valeur et les amortissements n'entrent plus non plus en considération au titre de l'impôt sur le bénéfice.
- Les frais de financement et d'administration ne sont pas pris en compte, autrement dit l'exemption des rendements de participations et des bénéfices en capital serait totale.
- La participation minimale de 10 % est abrogée.

Du point de vue de l'AFC, une telle réforme présenterait en particulier les avantages que voici:

- L'imposition économique multiple des rendements de participations et des bénéfices en capital est éliminée totalement et de façon conséquente.
- La Suisse adapte la réduction pour participations au système en usage sur le plan international.
- L'abandon de la possibilité d'amortissement au titre de l'impôt sur le bénéfice au moment de la moins-value est compensé, en partie du moins, par la renonciation à prendre en compte les frais de financement et d'administration.
- Les charges administratives qui pèsent sur les entreprises et l'administration des contributions diminuent.

L'AFC a proposé les mesures d'appoint suivantes:

- Les pertes définitives imputables à des filiales doivent être prises en compte sur le plan fiscal au niveau de la maison-mère suisse.
- La limitation à sept ans du report des pertes qui est applicable selon le droit en vigueur sera abrogée.

Cette proposition se traduirait par une diminution de recettes estimée à 200 à 260 millions de francs pour la Confédération et à 160 à 210 millions de francs pour les cantons et les communes. Cette estimation ne tient pas compte des incidences de l'abandon des amortissements et des corrections de valeur sur les participations.

Les représentants de l'économie se sont clairement opposés à ce concept. De leur point de vue, la mesure n'apporterait aucun profit direct aux sociétés jouissant d'un régime fiscal spécial. En outre, ils doutent que cela contribue à rehausser l'attrait de la place économique suisse.

Impôt anticipé

La Suisse prélève un impôt anticipé sur certains produits d'intérêts, sur les rendements de participations, sur certaines prestations d'assurance et sur les gains de loterie. Le taux d'imposition est en général de 35 %. Concernant les revenus de participations, le contribuable peut opter pour une déclaration en lieu et place de la perception de l'impôt. La déclaration est la règle pour les prestations d'assurance.

L'impôt anticipé repose sur le principe dit du débiteur. Il appartient au débiteur de la prestation imposable établi en Suisse de prélever l'impôt et de le créditer au fisc. Pour les intérêts

d'obligations, c'est le cas de l'entreprise qui émet l'emprunt. L'impôt est perçu quelle que soit la personne du créancier. Ont droit à son remboursement les personnes physiques et morales qui ont leur domicile ou leur siège en Suisse, pour autant que les revenus en question figurent dans leur déclaration d'impôts. Les personnes qui ont leur domicile ou leur siège à l'étranger ne peuvent prétendre à un remboursement que si elles peuvent se prévaloir d'une convention contre les doubles impositions restreignant le droit d'imposition de la Suisse.

L'impôt anticipé se révèle être une entrave à l'activité de financement des groupes d'entreprises. Sa perception sans distinction de contribuable, même auprès d'investisseurs institutionnels comme les caisses de pension, conduit les entreprises suisses à renoncer à émettre des emprunts à partir de la Suisse, ce dont pâtissent le marché des capitaux de la Suisse et donc sa place financière tout entière. Les groupes suisses en sont donc réduits à émettre leurs emprunts sur des marchés off-shore, ce qui leur coûte cher. Du point de vue du fisc, cela ne répond pas à la finalité de l'impôt anticipé dans la mesure où les emprunts obligataires suisses émis par des groupes suisses proviennent régulièrement, sur le plan formel, de sources étrangères, ce qui les fait échapper à l'impôt anticipé. Sans compter que la valeur générée par l'activité des marchés des capitaux est créée hors de Suisse, ce qui la met à l'abri de toute taxation dans ce pays.

Dès décembre 2008, lors de l'annonce de la RIE III, le Conseil fédéral a envisagé des mesures visant à améliorer le cadre fiscal du financement des groupes. Dans son rapport de décembre 2012 concernant la nouvelle politique en matière de marchés financiers, il a donc chargé le DFF d'étudier, en association avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et les milieux scientifiques, une refonte de l'impôt anticipé. Il s'agit là de substituer le principe de l'agent payeur à celui du débiteur. Selon le principe de l'agent payeur, ce n'est pas le débiteur, qui prélève l'impôt, mais l'intermédiaire – en général une banque –, qui crédite les revenus à son client. Le principe de l'agent payeur permettrait de différencier les conséquences fiscales en fonction de la personne du créancier. Suivant son aménagement, le principe de l'agent payeur pourrait générer un surcroît de recettes pour le fisc.

Le rapport du groupe de travail sera vraisemblablement achevé d'ici à la fin de l'année 2013. Le groupe de travail doit examiner également la demande des milieux économiques tendant à faire réviser l'ordonnance sur l'impôt anticipé, afin de faciliter les financements intragroupes en Suisse. S'appuyant sur ce rapport, le Conseil fédéral se prononcera sur la suite des opérations. S'il approuve ces mesures, il faudra alors décider si elles seront élaborées à la faveur d'un projet distinct ou intégrées à la RIE III.

Mesures concernant l'impôt sur le capital

La loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) impose aux cantons de prélever un impôt sur le capital. Elle leur offre par ailleurs la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Le taux d'imposition est fixé par le législateur cantonal.

Les sociétés jouissant d'un régime fiscal cantonal au titre de l'impôt sur le bénéfice profitent d'un taux réduit pour l'impôt sur le capital.

Lors de l'annonce de la RIE III en décembre 2008, le Conseil fédéral avait également envisagé une mesure dans le domaine de l'impôt cantonal sur le capital. Il s'agissait de permettre aux cantons de renoncer à le prélever. Cette proposition avait suscité une appréciation négative car elle aurait entraîné des coûts très élevés pour les cantons et enterré l'harmonisation fiscale concernant l'impôt sur le capital.

Il reste que l'abandon du régime fiscal cantonal s'accompagne automatiquement de la disparition du taux réduit évoqué plus haut. Si des mesures venaient à être instaurées à propos de l'impôt sur le bénéfice, il serait possible d'arrêter des réglementations analogues pour l'impôt sur le capital. On pourrait envisager dans la LHID un régime prévoyant le traitement privilégié de certains actifs au titre de l'impôt sur le capital et notamment, à cet égard, des allègements pour les participations, les prêts intragroupes et les biens immatériels.

Taxe au tonnage

La taxe au tonnage est un moyen de faire profiter diverses activités liées à la navigation d'une imposition privilégiée. Y sont notamment assujettis:

- les activités réalisées à bord des navires et installations entrant dans le champ d'application de la taxe au tonnage à titre principal ou accessoire d'une activité commerciale (fret inclus dans le prix des marchandises);
- les activités indissociablement liées aux activités principales ou indispensables à la réalisation des activités principales;
- les activités de transport fluvial ou lacustre lié au transport maritime;
- les activités de gestion des équipages et de gestion technique des navires («ship management»);
- les revenus dérivant des activités d'affrètement de navires et d'installations entrant dans le champ d'application à destination de sociétés suisses ou non suisses membres du même groupe que la société suisse titulaire de la taxe au tonnage;
- les revenus dérivant de la vente ou de l'échange de capacités;
- les résultats des opérations sur les dérivés pour activités de couverture de risque (hedging);
- les revenus de dividendes provenant de filiales suisses ou étrangères détenues directement ou indirectement par la société suisse à plus de 50 % (droits de vote).

La taxe au tonnage se substitue dans ces domaines à l'impôt sur le bénéfice. Le montant de la taxe dépend du poids des biens transportés.

Ce régime fiscal concerne exclusivement les bénéfices réalisés par les sociétés du secteur maritime et ne pourrait pas s'appliquer aux bénéfices réalisés par les sociétés de négoce, résultant de l'achat et la vente de matières premières. Par conséquent, elle ne constitue pas une alternative possible au statut de société mixte, applicable aujourd'hui aux sociétés de négoce de matières premières.

En revanche, l'introduction de ce régime permettrait d'augmenter l'attrait de la Suisse pour ce type d'activité, permettant ainsi de maintenir les activités de «shipping» actuellement présen-

tes en Suisse et d'inciter d'autres groupes à concentrer leurs activités sur le territoire suisse. Il semble en effet que, faute de nouvelles mesures de nature à améliorer la compétitivité de la Suisse dans ce domaine, les sociétés exerçant une activité de «shipping» en Suisse risquent, à terme, de la délocaliser à l'étranger.

Imputation forfaitaire d'impôt

Les conventions contre les doubles impositions (CDI) disposent que la Suisse peut imposer les dividendes, intérêts et redevances provenant de l'Etat contractant s'ils sont versés à une personne établie en Suisse. Si l'Etat dans lequel ces revenus ont leur source prélève lui aussi un impôt – limité – dit «impôt résiduel», l'article sur les méthodes qui figure dans la CDI précise comment éviter la double imposition résiduelle (exemples: art. 24, al. 2, ch. 2 de la CDI avec l'Allemagne; art. 25, let. b, ch. 2 de la CDI avec la France). Le dégrèvement en Suisse peut, selon la CDI, consister:

- a) en l'imputation de l'impôt prélevé dans l'Etat d'origine, c.-à-d. en la déduction des impôts prélevés dans l'Etat contractant des impôts suisses dus sur les mêmes revenus;
- b) en une réduction forfaitaire de l'impôt suisse;
- c) en une exemption partielle des revenus étrangers de l'impôt suisse, mais au moins en une déduction de l'impôt payé dans l'Etat contractant du montant brut des revenus étrangers.

La nature du dégrèvement et la procédure sont du ressort de la réglementation suisse. La Suisse n'a pas pu instaurer la méthode d'imputation prescrite par l'OCDE dans son modèle de convention (selon let. a ci-dessus)

- parce que les impôts suisses sont prélevés à trois niveaux (Confédération, canton, commune). L'impôt à la source résiduel ne peut pas être imputé à un impôt uniquement; ce même impôt à la source résiduel ne peut pas non plus être imputé dans son intégralité trois fois (c.-à-d. à chacun des niveaux, Confédération, canton, commune);
- parce que ces autorités fiscales prélèvent leurs impôts selon des prescriptions différentes, qui font que le revenu imposable, les taux d'imposition et la charge fiscale peuvent varier fortement.

Il a donc fallu opter pour une réduction forfaitaire de l'impôt suisse (selon la let. b ci-dessus) qui soit conforme aux particularités du système fiscal suisse, mais dont l'ampleur soit déterminée – sur le principe – selon des critères identiques à ceux préconisés dans la méthode d'imputation prescrite par l'OCDE dans son modèle de convention. C'est ce qu'a concrétisé le Conseil fédéral en promulguant l'ordonnance du 22 août 1967 relative à l'imputation forfaitaire d'impôt, dans laquelle il détermine la nature du dégrèvement (imputation forfaitaire d'impôt selon la let. b ci-dessus) et règle la procédure.

Voici les éléments forfaitaires de l'ordonnance:

- L'imputation s'effectue sur l'ensemble des impôts perçus par la Confédération, les cantons et les communes.

- Les montants de l'imputation sont répartis selon une clé forfaitaire sur les autorités fiscales que sont la Confédération, le canton et la commune. Ces dernières s'accommodent d'éventuelles inexactitudes de la répartition.
- En cas d'imposition partielle (si l'une des autorités fiscales renonce à imposer les revenus pouvant bénéficier d'une imputation forfaitaire), l'impôt à la source résiduel imputable est réduit de façon forfaitaire.
- Des tarifs forfaitaires prenant en considération une charge fiscale équilibrée sont admis pour le calcul du montant maximal pour les personnes physiques.

L'imputation forfaitaire d'impôt n'est destinée à éviter la double imposition que sur les revenus imposés dans les deux Etats au sens de la CDI. Cela concerne les dividendes, les intérêts et les redevances de licences, ainsi que, dans certaines conventions, les revenus de prestations de service. Rapporté aux sujets fiscaux suisses, le montant de l'imputation, conformément au modèle de convention de l'OCDE, ne doit pas être supérieur à l'impôt à la source résiduel ou à la fraction de l'impôt suisse exigible sur les revenus perçus dans l'autre Etat. En principe, les revenus qui ne sont assujettis à l'impôt qu'en Suisse ou qui sont exclus de l'assiette de l'impôt suisse ne font pas l'objet d'une double imposition.

La finalité de l'imputation forfaitaire d'impôt n'est pas d'aboutir à une imputation illimitée des prélèvements à la source résiduels sur tous les impôts dus en Suisse (sans tenir compte des éléments de revenus sur lesquels ils portent effectivement). Au sens du modèle de convention de l'OCDE, l'imputation est restreinte aux impôts suisses sur le revenu ou le bénéfice dus sur les revenus soumis à un prélèvement à la source résiduel. La double imposition ne va donc pas au-delà de cette mesure. Quant au montant de l'impôt à la source résiduel effectivement imputable au sens de la législation en vigueur, la situation est la suivante: les personnes physiques et morales qui s'acquittent des impôts ordinaires vis-à-vis de toutes les autorités fiscales ont droit à l'imputation intégrale de l'impôt résiduel si les impôts suisses dus sur les revenus nets sont supérieurs à l'impôt en question (en général à partir de 15 % d'impôts sur le montant net). Si la société est une simple holding, qui ne s'acquitte donc pas d'impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice, l'imputabilité de l'impôt résiduel est limitée à un tiers, pour autant que ce tiers soit égal à l'impôt sur le bénéfice dû sur les revenus en application de la LIFD. Pour une société mixte, ce tiers est majoré du montant de l'impôt cantonal et communal réduit sur le bénéfice, ce qui annule la double imposition effective. Le fait que, parfois, une partie des impôts résiduels ne puisse pas être imputée tient à la différence des systèmes de taxation de la Suisse et de l'Etat d'origine.

Dans le cadre des travaux en rapport avec le projet, les milieux économiques ont demandé une modification du système de l'imputation forfaitaire d'impôt. Les questions qui y sont liées revêtent une importance particulière pour les entreprises qui sont soumises à une imposition privilégiée et/ou qui réalisent des recettes de licences. Dans ce contexte, il apparaît indiqué de n'examiner une refonte éventuelle du système de l'imputation forfaitaire que quand la clarté aura été faite sur la modification ou l'instauration de réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles dans le cadre de la RIE III.

Une motion Pelli (13.3184) est en suspens devant le Parlement. Elle demande que le champ d'application de l'imputation forfaitaire d'impôt soit étendu aux établissements stables

d'entreprises étrangères. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Les délibérations parlementaires sont en cours.

3.2.5 Appréciation globale

Licence box

L'institution d'une *licence box* au niveau cantonal constitue une mesure compétitive pour les revenus de biens immatériels que les sociétés à régime fiscal particulier encaissent actuellement. Comme ces revenus sont variés, le degré de compétitivité de cette mesure dépend toutefois beaucoup de sa conception. En l'occurrence, plus la définition d'une *box* est large, plus les revenus actuellement privilégiés fiscalement en profitent, mais plus la charge administrative et les effets d'aubaine sont élevés. Il faut également tenir compte des développements internationaux. Actuellement, de nombreux Etats de l'UE ont recours à des *licence boxes* et même les Etats-Unis songent à les introduire. L'UE examine pour le moment certaines *boxes* et l'OCDE y consacre également des travaux. L'issue de cet examen et de ces travaux n'est pas encore connue (cf. ch. 2.1).

Fondamentalement, une *box* doit être aménagée pour être aussi compétitive que possible et soutenir la comparaison avec les *boxes* en vigueur dans les Etats membres de l'UE.

La *box* atteint ses limites lorsque les *effets d'aubaine* deviennent trop élevés. Ces limites peuvent être posées notamment en déterminant un seuil d'accès et en définissant les biens immatériels qui entrent dans la *box*. Par exemple, l'intégration du simple savoir-faire aurait pour conséquence que pratiquement toutes les sociétés pourraient profiter de la *box*, ce qui, du point de vue des coûts, reviendrait au même en fin de compte qu'un abaissement général des taux d'imposition du bénéfice.

Pour ce qui est de la charge administrative, on remarquera que les dérogations au principe de l'autorité du bilan provoquent des problèmes de délimitation et alourdissent par conséquent cette charge. Pour la maintenir dans des limites raisonnables, il faut veiller à définir des *critères de délimitation maniables* permettant de répondre rapidement à la question de savoir si une entreprise peut ou ne peut pas bénéficier de la *box*, ce qui est bon pour l'attrait de la *box* et la sécurité de la planification des entreprises. Il faut ensuite veiller à utiliser des *notions juridiques claires* pour définir les droits immatériels. On peut ainsi éviter une *box* interminable et de longs débats entre les autorités et les conseillers. En outre, les études sur les prix de transfert en relation avec la *licence box* sont particulièrement importantes. Ces études provoquent une charge considérable tant pour les entreprises que pour les autorités fiscales, c'est pourquoi il convient de limiter leur nombre autant que possible et de préférer la *méthode indirecte* à la méthode directe pour calculer le revenu pertinent. Toutefois, il y a lieu de tenir compte des discussions à ce propos menées actuellement sur le plan international.

L'organe de pilotage recommande que la *licence box* soit définie dans la LHID et soit contraignante pour tous les cantons. Mais ces derniers doivent également pouvoir bénéficier d'une certaine marge de liberté. En particulier, le montant de l'allégement est l'affaire des cantons.

Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts

Actuellement, les financements intragroupes concernent principalement la Swiss Finance Branch et le statut de holding. Il faut s'attendre à ce que ces activités de financement soient implantées en-dehors de la Suisse si ces deux réglementations sont abrogées sans être remplacées et si la charge fiscale compétitive au niveau international pour les financements intragroupes reste à son niveau actuel. La délocalisation de ces activités entraînerait des diminutions de recettes.

La correction des intérêts de l'impôt sur le bénéfice peut, à titre de nouvelle mesure, offrir des conditions fiscales compétitives pour le financement intragroupe (y c. leasing et factoring intragroupes d'après la pratique actuelle de la Swiss Finance Branch). Ceci est également valable pour l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts avec limitation de la déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres supérieurs à la moyenne, dans la mesure où le ratio de fonds propres de base fixé pour les prêts intragroupes est peu élevé. Un ratio peu élevé est facile à justifier car les avoirs et les créances issues de prêts intragroupes se compensent du point de vue consolidé du groupe. C'est pourquoi il ne faut pas attribuer des ratios de fonds propres élevés aux avances et aux prêts intragroupes des sociétés du groupe.

Au surplus, cette mesure constitue un préalable pour permettre aux groupes suisses de centraliser leur fonction de trésorerie en Suisse. En l'occurrence, il faut encore prendre des mesures dans le domaine de l'impôt anticipé pour créer des conditions compétitives, notamment en passant du principe du débiteur à celui de l'agent payeur.

Pour une imposition des bénéfices à un taux statutaire inchangé, la charge fiscale moyenne réelle et la charge fiscale marginale réelle diminuent en raison de la déduction des intérêts notionnels pour les sociétés, qui disposent de fonds propres de sécurité. Deux genres d'entreprises en tirent avantage:

- Les sociétés avec fonds propres de sécurité qui viennent de l'étranger. Pour ces sociétés, cette mesure a le même effet qu'une baisse générale de l'imposition des bénéfices.
- Les sociétés avec fonds propres de sécurité qui sont déjà établies en Suisse et qui procèdent à de nouveaux investissements au moyen de l'autofinancement ou du financement par l'émission de droits de participation. Lorsqu'elles procèdent à un nouvel investissement, elles peuvent en effet déduire de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice l'ensemble des frais de financement, c'est-à-dire les intérêts passifs sur le capital étranger et les intérêts comptables sur les fonds propres. Pour ces sociétés, la charge fiscale marginale réelle tombe par conséquent à zéro, si bien que la stimulation des investissements est plus forte pour ces sociétés qu'en cas de baisse générale de l'impôt sur le bénéfice d'une ampleur comparable.

En revanche, pour les sociétés sans fonds propres de sécurité, cette mesure ne peut déployer aucun effet si bien qu'à la différence d'une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice, il n'en résulte ni arrivée d'entreprises ni stimulation supplémentaire des investissements de la part des entreprises déjà établies.

Au niveau des entreprises, cette mesure comporte des avantages pour ce qui est de la neutralité de l'imposition quant aux investissements et au financement. Les décisions entrepreneuriales entre différents moyens de financement et entre projets d'investissement alternatifs

sont nettement moins faussées fiscalement. La diminution de cette distorsion se limite toutefois aux entreprises disposant de fonds propres de sécurité.

Si les investisseurs sont des investisseurs institutionnels exonérés de l'impôt ou des investisseurs étrangers, il est logique de limiter la réflexion au niveau de l'entreprise. En revanche, si l'investisseur est une personne physique établie en Suisse, la charge fiscale cumulée au niveau de l'entreprise et du ménage est pertinente pour ses décisions. En l'occurrence, l'autofinancement constitue déjà la forme de financement la plus avantageuse actuellement en raison de l'absence d'un impôt sur les gains en capital. La déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres de sécurité réduit le coût de l'autofinancement et du financement par l'émission de participations. Alors que cette réduction est en principe souhaitable pour le financement par émission de droits de participation, la distorsion en faveur de l'autofinancement augmente encore.

La détermination des fonds propres de base et des fonds propres de sécurité donnant droit à la déduction des intérêts notionnels constitue une charge supplémentaire pour les sociétés soumises à l'impôt et pour l'autorité fiscale. Ces sociétés doivent remplir un formulaire de plus et l'autorité fiscale doit contrôler la déduction des intérêts notionnels sur la base de ce formulaire.

Interactions entre les mesures

Indication des réserves latentes et impôt sur le capital

L'indication des réserves latentes dans le bilan fiscal entraîne une hausse correspondante des fonds propres, ce qui augmente l'assiette fiscale de l'impôt cantonal sur le capital et donc, en l'absence de mesures correctrices, la charge fiscale.

Indication des réserves latentes et impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts

L'indication des réserves latentes (y c. le goodwill en tant que différence positive entre la valeur de rendement et la valeur intrinsèque) a également des conséquences dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts si le bilan fiscal fait autorité pour déterminer la déduction des intérêts notionnels et si aucune mesure correctrice n'est prise. Cela vaut en tout cas pour l'impôt cantonal sur le bénéfice. Si le montant des fonds propres déterminé pour cet impôt est aussi pertinent pour l'impôt fédéral direct, la Confédération est également concernée.

En revanche, si le bilan commercial fait autorité pour déterminer la déduction des intérêts notionnels, l'indication des réserves latentes n'exerce pas d'influence sur l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

Si le bilan fiscal fait autorité, l'augmentation des fonds propres dû à l'indication des réserves latentes acquiert la qualification de fonds propres donnant droit à la déduction des intérêts notionnels. La déduction des intérêts notionnels peut de ce fait se multiplier dans des cas particuliers et, par conséquent, accroître la diminution des recettes résultant de l'institution de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts.

Pour l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur les fonds propres supérieurs à la moyenne, les conséquences dépendent du ratio de fonds propres attribué aux réserves latentes sur les divers postes de l'actif. C'est particulièrement important pour le goodwill. Si le ratio de

couverture des fonds propres attribués au goodwill se monte à 100 %, il ne provoque pas de hausse des fonds propres de sécurité, n'augmente pas la déduction des intérêts notionnels et ne diminue par conséquent pas non plus le produit de l'impôt sur le bénéfice. En revanche, s'il est inférieur à 100 %, les recettes de l'impôt sur le bénéfice diminuent encore plus en raison de la reprise du goodwill.

Abaissement des taux des impôts cantonaux sur le bénéfice

Les cantons peuvent déterminer librement le taux de leur impôt sur le bénéfice. En l'occurrence, en vertu de l'art. 129, al. 2, Cst., la Confédération n'a pas le pouvoir de leur imposer des prescriptions. La Confédération et les cantons peuvent cependant coordonner leurs mesures dans le cadre d'une stratégie politique commune.

La nécessité d'abaisser les taux des impôts cantonaux sur le bénéfice dépend dans une grande mesure de l'aménagement des nouvelles réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles. Plus les nouvelles réglementations sont restrictives, plus la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice acquiert d'importance.

3.3 Répercussions sur la péréquation des ressources

3.3.1 Besoin d'ajustement et consignes

La péréquation des ressources introduite avec la RTP¹⁷ a pour but d'atténuer les différences de capacité financière entre les cantons et de leur assurer un minimum de ressources financières. La péréquation des ressources est basée sur le potentiel de ressources des cantons, qui comprend l'assiette fiscale agrégée (AFA) de trois années et reflète ainsi les ressources fiscalement exploitables d'un canton. La péréquation des ressources actuelles tient compte du fait que les bénéfices des sociétés à régime fiscal spécial peuvent être moins lourdement imposés que les bénéfices ordinaires. Les bénéfices de ces sociétés ne sont pas entièrement pris en compte dans l'AFA, respectivement dans le potentiel de ressources. L'exploitation fiscale réduite de ces bénéfices est ainsi prise en considération. Actuellement, les bénéfices des sociétés mixtes sont intégrés au potentiel de ressources avec une pondération de 12,5 % (appelée facteur bêta). Des pondérations, moins importantes que celles des sociétés mixtes, sont également utilisées pour les sociétés holding et les sociétés de domicile (respectivement 2,7 % et 8,8 %).

Si les régimes fiscaux cantonaux étaient supprimés, cette pondération moindre perdrait son fondement: en d'autres termes, les bénéfices des entreprises qui en bénéficient actuellement ne seraient plus pondérés en fonction des facteurs bêta, mais intégrés en totalité (100 %) dans le potentiel de ressources, tout comme les bénéfices des sociétés imposées au taux ordinaire. À l'échelle de la Suisse, la suppression des facteurs bêta ceteris paribus (c.-à-d. sans ajustement du système et dans l'hypothèse où ces sociétés n'émigrent pas) entraînerait une hausse brutale du potentiel de ressources.

¹⁷ Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Cette hausse toucherait les cantons de manière très inégale car les entreprises à régime fiscal spécial sont concentrées dans un petit nombre d'entre eux, majoritairement à fort potentiel de ressources. Dans ces cantons, le potentiel de ressources et l'indice des ressources augmenteraient fortement alors que les données économiques ne changeraient pas. Dans les cantons comptant peu d'entreprises de ce type, le potentiel de ressources varierait à peine, mais l'élévation de la moyenne suisse ferait baisser leur indice de ressources. Les disparités entre cantons s'accroîtraient donc considérablement. C'est pourquoi il est nécessaire d'ajuster le calcul du potentiel de ressources pour que la péréquation des ressources atteigne les objectifs fixés dans la Constitution et qu'elle reste acceptable politiquement, même dans le nouveau régime d'imposition des entreprises.

Les modalités de détail de cette adaptation dépendent des mesures de politique fiscale concrètes contenues dans la RIE III. À ce stade, on ne peut donc qu'en esquisser les grandes lignes. Selon l'organe de pilotage, il faut en l'occurrence respecter les consignes suivantes:

- Il faut s'en tenir au concept de la péréquation des ressources:
 - la répartition verticale et horizontale se fait en fonction du potentiel de ressources des cantons.
 - La péréquation est fondée sur des règles clairement définies; les définitions discrétionnaires sont limitées à la dotation périodique des instruments de péréquation.
 - Le calcul des versements compensatoires est transparent et se fonde sur des données officielles et auditables.
- Après la suppression des facteurs bêta, la pondération des bénéfiques doit être aussi réaliste que possible dans l'AFA: la RIE III affecte uniquement les bénéfiques des personnes morales. Les autres éléments du potentiel de ressources ne sont pas concernés.
- Le nouveau système ne doit pas générer des incitations inopportunes (il ne doit notamment pas tenir compte directement des politiques fiscales cantonales).
- L'évolution des versements compensatoires doit rester aussi stable que possible.
- Les éléments de réforme étrangers à la RIE III sont exclus. Les sujets tels que la création d'une zone neutre (initiative du canton de SZ), le facteur alpha (pondération de la fortune) et autres seront traités dans l'instrument qui convient, c'est-à-dire le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT.

3.3.2 Pondération des bénéfiques des entreprises

En raison des facteurs bêta, les bénéfiques imposables sont intégrés en moyenne avec une pondération réduite dans l'AFA, en comparaison aux revenus des personnes physiques. Pour l'année de référence 2014 par exemple, la pondération moyenne de l'ensemble des bénéfiques des entreprises se monte à 50 % dans l'AFA. Cette pondération plus basse tient compte du fait que l'exploitation fiscale des bénéfiques est inférieure à celle des revenus des personnes physiques.

Dans l'hypothèse où une part substantielle des revenus bénéficiant actuellement d'une imposition privilégiée ne peut plus en bénéficier malgré les mesures ciblées de la RIE III, le maintien par analogie du système actuel (c.-à-d. une pondération réduite uniquement pour les revenus à imposition privilégiée, à savoir les revenus des *boxes*) se traduirait par une augmentation du potentiel de ressources (voir encadré à la fin du ch. 3.3.3), ce qui serait contraire à la réalité fiscale: la restriction de la possibilité de privilégier l'imposition des bases fiscales mobiles réduit encore la rentabilité de l'imposition des entreprises, car la sauvegarde de la compétitivité pour ces bases n'est possible, du moins en partie, que par une baisse *générale* de l'imposition des bénéfices. Cela signifie que l'ensemble de l'exploitation fiscale des bénéfices diminue. Dans ces conditions, la pondération des bénéfices dans le potentiel des ressources devrait plutôt tendre à diminuer par rapport à maintenant.

C'est pourquoi l'organe de pilotage propose que *tous* les bénéfices des personnes morales soient désormais pris en compte dans l'AFA avec une pondération moindre. En l'occurrence, il faut toutefois veiller à ce que les décisions de politique fiscale d'un canton (à savoir la baisse de l'impôt sur le bénéfice) n'aient pas d'influence directe sur le potentiel de ressources du canton, car cela irait de pair avec des incitations inopportunes¹⁸. Pour déterminer cette pondération, il faut donc utiliser l'exploitation fiscale *moyenne* de l'ensemble des cantons. Elle est déterminée séparément pour les revenus des personnes physiques et pour les bénéfices des personnes morales, en divisant l'intégralité des recettes fiscales des cantons et des communes par la base de calcul correspondante conformément à l'impôt fédéral direct. Le quotient entre la quote-part d'exploitation des bénéfices et la quote-part d'exploitation des revenus sert ensuite de facteur de pondération (facteur d'exploitation fiscale relatif, facteur EFR) des bénéfices lors du calcul de l'AFA. Etant donné que (ou lorsque) l'exploitation fiscale des bénéfices est inférieure à celle des revenus, le facteur EFR est inférieur à 1.

Répercussion d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur la péréquation des ressources

Il ne serait pas nécessaire d'ajuster le mécanisme de la péréquation des ressources en cas d'institution d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts au niveau fédéral. Les bénéfices imposables selon l'impôt fédéral direct sont en effet pris en compte dans le potentiel de ressources. La correction des intérêts se retrouverait dans l'assiette de l'impôt et, par conséquent, directement dans le potentiel de ressources.

L'avantage de cette méthode réside dans sa simplicité: elle repose sur des données officielles et le calcul est logique et transparent. Toute divergence dans l'évolution de l'exploitation fiscale des personnes physiques et morales est automatiquement intégrée à la pondération et la mise à jour des facteurs de pondération dès que de nouvelles données apparaissent ne pose aucun problème. L'inconvénient de cette méthode est qu'elle déroge en partie aux principes de la péréquation des ressources actuelle: le système actuel n'utilise aucune recette fiscale réelle (à l'exception de la prise en compte des revenus des frontaliers et du calcul des recettes fiscales standardisées), mais uniquement des assiettes fiscales.

¹⁸ Indirectement, ces décisions jouent bel et bien un rôle, comme dans le système actuel, car une modification du taux d'imposition peut par exemple provoquer un afflux ou une perte de bases fiscales et donc influencer le potentiel de ressources d'un canton.

L'organe de pilotage propose en outre d'appliquer le concept du facteur EFR d'une manière différenciée aux revenus à l'intérieur et à l'extérieur de la licence box: les revenus d'un canton à l'extérieur de la box sont pondérés avec le facteur EFR de ces revenus uniquement, de même pour les revenus à l'intérieur de la box. Les bénéficiaires à imposition privilégiée sont ainsi pris en compte dans le potentiel de ressources avec un poids inférieur à celui des bénéficiaires à imposition ordinaire. On peut ainsi tenir compte dans le potentiel de ressources de la mobilité différente (et du même coup de l'exploitation différente) de la substance de l'impôt sur le bénéfice, comme dans le système actuel, mais dans une mesure moindre. Ce ne serait pas le cas avec un facteur d'exploitation appliqué uniformément à tous les bénéficiaires, et l'intérêt des cantons à garder ou à attirer des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice diminuerait: un franc supplémentaire dans la substance de l'impôt sur le bénéfice augmenterait d'autant le potentiel de ressources, sans égard au fait qu'il s'agisse de bases mobiles ou immobilières de l'impôt sur le bénéfice. En outre, les modifications des versements compensatoires devraient être moins importantes si on applique deux facteurs EFR que si on applique un facteur unique, car une différenciation en fonction de la mobilité existe déjà dans le système actuel.

L'introduction obligatoire de réglementations fiscales correspondantes (à savoir de licence boxes) dans tous les cantons constitue toutefois la condition sine qua non de l'utilisation de deux facteurs EFR. La prise en compte séparée des bénéficiaires à imposition privilégiée provoquerait sinon une incitation indésirable, car les cantons pourraient alors influencer directement leur potentiel de ressources avec leurs décisions de politique fiscale.

3.3.3 Simulations

Le calcul des répercussions de l'ajustement esquissé ci-dessus de la compensation des ressources est difficile pour trois raisons:

- Premièrement, les contours exacts des nouvelles réglementations (en particulier de la *licence box*) ne sont pas encore fixés.
- Deuxièmement, il est impossible de prédire la réaction des cantons face au nouveau régime fiscal. On ne peut notamment pas anticiper si, ni dans quelle mesure, les cantons devraient abaisser la charge générale de leur impôt sur le bénéfice afin de retenir en Suisse les sociétés particulièrement mobiles. C'est pourquoi les facteurs EFR ne peuvent être estimés qu'approximativement pour le moment.
- Troisièmement, il n'est pas possible d'estimer quelle sera la réaction des entreprises et, par conséquent, de l'assiette fiscale au vu de la nouvelle situation fiscale: d'une part, il n'est guère possible de prévoir si des entreprises iront s'établir dans certains cantons ou les quitteront. D'autre part, on ne peut estimer qu'approximativement l'ampleur du produit de l'impôt à l'intérieur ou à l'extérieur des *boxes*.

On tentera quand même de présenter ci-après le mode d'action de la péréquation des ressources modifiée à l'aide d'hypothèses approximatives. Les simulations suivantes se basent sur les données qui ont servi à estimer grossièrement les conséquences financières de la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice. Cela signifie que les calculs

- sont effectués pour l'année de référence 2014 de la péréquation des ressources (années de calcul 2008 à 2010),

- sont effectués pour deux *boxes* de taille différente (restrictives: brevets; ouverte: brevets et marques),
- sont statiques, c'est-à-dire qu'ils sont effectués en admettant que l'ensemble de la base de l'impôt sur le bénéfice des cantons reste inchangée, et
- sont basés sur les mêmes hypothèses pour les impôts cantonaux moyens sur le bénéfice et pour l'estimation approximative des conséquences financières des baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice. De même, des fourchettes ont été utilisées pour les facteurs EFR (cf. tableau 8). En l'occurrence, l'exploitation fiscale du revenu et de la fortune des personnes physiques demeure inchangée par rapport au statu quo (24,5 %).¹⁹

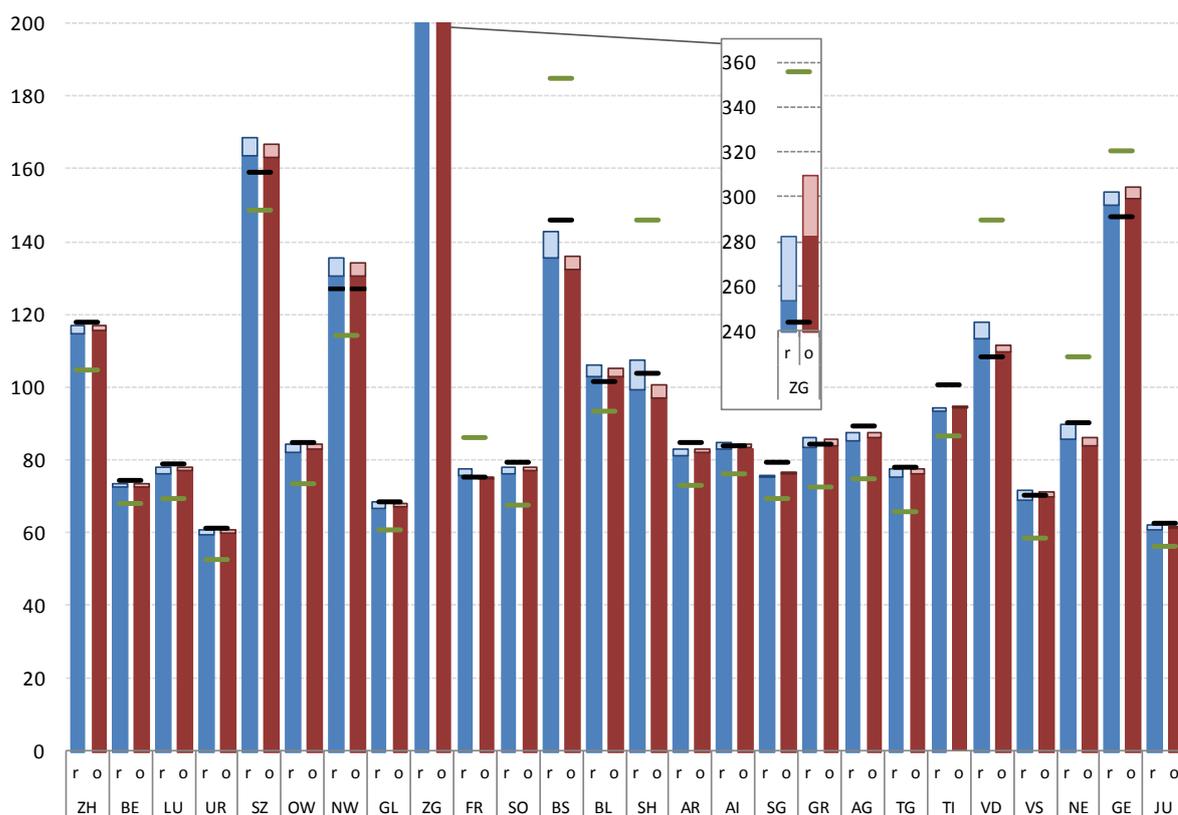
Tableau 8: facteurs d'exploitation fiscale relatifs utilisés pour les simulations

		Minimum	Moyen	Maximum
Box restrictive	Revenus à imposition ordinaire (à l'extérieur de la <i>box</i>)	27,3 %	36,0 %	44,8 %
	Revenus à imposition privilégiée (à l'intérieur de la <i>box</i>)	5,6 %	7,5 %	9,3 %
Box ouverte	Revenus à imposition ordinaire (à l'extérieur de la <i>box</i>)	44,3 %	52,8 %	61,3 %
	Revenus à imposition privilégiée (à l'intérieur de la <i>box</i>)	9,2 %	11,0 %	12,8 %

L'illustration 6 indique les indices de ressources qui en résultent (en bleu: box restrictive; en rouge: box ouverte; chaque fois avec des fourchettes de couleur plus claire. Pour comparaison: traits noirs = IR d'après le système actuel [année de référence 2014] et traits verts: suppression des facteurs bêta [c.-à-d. toutes les pondérations à 100 %]).

¹⁹ En multipliant le facteur EFR du tableau 8 par 0,245, on obtient l'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises par les cantons et les communes.

Illustration 6: répercussions sur l'indice des ressources (année de référence 2014)



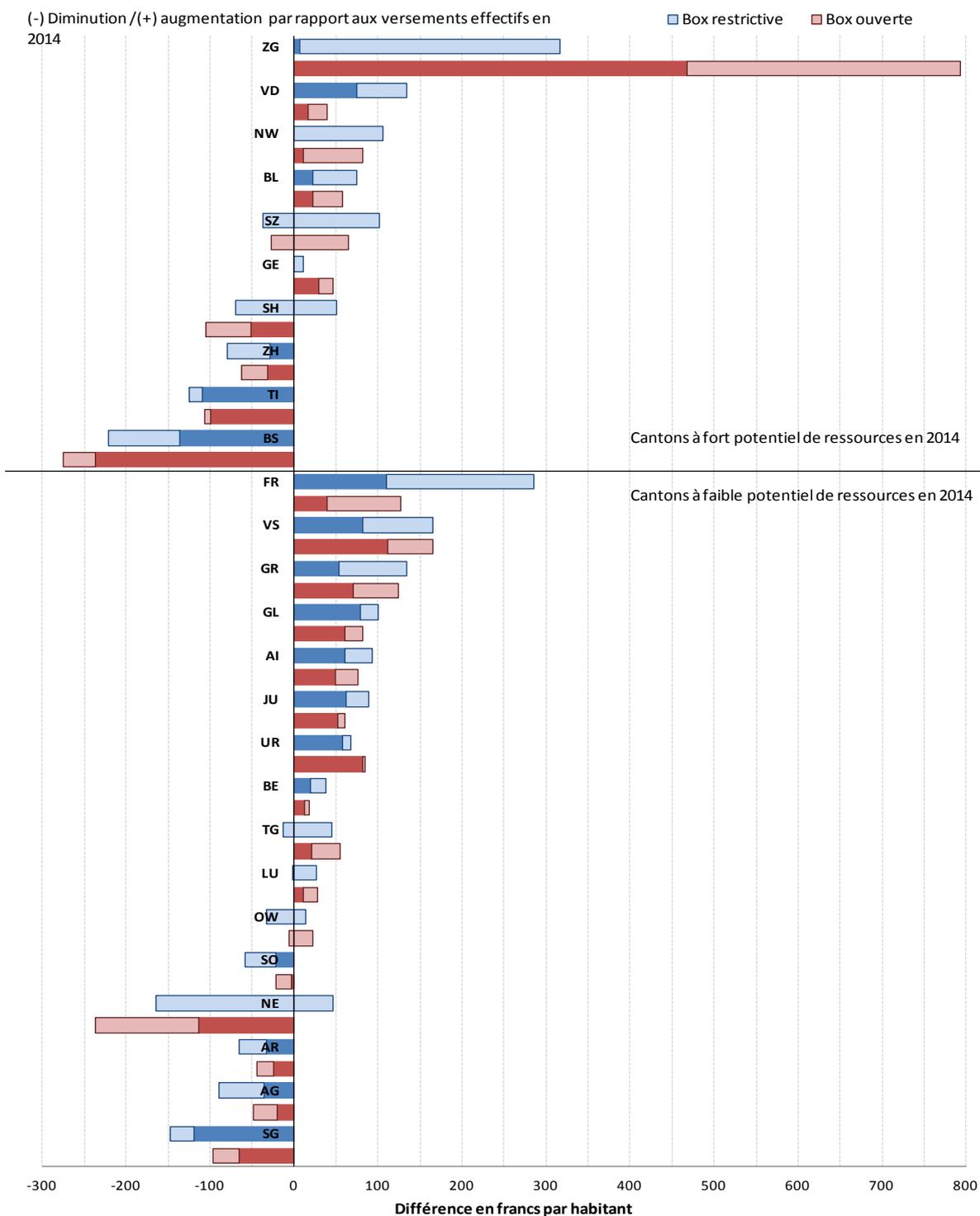
Les fourchettes pour les cantons à faible potentiel de ressources sont très minces pour les deux boxes et ne s'écartent guère de l'indice des ressources selon le système actuel. Les deux exceptions les plus importantes sont Saint Gall et surtout Neuchâtel, qui présentent des indices de ressources nettement inférieurs aux indices actuels selon les simulations.

Pour les cantons à fort potentiel de ressources, à l'exception du canton de Zurich, les effets sont nettement plus sensibles. Tant les fourchettes que les différences par rapport au système actuel sont grandes, les fourchettes étant plus étroites pour la box ouverte que pour la box restrictive.

Les cantons où la part des personnes morales dans le potentiel des ressources est faible (SZ, NW) ou ceux où la part des sociétés de commerce de gros est importante (ZG, GE) présentent des indices de ressources nettement plus élevés. Pour le canton de Zoug, la hausse s'amplifie encore avec la box ouverte, car les entreprises enregistrées dans ce canton n'ont que des revenus provenant de marques relativement faibles. Une box restrictive mène aussi à une forte hausse de l'indice pour le canton de Vaud. De l'autre côté, les indices des cantons de Bâle-Ville et du Tessin diminuent, le canton de Bâle-Ville retirant un avantage particulièrement net d'une box ouverte.

Illustration 7 indique les effets sur les versements compensatoires si la même dotation que celle de l'année de référence 2014 est affectée à la péréquation financière verticale et horizontale. Les bandes bleues correspondent à une box restrictive (fourchettes en bleu clair) et les bandes rouges à une box ouverte (fourchettes en rouge clair).

Illustration 7: effets sur les versements compensatoires (année de référence 2014)



Les modifications des versements compensatoires sont le reflet des modifications de l'indice des ressources. En ce qui concerne les cantons à fort potentiel de ressources (surfaces ombrées), la *box restrictive* entraînerait un allègement important pour le canton de Bâle-Ville en particulier et une charge encore bien plus lourde qu'actuellement pour le canton de Zoug. Pour la plupart des autres cantons contributeurs, les versements compensatoires seraient plus proches de ceux d'aujourd'hui avec une *box ouverte*.

Pour les cantons à faible potentiel de ressources, les deux *boxes* ont des effets différents: le canton de Fribourg en particulier recevrait des versements compensatoires nettement moins

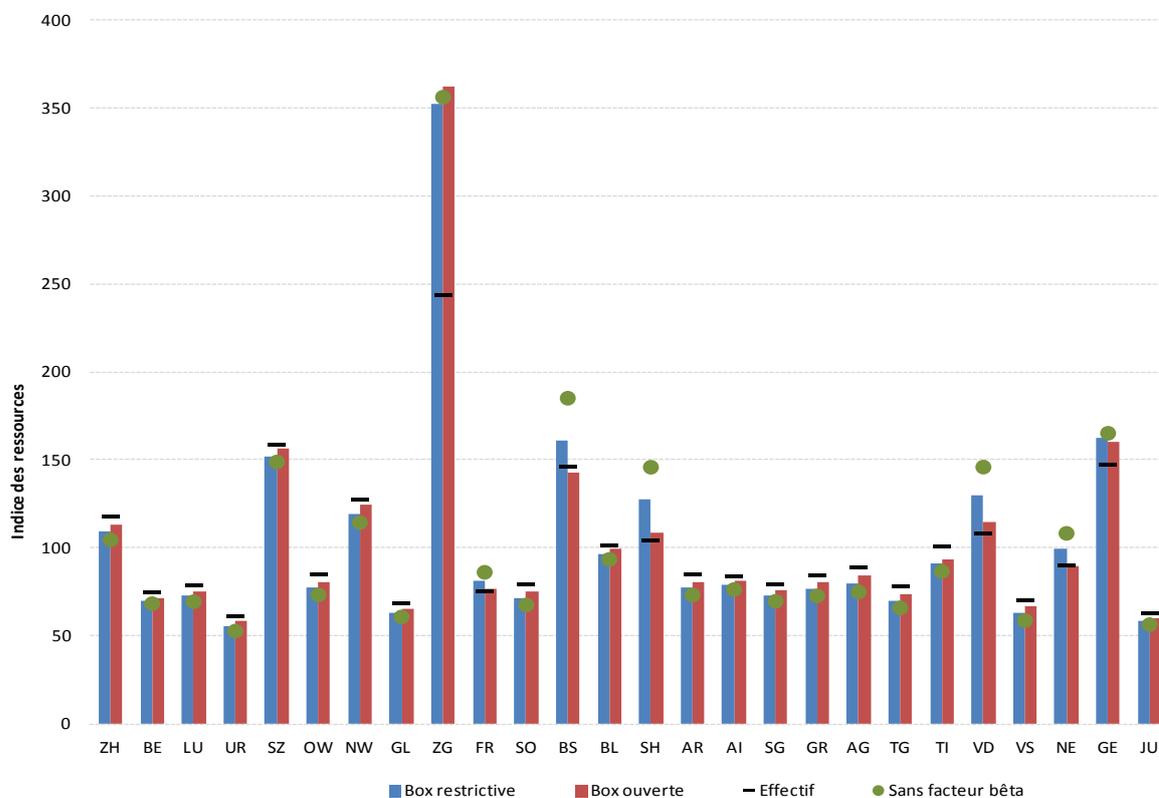
élevés avec une *box* restrictive qu'avec une *box* ouverte. Les quatre cantons aux ressources les plus faibles (Uri, Jura, Glaris et Valais) recevraient des versements compensatoires nettement inférieurs à ceux d'aujourd'hui indépendamment de des conditions d'accès à la *box*. Il convient cependant de relever que, suivant ces deux simulations (volume des dotations pour 2014), tous les cantons atteignent l'objectif de dotation minimale, fixé à 85 % de la moyenne suisse.

Maintien des facteurs bêta

Maintenir le système avec les facteurs bêta signifierait que les bénéfices imposés au taux ordinaire seraient intégrés en totalité (100 %) dans l'AFA et que les revenus compris dans la *box* y seraient intégrés avec une pondération moindre. Si on se base sur les bases fiscales cantonales, une pondération de 20 % des revenus de la *box* (c.-à-d. la part des revenus compris dans la *box*, qui sert de base de calcul) donnerait aux bénéfices des entreprises un poids moyen de 80 % (*box* restrictive), resp. de 60 % (*box* ouverte). Globalement, les bénéfices des entreprises auraient donc nettement plus d'importance qu'aujourd'hui dans le potentiel de ressources.

Étant donné que cette nouvelle pondération est très différente suivant les cantons, elle serait liée à des distorsions de l'indice des ressources qui seraient encore plus prononcées que si les facteurs bêta étaient purement et simplement supprimés. L'illustration 8 indique les résultats correspondant des simulations basées sur l'année de référence 2014. Pour la plupart des cantons, les conséquences sont semblables à celles qui en découleraient si on n'avait pas utilisé de facteurs bêta, en particulier pour la *box* restrictive. Il y a de nettes différences par rapport à la variante sans facteurs bêta uniquement pour les cantons qui abritent un grand nombre de sociétés à régime spécial. Pour la *box* ouverte, l'indice des ressources du canton de Zoug est même encore plus éloigné de la valeur effective actuelle que sans facteurs bêta.

Illustration 8: indice des ressources avec un facteur bêta pour la licence *box*



3.3.4 Période transitoire

L'adaptation de la péréquation des ressources ne se fera pas sans une longue période transitoire. Les données fiscales nécessaires au calcul du potentiel de ressources se réfèrent à des années de calcul antérieures de 4 à 6 ans à l'année de référence. Par conséquent, il faut encore utiliser les données issues du régime fiscal actuel pour déterminer la péréquation des ressources pendant les premières années suivant l'entrée en vigueur de la RIE III.

L'échéancier applicable au calcul du potentiel de ressources est reproduit ci-après. En supposant que la nouvelle réglementation fiscale entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018²⁰, le calcul du potentiel de ressources de 2018 à 2024 se fera en fonction des données suivantes de l'AFA:

Illustration 9: calcul du potentiel de ressources durant la période transitoire

2018	ASG 2012, 2013, 2014	Période 2018 à 2021 (phase I): toutes les AFA utilisées sont issues du cadre fiscal actuel.
2019	ASG 2013, 2014, 2015	
2020	ASG 2014, 2015, 2016	
2021	ASG 2015, 2016, 2017	
2022	ASG 2016, 2017, 2018	Période 2022 - 2023 (phase II): plus de distinction entre les sociétés à imposition ordinaire et celles à régime spécial pour les AFA 2018 et 2019.
2023	ASG 2017, 2018, 2019	
2024	ASG 2018, 2019, 2020	Périodes 2024 et suivantes (phase III): les données disponibles pour calculer le potentiel de ressources proviennent intégralement du nouveau régime fiscal.
...		

Du fait du décalage des données dans le temps, il faudra attendre la septième année suivant l'introduction de la RIE III pour que le calcul de la péréquation des ressources repose exclusivement sur des données issues du nouveau régime fiscal. En ce qui concerne la disponibilité des données, on peut distinguer trois phases, les phases I et II constituant la période transitoire.

L'organe de pilotage propose de maintenir le système actuel pendant la phase I. D'une part, en cas de passage au nouveau système dès la première année suivant l'entrée en vigueur de la RIE III, les facteurs EFR devraient être estimés sur la base de données qui ne sont pas fiables; le risque de modifications injustifiées des versements compensatoires relatifs aux ressources serait grand. D'autre part, le maintien provisoire du système actuel assure une continuité: l'ajustement du système n'entraîne une modification des versements compensatoires que quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Cela implique un maintien temporaire des droits acquis et évite que les mesures de politique fiscale et l'ajustement des versements compensatoires ne mettent financièrement certains cantons sous pression.

²⁰ Et aussi que les régimes fiscaux cantonaux seront supprimés à cette date, ce qui empêchera tout chevauchement entre l'ancienne et la nouvelle réglementation.

Lors de la phase II, la transition vers la phase III (définitive) sera lissée automatiquement par l'intégration dans le potentiel de ressources d'une AFA supplémentaire issue du nouveau contexte fiscal.

Effets sur la compensation des cas de rigueur prévue par la RPT

La compensation des cas de rigueur atténue les effets de l'instauration, en 2008, de la péréquation financière nationale pour les cantons à faible potentiel de ressources pendant une période transitoire. Elle s'élève actuellement à 359 millions, financés aux deux tiers par la Confédération et par les cantons pour le tiers restant, en fonction du nombre d'habitants. Elle diminuera de 5 % du montant initial chaque année dès 2016 et cessera en 2036. Les cantons qui en bénéficient sont Berne, Lucerne, Obwald, Glaris, Jura, Fribourg et Neuchâtel, ces deux derniers recevant les compensations les plus élevées. Lorsqu'un canton bénéficiaire devient un canton à fort potentiel de ressources, il perd son droit à la compensation des cas de rigueur.

L'adaptation de la péréquation des ressources dans le cadre de la RIE III est susceptible d'entraîner de profonds bouleversements des indices de ressources et d'influer, par ricochet, sur le droit d'un canton à la compensation des cas de rigueur en vertu du système en vigueur. Il faudra donc clarifier, à la lumière de l'ajustement de la péréquation des ressources et des mesures de compensation verticales de la Confédération, s'il est possible de maintenir la compensation des cas de rigueur en l'état.

3.3.5 Conclusion

La pondération des bénéficiaires des personnes morales dans la péréquation des ressources doit être ajustée si les régimes fiscaux cantonaux sont supprimés. Cela tient au fait que l'exploitation de ces bénéficiaires sur le plan fiscal est moins importante que celle des revenus des personnes physiques. Le facteur d'exploitation fiscale relatif (facteur EFR) tel que proposé est dérivé du rapport entre l'exploitation fiscale des personnes morales (c.-à-d. la part de ces personnes aux recettes fiscales par rapport à l'ensemble des bénéficiaires imposables) et celle des personnes physiques (c.-à-d. la part de ces personnes aux recettes fiscales par rapport à l'ensemble des revenus imposables).

L'institution d'une box permet de calculer séparément un facteur EFR pour les bénéficiaires à l'intérieur et à l'extérieur de la box. On peut ainsi tenir compte de manière plus différenciée de la mobilité variable de la substance des bénéficiaires, chose qui n'est pas possible avec un facteur unique pour toutes les catégories de bénéficiaires. Les deux facteurs EFR sont calculés sur la base des données nationales et mis à jour tous les ans.

Les répercussions sur la péréquation des ressources ne peuvent être estimées qu'approximativement car l'aménagement de la box n'est pas encore défini et il n'est pas possible de prévoir la réaction des cantons face à la politique fiscale, ni les effets dynamiques sur la substance fiscale. L'introduction de la péréquation des ressources modifiée demandera une longue période de transition. L'utilisation des moyennes trisannuelles des assiettes fiscales agrégées pour calculer le potentiel de ressources permet de lisser ces effets. Cela ne permet toutefois pas d'éviter que la modification de la péréquation des ressources entraîne à long terme une modification des paiements compensatoires. L'évaluation de ces derniers s'effectue cependant en combinaison avec les mesures de compensation verticales de la Confédération (cf. ch. 3.4).

3.4 Mesures de compensation verticales

3.4.1 Conditions

L'orientation supposée de la politique fiscale se fonde sur l'hypothèse que l'imposition de certaines activités exercées par des entreprises bénéficiant d'avantages fiscaux (par ex. revenus de licences) peut rester privilégiée, mais qu'il n'existe aucune solution fiscale ciblée pour certaines autres activités similaires (certains revenus du commerce de gros). Pour que la Suisse reste compétitive en comparaison internationale pour ce genre de bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice, la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice doit tendre à diminuer dans certains, voire dans tous les cantons.

L'ampleur des réductions de l'impôt sur le bénéfice nécessaires dans les cantons pour préserver leur compétitivité fiscale dépend des mesures fiscales concrètes. Plus les nouvelles réglementations sont restrictives, plus leur impact doit être fort si l'on veut conserver les bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice.

Les pertes de recettes y afférentes touchent les cantons (et leurs communes) et il s'agit de déterminer dans quelle mesure la Confédération doit participer à la compensation de ces pertes. Un élément essentiel de la réponse à cette question est de savoir quel niveau étatique profite du maintien visé par la baisse de l'imposition des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice:

- Directement (c.-à-d. sous forme d'exploitation fiscale des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice), la Confédération profite nettement plus du maintien des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice, car elle continuera à les imposer au taux statutaire de 8,5 % par l'intermédiaire de l'IFD. En d'autres termes, la plus grande part du produit de l'impôt sur le bénéfice lui reviendra, comme aujourd'hui.
- Indirectement, les cantons en profitent davantage: d'une part, en raison des bénéfices des entreprises qui, dans la chaîne de production de valeur, dépendent des entreprises actuellement privilégiées sur le plan fiscal (et sont aujourd'hui soumises à l'imposition ordinaire) et, d'autre part, en raison des revenus des collaborateurs des entreprises bénéficiant de bases d'imposition mobiles et des entreprises en aval. L'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises soumises à l'imposition ordinaire et du revenu des personnes physiques est en effet plus élevée en moyenne dans les cantons qu'à la Confédération.

Dès lors, la Confédération et les cantons profitent du maintien des bases mobiles de l'impôt. C'est pourquoi l'organe de pilotage estime qu'il faut assurer une symétrie des sacrifices entre la Confédération et les cantons, c'est-à-dire que la Confédération doit participer par des mesures de compensation verticales dans une proportion comparable à la charge financière engendrée par les mesures de politique fiscale.

Des mesures de compensation verticales de la part de la Confédération augmentent la marge de manœuvre budgétaire des cantons pour leur permettre de réagir aux conditions du nouveau régime fiscal. Toutefois, l'affectation des fonds aux cantons ne doit pas dépendre de la politique fiscale d'un seul canton, sinon les cantons pourraient influencer le montant de la compensation fédérale.

La portée des mesures de compensation verticales de la Confédération doit tenir compte non seulement de ce qui est souhaitable sous l'angle de la politique fiscale, mais encore de ce qui est réalisable sur le plan budgétaire. Pour respecter le frein à l'endettement, la Confédération doit compenser entièrement les charges supplémentaires occasionnées à ce titre (cf. ch. 3.5).

3.4.2 Nature de la compensation

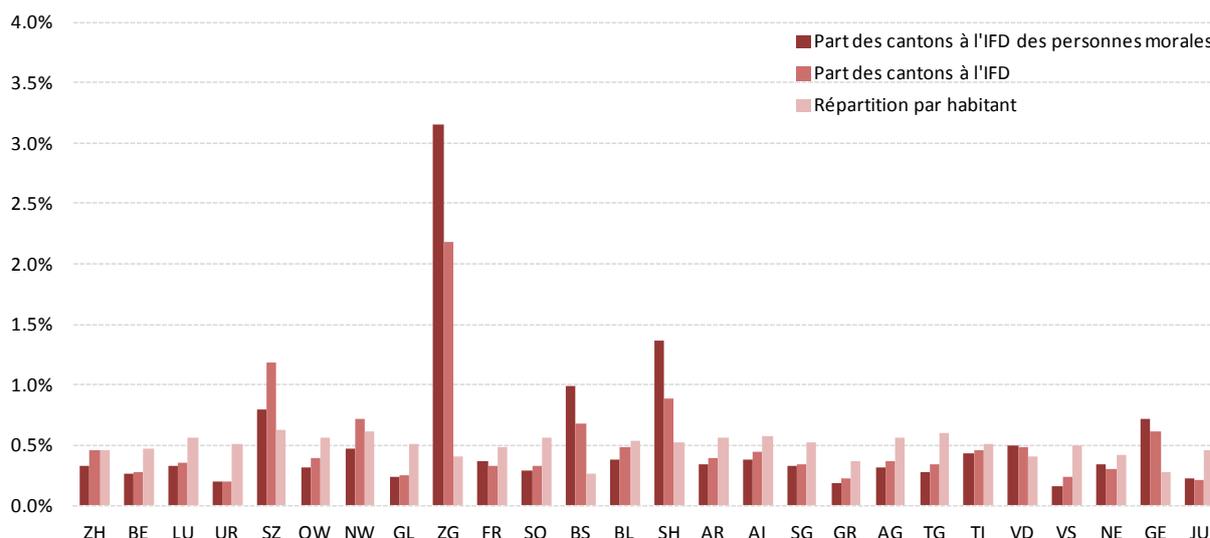
Les mesures de compensation ne doivent pas fausser la concurrence fiscale entre les cantons. C'est pourquoi elles ne doivent pas dépendre exclusivement des répercussions sur les cantons de la suppression des régimes fiscaux cantonaux. Elles doivent au contraire garantir aux cantons une compensation globale et à long terme de la diminution de l'exploitation fiscale des bénéficiaires des entreprises. Les recettes fiscales des collectivités publiques de Suisse constituent une première approche qui ouvre à la Confédération trois possibilités de soutenir les cantons:

- a) **allègements fiscaux au niveau fédéral:** des allègements fiscaux au niveau de la Confédération ont un effet substitutif aux réductions d'impôts des cantons et tempèrent la pression due à la baisse des impôts cantonaux. En l'occurrence, on citera l'institution d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts (s'il est introduit aussi au niveau fédéral) ainsi que les autres mesures destinées à augmenter l'attrait de la Suisse citées au ch. 3.2.4 qui sont également mises en œuvre au niveau fédéral (à savoir la suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres, la réforme de la déduction pour participations, le passage au principe de l'agent payeur pour l'impôt anticipé et les ajustements de l'imputation forfaitaire d'impôt). Il convient de souligner que, sous l'angle de la politique budgétaire, ces mesures entrent en concurrence avec d'autres mesures de la Confédération (à savoir celles évoquées à la let. c), si elles entraînent une diminution des recettes de la Confédération.
- b) **Élargissement de la base de calcul des impôts directs:** au niveau fédéral, il est possible d'élargir la base de calcul des impôts directs des personnes physiques en adaptant la LIFD et la LHID. On pourrait le faire en assurant un rapport équilibré entre l'imposition des entreprises et des propriétaires d'entreprises (notamment par des adaptations de la procédure d'imposition partielle ou par l'introduction d'un impôt sur les bénéficiaires de participations), ou encore en supprimant ou en réduisant des avantages fiscaux. Toutefois, pour des raisons politiques, le potentiel est relativement faible.
- c) **Adaptation de la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons:** en admettant que la RIE III ne permettra de privilégier que de façon limitée les entreprises bénéficiant actuellement d'avantages fiscaux et que le substrat soumis à l'imposition ordinaire bénéficiera d'une imposition réduite, l'exploitation du potentiel fiscal de l'impôt sur le bénéfice diminue. Concrètement, les cantons qui possèdent une part élevée de bases fiscales mobiles devront réduire la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice pour éviter les délocalisations. Si la charge de l'impôt sur le bénéfice n'est pas modifiée au niveau fédéral, il y a un transfert d'une part des recettes au détriment des cantons. Une mesure compensatoire qui tombe sous le sens serait que la Confédération augmente la part des cantons à ses recettes en re-

levant la part des cantons à l'IFD ou à l'IA^{21,22}. Enfin, on pourrait envisager de modifier la répartition de l'imputation forfaitaire d'impôt entre la Confédération et les cantons (actuellement 1/3 et 2/3) en faveur des cantons.

À titre d'exemple, l'illustration 10 indique l'effet de répartition pour un montant de 500 millions.

Illustration 10: effet de répartition d'une hausse de 500 millions de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct (personnes morales uniquement et globalement) et répartition par tête (en % des recettes totales des cantons et de leurs communes selon la moyenne de la période 2008 à 2010)



De telles mesures n'auraient aucune incidence sur le plan de la concurrence fiscale parce que tous les cantons en profiteraient et qu'elles soutiendraient et récompenseraient les cantons dans leurs efforts visant à maintenir ou à renforcer leur compétitivité fiscale. Une augmentation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (sans modification de la dotation destinée à la compensation des charges géotopographiques) a aussi été examinée. Toutefois, l'organe de pilotage considère cette proposition comme une mesure de compensation inadéquate, car la fixation des montants compensatoires doit se faire dans le cadre du rapport d'évaluation de l'efficacité de la RTP, prévu à cet effet. L'organe de pilotage déconseille en principe toute adaptation au niveau des dépenses: une réorganisation de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sortirait du cadre de la RIE III et compromettrait l'ensemble de la réforme ou du moins la retarderait. La seule exception concerne les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et AI (volet de couverture des «besoins vitaux»), car les cantons exécutent en l'occurrence la législation fédérale dans un cadre relativement étroit.

La compensation des charges de la réforme ne doit pas limiter l'autonomie des cantons. En particulier lorsque la compensation a lieu directement (à savoir par une augmentation des

²¹ La RPLP et l'impôt sur les huiles minérales ne se prêtent pas à des mesures compensatoires en raison de leur faible volume et de leur affectation à des tâches définies dans le cadre du budget fédéral.

²² Les parts des cantons au produit de l'impôt fédéral direct et à celui de l'impôt anticipé sont fixées dans la Constitution fédérale (art. 128, al. 4 et art. 132, al. 2, Cst.). La part des cantons à l'IFD fixées dans la Constitution est toutefois un minimum, si bien qu'elle peut être augmentée sans modifier la Constitution.

parts cantonales aux recettes fédérales), les fonds correspondant sont à la disposition des cantons sans affectation et ils sont libres de les utiliser comme ils l'entendent.

3.4.3 Conclusion

Pour maintenir la compétitivité fiscale, il n'est pas possible d'exclure que les cantons aient à réduire l'allègement ordinaire de l'impôt sur le bénéficiaire. Étant donné que la Confédération en tire également profit, elle doit garantir une symétrie des sacrifices en apportant une contribution financière sous la forme de mesures financières de compensation verticales. De telles mesures de compensation de la Confédération en faveur des cantons, qui sont soutenues par un engagement comparable des cantons, doivent être conçues de manière à ne pas fausser la concurrence fiscale entre les cantons. De plus, les mesures de compensation ne doivent pas affecter la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Une réorganisation de cette répartition sortirait du cadre de la RIE III et pourrait compromettre l'ensemble de la réforme ou du moins la retarder. Des allègements fiscaux au niveau fédéral, un élargissement de l'assiette fiscale des impôts directs et un ajustement de la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons (impôt fédéral direct ou impôt anticipé), sont à prendre en considération comme fondement pour les mesures de compensation.

Le montant des mesures de compensation verticales de la Confédération dépend de la structure concrète des mesures fiscales: plus les nouvelles réglementations sont strictes et la nécessité de baisser l'impôt sur le bénéficiaire grande, plus le volume des mesures de compensation verticales sera important. Une mesure évidente serait l'augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, car, pour ce qui est des recettes provenant personnes morales, les conséquences financières les plus importantes suite à la réforme toucheraient les cantons. Lors de la définition des mesures de compensation verticales, il faut cependant également tenir compte de l'effet de la modification de la péréquation des ressources sur chaque canton (cf. à ce propos les ch. 3.3 et 4.3). Dans le cadre du projet destiné à la consultation, le Conseil fédéral devra fixer le montant et les modalités des mesures de compensation verticales sur la base des charges totales supportées par les cantons.

3.5 Compensation financière au niveau fédéral

Les conséquences financières de la RIE III pour la Confédération dépendent fortement des orientations de la politique fiscale. Suivant leur conception, les mesures pourraient hypothéquer les finances fédérales bien plus que ne l'ont fait de récentes réformes fiscales.

Les restrictions budgétaires de la Confédération découlent du frein à l'endettement qui exige l'équilibre structurel du budget. Dans la mesure où il n'y a pas d'excédent structurel, des charges supplémentaires de la Confédération au titre de la RIE III doivent être compensées d'une autre manière. Étant donné que la planification financière s'étend seulement jusqu'à 2017, il n'est pas possible de prévoir la situation budgétaire en 2018, à savoir pour la date d'entrée en vigueur de la RIE III la plus précoce possible.

3.5.1 Potentiel d'allégement du côté des dépenses

Nouvelle marge de manœuvre sur le plan budgétaire

En ce qui concerne les dépenses, il faut cependant prendre en considération le fait que le budget de la Confédération sera allégé de quelque 500 millions de francs jusqu'à l'entrée en vigueur de la RIE III grâce à deux profits imprévus (*windfall profits*):

- Le bilan de la Confédération affiche un engagement vis-à-vis du «Financement spécial de la circulation routière». Il s'agit de recettes du passé à affectation définie, dépensées à d'autres fins. Actuellement, cet engagement est amorti à raison de quelque 300 à 400 millions de francs annuellement, et il sera selon toute probabilité remboursé en totalité en 2017. A partir de ce moment, ce montant sera disponible pour d'autres objectifs.
- Dans le cadre des mesures visant l'assainissement de l'AI, la Confédération s'est engagée à financer les intérêts de la dette de l'AI jusqu'en 2017. A l'échéance de ce délai, le budget s'en trouvera allégé d'autant (160 millions de francs par an, avec une tendance décroissante).

La disparition progressive de la compensation des *cas de rigueur de la RTP* à partir de 2016 (contribution de la Confédération: 250 millions de francs; réduction de 5 % par an) ne laissera qu'une marge de manœuvre minimale pour la compensation financière de la RIE III. Dans le cadre de l'accord sur le programme de consolidation (PCO) 2012-2013, la Confédération et les cantons sont convenus d'examiner en temps opportun «comment les ressources fédérales libérées pourront être engagées dans l'intérêt des cantons». L'affectation de ces ressources à des mesures de compensation verticales en faveur des cantons au titre de la RIE III serait conforme à cet accord. Si la Confédération et les cantons s'entendaient pour supprimer prématurément la compensation des cas de rigueur en raison du changement structurel qu'induit l'ajustement de la péréquation des ressources, les fonds en question seraient intégralement disponibles pour les mesures de compensation verticales de la Confédération.

Principes d'un allégement du côté des dépenses

Des allègements supplémentaires en matière de dépenses ne doivent entraîner *aucun transfert de charges* sur les cantons. Lors des programmes d'économie précédents, la Confédération s'en est toujours tenue à ce principe qui devra être impérativement respecté aussi dans le cadre de la compensation financière de la RIE III, d'autant que les mesures fiscales envisagées mettront les cantons sous pression sur le plan budgétaire.

Une autre condition relative aux allègements supplémentaires en matière de dépenses (c'est-à-dire au-delà des profits imprévus) est qu'ils *ne* doivent pas entraîner de *réformes structurelles fondamentales* dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. Dans le cas contraire, on court le risque de retarder les mesures d'allégement en les liant à des objets politiques et en surchargeant la RIE III.

Potentiel de contre-financement du côté des dépenses

Ces deux restrictions limitent le potentiel d'allégement du côté des dépenses: en dehors des tâches propres, des économies ne sont envisageables que dans le domaine de transferts en

concernant des dépenses non liées (une réduction linéaire de 2 % de ces crédits équivaut à une économie de quelque 400 millions de francs).

L'ampleur de la compensation de la RIE III au niveau des dépenses dépend de la possibilité de réaliser ou de «libérer» les profits inattendus et du fait que les ressources générées par d'autres mesures d'économies concernant des tâches non affectées ne sont pas utilisées précédemment pour financer d'autres charges supplémentaires. À l'heure actuelle, le potentiel d'allègement des dépenses ne s'élève guère à plus d'un milliard de francs.

3.5.2 Mesures du côté des recettes pour compenser les pertes financières

Compte tenu de la marge de manœuvre limitée pour le financement de la compensation du côté des dépenses, des mesures compensatoires substantielles de la part de la Confédération en faveur des cantons et destinées à combler d'éventuelles diminutions des recettes ne pourront être financées sans recourir à des mesures de financement du côté des recettes. En l'occurrence, les mesures de politique fiscale qui procurent des recettes supplémentaires à la Confédération et qui ont un rapport avec la RIE III, à savoir le passage au principe de l'agent payeur pour l'impôt anticipé et l'institution d'un impôt sur les bénéfices de participations sont les premières concernées. La première de ces mesures est commentée au ch. 3.2.4 car elle contribue également à augmenter l'attrait de la Suisse. L'institution d'un impôt sur les bénéfices de participations est présentée ci-dessous.

Impôt sur les bénéfices de participations

Conception d'un impôt sur les bénéfices de participation

Actuellement, les bénéfices sur les participations détenues dans la fortune privée des personnes physiques sont francs d'impôt. Avec l'institution d'un impôt sur les bénéfices de participation, les gains en capital provenant de l'aliénation de titres seraient imposables et les pertes en capital seraient déductibles. Le départ du contribuable de la Suisse serait assimilé fiscalement à une aliénation, c'est-à-dire que l'impôt sur le revenu serait dû sur la différence entre la valeur vénale de la participation au moment du départ de la Suisse et les frais d'investissement de cette participation.

L'imposition des bénéfices de participations a les effets suivants:

- L'imposition des revenus de la fortune mobilière a lieu conformément aux principes constitutionnels de l'universalité et de l'égalité de traitement ainsi que de l'imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).
- L'exonération des gains en capital privé n'est pas supprimée, mais limitée.
- L'imposition des actions gratuites contestée depuis longtemps par la doctrine est abandonnée et les distributions lors de liquidations ne sont imposées qu'à concurrence de l'enrichissement effectif du bénéficiaire.

- Les mesures destinées à contrer les sous-impositions inhérentes au système peuvent être supprimées purement et simplement²³, ce qui simplifie grandement la législation sur l'impôt fédéral direct et augmente la sécurité juridique.
- Le remboursement en franchise d'impôt du capital-actions ou du capital social et des réserves issues d'apports en capital est assimilé à une aliénation, ce qui se traduit par une réduction des frais d'investissement de la participation et une augmentation du gain en capital imposable en cas d'aliénation ultérieure de la participation à un prix supérieur aux frais d'investissement.
- Conséquences financières

Le produit potentiel d'un impôt sur les bénéfices de participations de la fortune mobilière peut être estimé sur la base de la statistique sur le patrimoine des ménages de la Banque nationale suisse (BNS). D'après les données de 2010, l'assiette potentielle de l'impôt (gains en capital) se monte à 3,5 milliards de francs.

S'ils sont imposés avec le reste du revenu, on admettra que les gains en capital sont soumis en moyenne à un taux d'imposition marginal de 9 % pour la Confédération et de 22 % pour les cantons.

a) Compensation restrictive des pertes de capital:

Si les pertes de capital sont uniquement compensées avec des gains en capital, un report illimité dans le temps des pertes sur les périodes successives étant autorisé, les recettes supplémentaires annuelles sont estimées comme indiqué ci-dessous:

- sans procédure d'imposition partielle pour les gains en capital provenant de droits de participation, les recettes fiscales potentielles sont estimées à 317 millions de francs pour la Confédération et à 774 millions pour les cantons et les communes.
- En revanche, si on applique une base réduite d'imposition avec un facteur d'imposition partielle de 70 % aux gains en capital provenant de droits de participation déjà grevés de l'impôt sur le bénéficiaire, le produit potentiel de l'impôt baisse et se monte à 257 millions de francs pour la Confédération et à 627 millions de francs pour les cantons et les communes.

b) Large compensation des pertes de capital:

Les recettes fiscales sont plus faibles si les possibilités de faire valoir les pertes de capital sont plus généreuses. Dans ce cas, les pertes de capital ne peuvent pas uniquement être compensées avec des gains en capital, mais aussi avec d'autres formes de revenus.²⁴ Le

²³ Transposition, liquidation partielle directe et indirecte, manteau d'actions, impôt élué en cas de rachat de ses propres actions sur la 2^e ligne de négoce, obligations à intérêt unique prédominant (IUP), délai de blocage de l'aliénation en cas de transformation d'une entreprise de personnes en sociétés de capital, commerce professionnel de titres.

²⁴ Pour ce qui est de la compensation des pertes en capital, il faut distinguer deux dimensions: Pour la *première*, il s'agit de savoir avec quels éléments du revenu ces pertes peuvent être compensées. Une variante restrictive prévoit que les pertes en capital ne peuvent être compensées qu'avec des gains en capital. Une variante plus généreuse autorise la compensation des pertes en capital avec les gains en capital et les rendements du capital. La compensation des pertes la plus étendue prévoit une compensation avec l'ensemble du revenu. La *deuxième dimension* concerne la durée de la période de la compensation des pertes. La solution la plus restrictive autorise la compensation des pertes en capital uniquement avec les revenus de l'année en cours. Des

principe de la réalisation révèle des possibilités d'aménagement en matière de planification fiscale. Concrètement, il y a une incitation à réaliser des baisses de valeur et à ne pas réaliser les hausses de valeur, de façon à réduire la charge fiscale grevant d'autres éléments de revenu grâce à la compensation des pertes de capital. L'ampleur de cette diminution dépend beaucoup des revenus avec lesquels les pertes de capital peuvent être compensées.

Autres possibilités de compensation au niveau des recettes

Fondamentalement, on peut aussi concevoir une compensation par une augmentation des recettes d'autres impôts fédéraux. Les options concrètes d'une compensation au niveau des recettes sont les suivantes:

- Hausse de l'imposition indirecte: la RIE III pourrait obliger les cantons à augmenter les impôts directs frappant les personnes physiques. C'est pourquoi d'éventuelles augmentations d'impôts au niveau fédéral au titre de la RIE III devraient se limiter aux impôts indirects, c'est-à-dire à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont la charge reste assez modeste en Suisse en comparaison internationale. De plus, on peut faire valoir qu'à la lumière de la théorie économique, la TVA entrave moins la croissance que les impôts directs. Au plan politique, une augmentation de la TVA semble plutôt contestable en raison de son effet de redistribution et les avis recueillis dans le cadre de la consultation sur le rapport intermédiaire de l'organe de pilotage sont effectivement critiques.
- Elargissement de la base de calcul: un élargissement de la base de calcul pourrait être obtenu (en sus de l'introduction d'un impôt sur les bénéficiaires de participations) par la suppression ou la réduction d'avantages fiscaux (par ex. déduction pour repas pris à l'étranger). Mais on transférerait ainsi la charge de l'impôt fédéral direct des entreprises aux personnes physiques. Un avantage d'une mesure de cette nature serait d'offrir aux cantons un potentiel de recettes supplémentaires (en raison de l'harmonisation fiscale formelle) qu'ils pourraient affecter à l'allègement de leurs budgets. On pourrait également concevoir un élargissement de l'assiette fiscale par une augmentation de la densité des contrôles effectués par l'AFC.

3.5.3 Conclusion

Les conséquences financières de la RIE III sur la Confédération ne sont pas encore quantifiées, mais elles peuvent être considérables. Pour respecter le frein à l'endettement, les principes suivants doivent s'appliquer au financement de ces charges:

- il doit faire partie du projet de RIE III;
- il doit comporter également des éléments substantiels du côté des recettes si la RIE III entraîne d'importantes charges supplémentaires;
- les compensations du côté des dépenses ne doivent pas être combinées à des réformes de structure fondamentales ou entraîner des reports de charges sur les cantons.

solutions moins restrictives prévoient que les pertes peuvent être reportées sur les périodes futures ou passées.

Indépendamment des mesures destinées à absorber les charges supplémentaires de la Confédération, il importe d'éviter de brusques changements de cap en matière de politique budgétaire ou fiscale. C'est pourquoi le Conseil fédéral a annoncé dans le plan financier 2015 à 2017 qu'il entend développer dès à présent la marge de manœuvre budgétaire requise pour la RIE III.

4 Conséquences

4.1 Scénario de référence

Remarques préalables relatives à la sécurité du droit et de la planification

Les conséquences d'une réforme s'apprécient normalement par rapport au statu quo: le statu quo constitue donc le scénario de référence par rapport auquel les conséquences de la réforme sont mesurées. Cette procédure est judicieuse lorsqu'en plus des conditions juridiques, à savoir le droit en vigueur, les conditions effectives restent stables dans le statu quo si bien que les valeurs nécessaires à l'estimation des conséquences économiques et financières restent stables ou suivent la tendance à la hausse.

Pour ce qui est de l'imposition des entreprises, ces conditions ne sont cependant pas remplies pour le moment. Si les conditions juridiques ne changent pas, les conditions effectives changeront profondément en raison de l'érosion de l'acceptation internationale de plusieurs régimes fiscaux et réglementations pratiques suisses, ce qui a pour conséquence que le scénario de référence doit être déterminé autrement que d'ordinaire.

S'en tenir au droit actuel alors que son acceptation diminue sur le plan international compromet la sécurité du droit et de la planification des sociétés établies en Suisse des multinationales, sécurité qui, du point de vue de la compétitivité fiscale, est essentielle pour ces sociétés à côté du montant de la charge fiscale.

La sécurité du droit et de la planification ne semble pas menacée si elle est déterminée à l'intérieur du pays. Pour les multinationales cependant, la sécurité du droit et de la planification à l'intérieur du pays n'est pas la seule pertinente, celle à l'étranger l'est aussi.

Cet élément étranger de la sécurité du droit et de la planification est déterminé par les autorités des Etats étrangers. Il s'exprime d'une part dans la politique que ces Etats poursuivent en matière de conclusion de conventions bilatérales contre les doubles impositions (CDI) avec la Suisse et se traduit d'autre part par d'éventuelles mesures unilatérales extrafiscales que ces Etats étrangers menacent de prendre ou prennent effectivement contre la Suisse. Il en résulte des mesures de degrés différents, qui vont de la simple critique aux sanctions radicales.

Scénario de référence concret

Pour toutes les raisons invoquées ci-dessus, il est nécessaire de comparer les conséquences des mesures de la RIE III non seulement avec le statu quo, mais aussi avec un scénario tenant compte des développements précités. Ce scénario peut être décrit de la manière suivante:

- La Confédération ne procède à aucun ajustement de sa législation fiscale.
- Les cantons prennent des mesures pour limiter autant que possible les conséquences économiques et financières négatives découlant d'une concurrence accrue entre les lieux d'implantation et des parades probables d'autres Etats.

Les mesures cantonales autonomes recèlent les risques et ont les effets secondaires suivants:

- L'harmonisation du droit fiscal tant horizontale que verticale diminuerait à la suite des mesures autonomes des cantons, ce qui va de pair avec une perte de sécurité juridique et une augmentation de la complexité du droit, en particulier pour les entreprises actives dans plusieurs cantons.
- La concurrence intercantonale relative aux sociétés mobiles aurait tendance à s'exacerber. Des cantons pourraient adopter de nouvelles pratiques qui s'appliqueraient ensuite tant aux impôts cantonaux qu'à l'impôt fédéral direct (exemple: élargissement de la notion d'établissement stable).
- À court terme, des mesures autonomes pourraient procurer un peu d'air aux cantons qui les prennent. À moyen terme, les nouvelles réglementations devraient cependant éveiller l'attention des autorités étrangères sur les cantons, notamment par l'intermédiaire de l'assistance administrative. Ces autorités pourraient alors prendre des mesures ciblées à l'encontre des cantons concernés et la Confédération resterait elle aussi sous pression.

Les mesures cantonales autonomes ne peuvent pas compenser entièrement les effets négatifs des mesures des Etats étrangers, mais une partie seulement. En raison de la détérioration des conditions d'implantation, non seulement de nouvelles sociétés ne viendraient pas s'établir en Suisse mais encore des sociétés établies en Suisse pourraient délocaliser certaines de leurs fonctions entrepreneuriales à l'étranger voire même quitter la Suisse, ce qui aurait des effets négatifs sur la valeur ajoutée produite en Suisse, sur l'emploi et sur les recettes fiscales.

Conséquences financières

Pour ce qui est des conséquences financières, le potentiel de l'effet direct dans le scénario de référence par rapport au statu quo se détermine de la manière suivante:

- Pour un produit de l'impôt sur le bénéfice de 7,6 milliards de francs pour la Confédération et de 8,2 milliards de francs pour les cantons et les communes en 2010, le produit de l'impôt sur le bénéfice généré par les régimes fiscaux cantonaux selon l'art. 28 LHID s'est monté à 3,6 milliards de francs pour la Confédération et il est estimé à 1,3 milliard de francs pour les cantons et les communes. Si on tient compte en plus de la part de 17 % des cantons au produit de l'impôt fédéral direct, le produit généré par les régimes fiscaux cantonaux se monte à 2,9 milliards de francs pour la Confédération et à 1,9 milliard de francs pour les cantons et les communes.
- Dans le scénario de référence, ces recettes sont potentiellement compromises. Même dans le pire des cas, elles ne seraient toutefois pas entièrement perdues pour les raisons suivantes:

- avant d'émigrer ou de délocaliser certaines fonctions, les groupes établis en Suisse examineraient toutes les possibilités de planification fiscale pour s'adapter à la modification des conditions effectives.
- Il est probable que plusieurs cantons prendraient des mesures fiscales dans le but de renforcer leur capacité concurrentielle face à l'étranger et de limiter les diminutions de recettes. L'éventail de ces mesures va des baisses de l'impôt sur le bénéfice aux solutions individuelles à l'échelon de la pratique fiscale en passant par des mesures concernant l'assiette fiscale. Cela vaut en particulier pour les cantons dont l'impôt sur le bénéfice est plutôt élevé et où se trouvent un nombre important de sociétés de domicile et de sociétés mixtes bénéficiant actuellement des régimes fiscaux cantonaux.
- Au lieu de délocalisation à l'étranger, on pourrait assister à un certain nombre de délocalisations entre les cantons qui, pour l'essentiel, n'auraient pas d'effet pour la Confédération, mais pourraient provoquer des tensions entre les cantons.
- Les conséquences des effets indirects et des effets induits sont encore plus difficiles à quantifier dans le scénario de référence par rapport au statu quo. En l'occurrence, les études de l'institut Créa sur l'impact des sociétés à régime fiscal spécial sur l'économie genevoise²⁵ et celui des sociétés bénéficiant d'exonérations fiscales pour le canton de Vaud²⁶ peuvent fournir certaines indications sur le statu quo. Il n'est cependant pas possible de reprendre tels quels les résultats de ces études. Les données relevées dans une enquête auprès des administrations fiscales cantonales relative aux comptes de résultats et aux bilans ainsi que les données sur les charges de personnel peuvent fournir d'autres indications sur le statu quo.

Dans ce scénario de référence, il faut compter avec des diminutions substantielles du produit des impôts sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes par rapport au statu quo. En outre, il y a une diminution du produit des impôts sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'une diminution de la création de valeur et de l'emploi. S'y ajoute une exacerbation de la concurrence entre les cantons et une diminution de l'harmonisation du droit cantonal avec la perte de transparence que cela entraîne. Dans le contexte international, la réputation de la Suisse en souffrirait.

4.2 Conséquences financières pour la Confédération

La RIE III a pour but de renforcer la compétitivité de l'imposition des entreprises. Même s'il n'est pas possible d'avancer des conclusions précises sur le comportement des entreprises, on part de l'idée que le train de mesures composé des mesures fiscales fédérales et des baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice permettra de retenir les entreprises établies en

²⁵ Délia Nilles: «Sociétés auxiliaires et sociétés liées aux sociétés auxiliaires: Impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise», Créa Institut de macroéconomie appliquée, Juin 2012.

²⁶ Délia Nilles: «Etablissements bénéficiant d'exonérations fiscales: Impacts direct, indirect et induit», Créa Institut de macroéconomie appliquée, Novembre 2012.

Suisse et de maintenir la dynamique des immigrations et des émigrations d'entreprises à son niveau moyen des années passées ou à la rétablir dans la mesure où elle a déjà été freinée par l'insécurité de la planification. En l'occurrence, des délocalisations en raison de la concurrence fiscale intercantonale comme il y en a eu par le passé sont possibles, mais elles sont sans conséquence à l'échelle de la Confédération.

Selon cette hypothèse fondée sur les informations dont nous disposons actuellement, l'émigration de recettes provenant d'activités mobiles n'a pas de répercussions sur le produit de l'impôt sur le bénéfice. Toutefois, la mise en œuvre de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts à l'échelon fédéral entraînerait des diminutions de recettes (env. 500 millions de francs, cf. ch. 3.2.2). Étant donné que la Confédération bénéficie largement de l'imposition de la substance mobile en raison de son imposition au taux ordinaire, elle soutiendra les cantons et participera aux coûts de la réforme dans une mesure comparable. Le montant de cette participation sera déterminé dans le cadre des travaux relatifs à l'avant-projet destiné à la consultation. C'est pourquoi on a pris pour exemple de calcul un montant de 500 millions de francs pour les effets sur les cantons de cette participation.

S'y ajoutent les baisses de recettes dues à d'autres mesures de politique fiscale destinées à renforcer l'attrait de la place suisse, comme la suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres (cf. ch. 3.2.4).

Ces baisses de recettes et les mesures de compensation verticales doivent être financées, soit du côté des dépenses, soit du côté des recettes (cf. ch. 3.5). L'illustration 11 récapitule des conséquences qui ne sont pas encore quantifiables.

Illustration 11: conséquences financières au niveau fédéral

Recettes

Impôt fédéral direct (personnes morales)	inchangées (pas de délocalisation des recettes provenant d'activités mobiles); baisse de recettes d'env. 500 millions de francs en cas d'instauration d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts
Autres mesures fiscales destinées à renforcer l'attrait de la Suisse	Baisse des recettes (ampleur à établir dans l'avant-projet destiné à la consultation)
Financement du côté des recettes	Hausse des recettes (ampleur à établir dans l'avant-projet destiné à la consultation)

Dépenses

Mesures de compensation verticales en faveur des cantons	Hausse des dépenses (ampleur à établir dans l'avant-projet destiné à la consultation)
Financement du côté des dépenses	Baisse des dépenses (ampleur à établir dans l'avant-projet destiné à la consultation)

Si on se base sur le scénario défini au ch. 4.1, on part de l'idée qu'on réussira à retenir la substance fiscale mobile. Les mesures de compensation verticales, les autres mesures fiscales de la Confédération et leur financement sont pour ainsi dire le prix à payer pour parer aux développements négatifs attendus.

4.3 Conséquences financières pour les cantons et les communes

Les conséquences financières des mesures de politique fiscale sur les cantons et les communes dépendent de leur aménagement concret et en particulier de l'ampleur des baisses de l'impôt cantonal sur le bénéfice.

L'illustration 10 au ch. 3.4.2 indique l'effet de répartition de diverses mesures compensatoires pour un montant de 500 millions de francs. Pour estimer les conséquences financières de ces mesures, il faut également tenir compte des modifications des versements compensatoires consécutifs à l'ajustement du système de la péréquation des ressources (cf. ch. 3.3.3).

Les illustrations 12 et 13 indiquent dans leur ensemble les effets des mesures de compensation (selon l'exemple de 500 millions de francs) et les versements dans le cadre de la péréquation des ressources pour une *licence box* restrictive et une *licence box* ouverte. Pour la péréquation des ressources, on a utilisé la valeur moyenne de la fourchette du facteur EFR.

Illustration 12: effet de compensation en cas de box restrictive (en % du revenu total des cantons et de leurs communes)

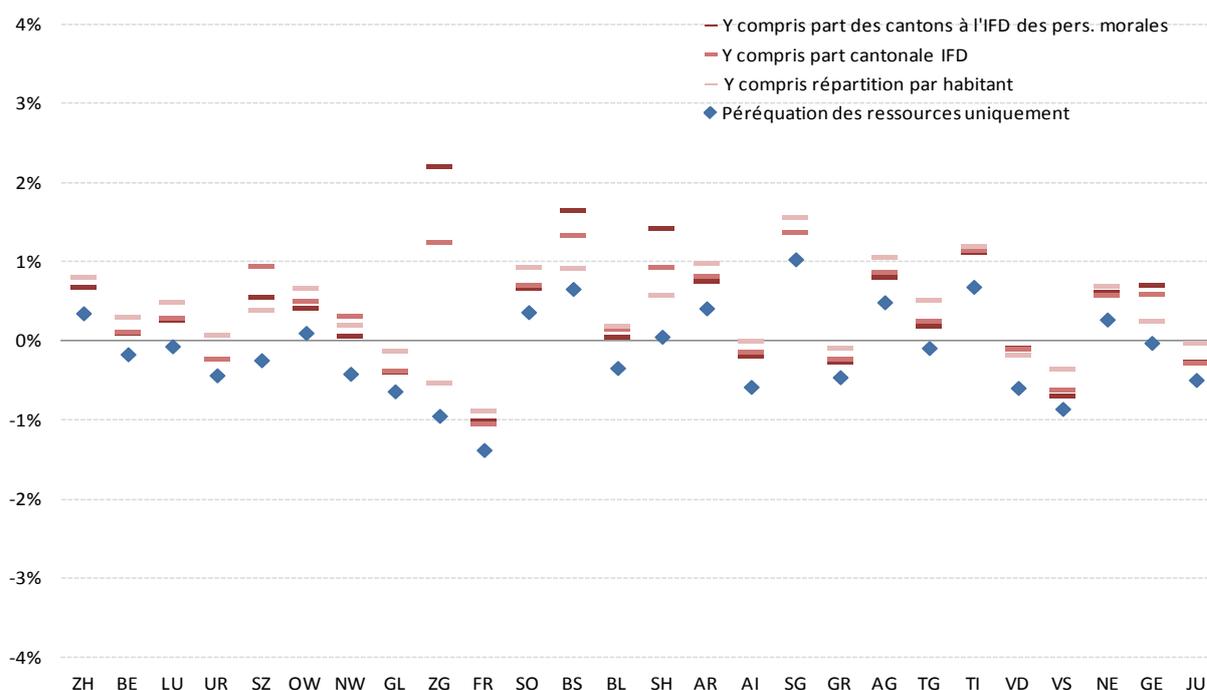
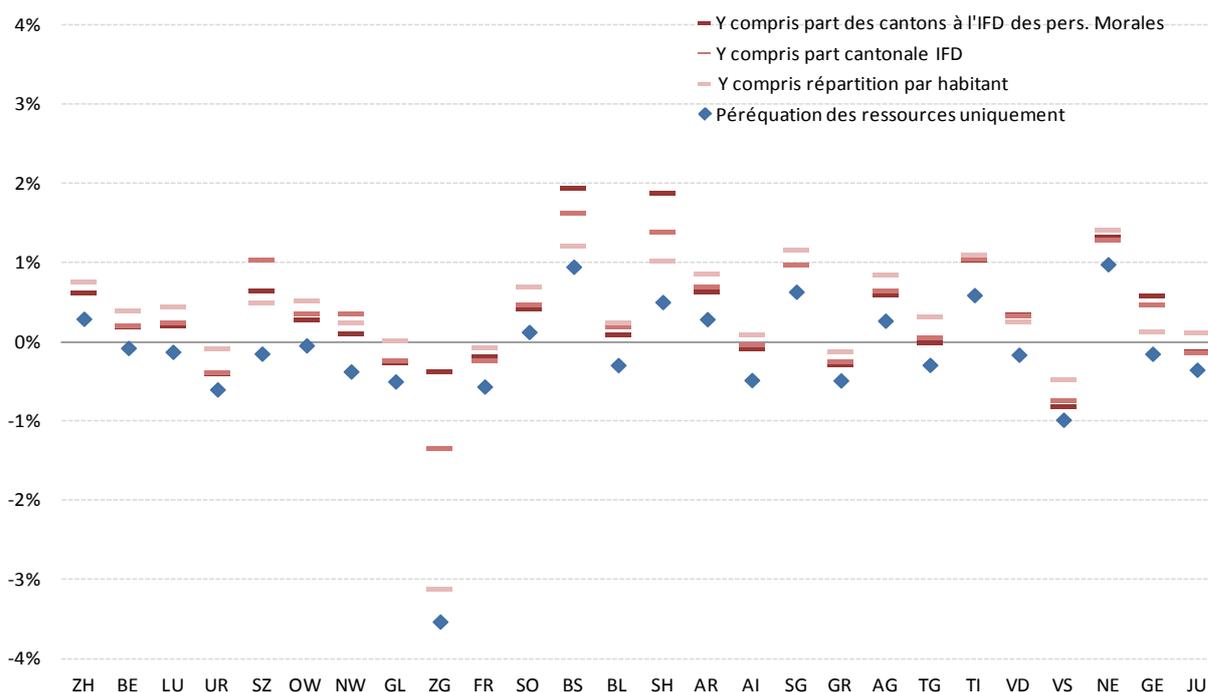


Illustration 13: effet de compensation en cas box ouverte (en % du revenu total des cantons et de leurs communes)



En résumé, les résultats sont les suivants:

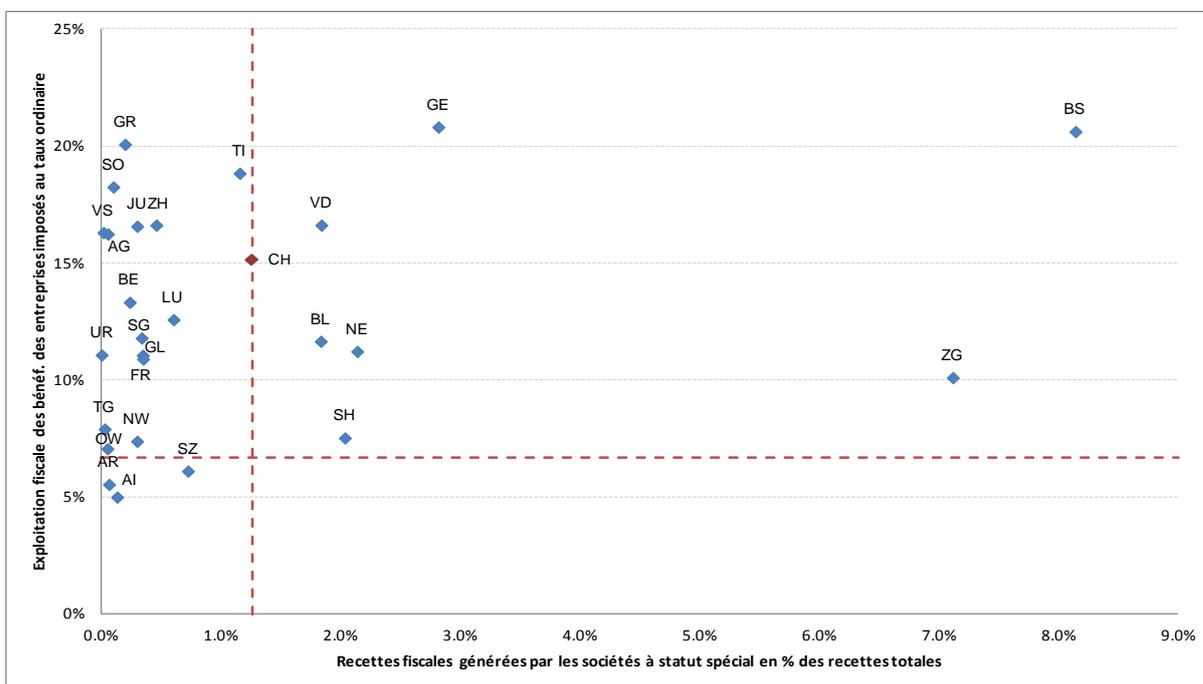
- La «redistribution verticale» se superpose à la «redistribution horizontale» à la suite de l'ajustement de la péréquation des ressources, ce qui a pour effet que des cantons sont touchés négativement malgré des parts aux recettes plus élevées. L'ajustement de la péréquation des ressources réduit par conséquent l'effet et la précision des mesures de compensation de la Confédération.
- Les cantons à fortes ressources retirent un bénéfice plus que proportionnel d'un relèvement des parts cantonales au produit de l'impôt fédéral direct. C'est pourquoi cette mesure est apte à soutenir les cantons (en majorité à fort potentiel de ressources) directement concernés par la modification du régime fiscal (profil d'affectation I; cf. illustration 14). Pour ce groupe de cantons, les répercussions négatives de l'ajustement de la péréquation des ressources peuvent être éliminées dans une grande mesure. Toutefois, des différences relativement importantes subsistent au sein de ce groupe pour ce qui est des conséquences financières des mesures de compensation (péréquation des ressources et mesures de compensation verticales). Ces différences sont cependant moins prononcées en cas d'augmentation globale de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct (c.-à-d. pas seulement aux recettes provenant des personnes morales).
- Des cantons qui ne sont affectés qu'indirectement par la modification du régime fiscal (profil d'affectation II), les cantons aux ressources les plus faibles sont les principaux perdants de l'ajustement de la péréquation des ressources. Ces cantons ne retireraient qu'un bénéfice relativement faible d'un relèvement des parts cantonales au produit de l'impôt fédéral direct. Pour soutenir ces cantons, des mesures de soutien

par habitant (à savoir par un relèvement de la part cantonale à l'impôt anticipé) sont nettement mieux adaptées.

Profils d'affectation des cantons

L'illustration suivante indique la position des cantons en fonction de l'importance financière des entreprises à régime fiscal spécial et de l'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises imposées au taux ordinaire. Cette dernière est un indicateur de la charge fiscale ordinaire effective de l'impôt sur le bénéfice dans un canton. Les limites sont tracées pour la moyenne suisse de la part des recettes et pour une exploitation fiscale de 6,7 % (avec l'impôt fédéral direct, cela correspond à une charge fiscale effective de 14 %).

Illustration 14: affectation des cantons sur la base de l'importance des recettes fiscales (cantons et communes) générées par les sociétés à régime spécial et de l'exploitation fiscale des bénéfices des entreprises imposés au taux ordinaire (moyennes des années 2008 à 2010)



Dans ces conditions, trois profils d'affectation cantonaux se dégagent. Fondamentalement, plus un canton est loin des limites qui séparent les quadrants, plus la caractéristique de son profil est prononcée (il n'y a pas de canton dans le 4e quadrant):

- I. Les cantons dans lesquels la part des recettes provenant des sociétés à régime fiscal cantonal est élevée et le taux d'imposition ordinaire des bénéfices est lui aussi élevé seraient fortement touchés sur le plan financier par une suppression des régimes fiscaux cantonaux et ne seraient pas en mesure de procéder aux baisses d'impôts nécessaires pour empêcher l'émigration.
- II. Les cantons avec une faible part des recettes provenant des sociétés à régime fiscal cantonal et un taux d'imposition ordinaire des bénéfices élevés subiraient un dommage dû à la suppression des régimes fiscaux qui semble supportable financièrement si bien qu'il n'y aurait pas de nécessité pour eux de procéder à une baisse générale de leur impôt sur le bénéfice. Ils ne pourraient se retrouver sous pression que si d'autres cantons réagissent à la suppression des régimes fiscaux par des baisses d'impôt. Le cas échéant, ils ne seraient pas en mesure de réagir par des baisses d'impôt à des «baisses d'impôt en série».
- III. La diminution des recettes des cantons avec une faible part des recettes provenant des sociétés à régime fiscal cantonal et un taux d'imposition ordinaire relativement bas serait encore plus limitée que dans le deuxième quadrant. Dans ces cantons, il n'y aurait pas non plus de pression directe pour de nouvelles baisses des impôts. De plus, ces cantons seraient en mesure de se joindre à des «baisses d'impôts en série».

4.4 Conséquences économiques

La concentration sur le rendement fiscal ne rend pas compte du poids économique des sociétés à régimes fiscaux spéciaux. Plusieurs activités de ces sociétés nécessitent un personnel et des investissements importants. Que ces sociétés soient néanmoins mobiles est une réalité en premier lieu dans les multinationales: ces groupes sont souvent flexibles dans le choix de leur lieu d'implantation, mais ils ont quand même besoin de ressources pour exercer leur activité comme le démontrent plusieurs études.²⁷

La réforme a pour but de retenir la substance fiscale mobile qui se trouve déjà en Suisse et de préserver l'évolution actuelle. Si la réforme atteint son but, il n'y aura pas de répercussions importantes à l'échelle de la Suisse. Au niveau des cantons, on pourrait toutefois assister à des délocalisations en raison du changement des conditions concurrentielles.

De plus, des répercussions économiques découlent du financement des mesures de compensation verticales en faveur des cantons, que ce soit par des hausses d'impôt ou par des réductions des dépenses. Les conséquences de ces mesures pourront être examinées dès qu'elles auront été définies dans le cadre de la consultation.

5 Conclusions

La concurrence internationale est intense en matière d'imposition des entreprises. Actuellement, cette concurrence ne s'exprime que d'une manière limitée au niveau des taux ordinaires de l'impôt sur le bénéfice. Dans de nombreux Etats, elle s'exprime plutôt par des réglementations spéciales régissant certaines activités ou certains types d'entreprises, qui aboutissent à une légère charge fiscale effective. Plusieurs Etats misent par ailleurs sur des subventions directes.

L'OCDE et l'UE ont intensifiés leurs efforts en vue de définir et de faire appliquer des règles contre une concurrence fiscale dommageable. En particulier, l'OCDE a lancé, en association avec le G-20, le BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), un projet ambitieux, qui vise à imposer les bénéfices à l'endroit où l'activité économique se déroule effectivement, à empêcher la planification fiscale agressive et à éviter la non-imposition internationale. Ce projet peut nécessiter des modifications fondamentales de l'imposition internationale des entreprises et peut aboutir au perfectionnement de normes existantes relatives à l'imposition des entreprises et à l'introduction de nouvelles normes. Il devrait tendre à mettre un terme à l'application de certaines formes de régimes fiscaux, ce qui devrait donner au taux général de l'impôt sur le bénéfice une importance accrue par rapport à celle qu'il a actuellement. À l'heure actuelle, il n'est pas encore possible de prévoir les résultats techniques qui sortiront du projet BEPS, mais il est certain que la concurrence fiscale internationale continuera de jouer.

La Suisse ne peut et ne doit pas ignorer ces développements. Le respect des standards de l'OCDE, généralement reconnus sur le plan international constitue une condition fondamentale de l'acceptation internationale du régime fiscal suisse et, de ce fait, de la sécurité du

²⁷ Par exemple l'étude de juin 2012 réalisée par la CREA (Université de Lausanne) sur mandat du canton de Genève et intitulée Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise); BAKBASEL, Importance politico-économique des sociétés qui jouissent d'un régime spécial en Suisse, sur mandat du canton de Bâle-Ville, août 2013.

droit et de la planification des entreprises actives en Suisse. S'aligner sur des normes internationales qui ne sont encore qu'en cours d'élaboration et qui peuvent changer ultérieurement constitue un défi institutionnel pour la Suisse.

La Suisse bénéficie d'excellentes conditions pour continuer de s'imposer dans cette compétition. Pour répondre à cet environnement dynamique, elle a cependant besoin d'une stratégie autorisant une politique fiscale suffisamment souple. L'organe de pilotage se prononce donc pour une approche composée de trois éléments:

- remplacement des réglementations actuelles pour les revenus provenant d'activités mobiles par des nouvelles réglementations mieux acceptées au plan international;
- baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice lorsqu'un canton l'estime nécessaire pour préserver sa compétitivité internationale;
- mesures fiscales supplémentaires destinées à augmenter l'attrait de la place suisse.

Dans l'optique actuelle, il faudrait accorder la plus grande importance au premier élément au sein de la RIE III. Aujourd'hui, plusieurs Etats (y c. de l'UE) appliquent des réglementations particulières concernant les biens immatériels qui ont pour effet de réduire la charge fiscale effective à moins de 10 %. Dans ces conditions, l'organe de pilotage recommande l'institution d'une licence box en Suisse également. Cette box peut remplacer aussi en partie les régimes fiscaux cantonaux actuels. Elle doit être réservée aux impôts cantonaux et doit suivre le modèle d'une licence box appliquée de manière avérée par un Etat membre de l'OCDE. Pour garantir l'acceptation de la box, il convient en outre de tenir compte de la politique de l'UE en matière de fiscalité.

Au surplus, d'un point de vue actuel, l'organe de pilotage estime qu'il est indiqué d'examiner l'institution d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts en ce qui concerne le financement intragroupe. En l'occurrence, il ne faut pas prendre en considération le modèle de base mais une variante fondée sur les fonds propres de sécurité d'une entreprise. Cette réglementation permettra à la Suisse d'offrir une charge fiscale compétitive dans le domaine des activités de financement des groupes dans un environnement où les charges fiscales pour ces activités sont très basses dans les pays concurrents.

L'aménagement de ces deux instruments devra être précisé en vue de l'avant-projet destiné à la consultation. Il faudra prendre en compte, d'une part, les développements internationaux pertinents et, d'autre part, les répercussions financières de ces réglementations sur la Confédération, les cantons et les communes.

Avec l'institution d'une licence box et d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, le deuxième élément de la stratégie revêtirait globalement une importance plutôt modeste. Eu égard à la concurrence internationale, une baisse des impôts sur le bénéfice concernerait principalement les cantons qui appliquent déjà un taux légal d'imposition du bénéfice relativement élevé et dans lesquels les entreprises implantées sont actives plutôt dans le domaine du commerce, que ce ceux dans lesquels les entreprises exercent des activités de recherche, de développement et d'innovation.

Le troisième élément de la stratégie passe également à l'arrière-plan. La suppression du droit de timbre d'émission sur les fonds propres est la mesure destinée à renforcer l'attrait général de la place suisse qui vient au premier rang. Cette mesure fait déjà l'objet d'un débat

parlementaire et le Conseil fédéral s'est prononcé en sa faveur. Par ailleurs, des ajustements des impôts cantonaux sur le capital pourraient se révéler judicieux. En revanche, d'autres mesures fiscales au niveau fédéral entraînant des baisses de recettes semblent ne pas mener au but. En l'occurrence, la Confédération devrait plutôt donner la priorité aux versements compensatoires qu'elle accorderait aux cantons afin qu'ils disposent d'une marge de manœuvre financière suffisante et d'assurer une symétrie des sacrifices pour ce qui est des répercussions financières de la RIE III.

L'organe de pilotage réaffirme cependant que la politique fiscale doit suivre la stratégie composée des trois éléments précités et qu'elle ne peut pas se limiter à introduire de nouvelles réglementations pour les revenus provenant d'activités mobiles. Pour ce qui est des réglementations envisagées, il n'est pas exclu que les développements internationaux donnent naissance à une situation nouvelle qui augmenterait l'importance des deuxième et troisième éléments de la stratégie. L'organe de pilotage estime possible que les mesures fiscales puissent subir des modifications dans le cadre de la suite du processus politique de la RIE III. La stratégie proposée permet de réagir avec souplesse à une nouvelle situation initiale.

Dans l'environnement international actuellement dynamique, la Suisse ne peut, pas plus que tous les autres Etats, offrir aux entreprises une garantie de sécurité absolue pour leur planification. La RIE III doit cependant constituer un engagement clair de la Confédération et des cantons en vue de pérenniser l'attrait de la place suisse. Elle doit également assurer que les entreprises actives en Suisse fournissent une contribution importante au financement des tâches de l'Etat.

Les conséquences financières de la RIE III sur la Confédération, les cantons et les communes sont incertaines pour le moment, mais devraient être considérables. Il ne faut cependant pas apprécier ces charges budgétaires uniquement à la lumière du statu quo. Il faut les mettre en balance avec les baisses de recettes qui iraient de pair avec une perte substantielle de l'attrait fiscal de la Suisse en l'absence de réforme.

Selon les perspectives actuelles, le budget fédéral n'offre pas de marge de manœuvre pour des charges supplémentaires substantielles, si bien que le soutien aux cantons doit être financé au besoin aussi par de nouvelles recettes.

En outre, d'un point de vue financier, la manière dont la péréquation des ressources peut être ajustée au nouveau régime fiscal est importante pour les cantons. Avec la RPT, elle joue en effet le rôle principal pour garantir un juste cadre à la concurrence fiscale intercantonale. Afin qu'elle puisse continuer à remplir cette fonction, le système doit être ajusté de manière à ce que le potentiel de ressources continue de refléter de manière adéquate la capacité financière des cantons. Le simple ajustement du système avec une pondération plus faible des bénéficiaires actuellement privilégiés ne restituerait qu'une image faussée de la réalité fiscale et fausserait par conséquent le potentiel de ressources. C'est pourquoi l'organe de pilotage est d'avis que tous les bénéficiaires des entreprises doivent être pondérés désormais en fonction de leur exploitation fiscale par rapport à celle du revenu des personnes physiques. Il est prévisible que ce changement n'est pas possible sans certains reports des versements compensatoires. L'essentiel, c'est toutefois que l'ajustement de la péréquation ne se concentre pas sur les moyens de limiter ces reports autant que possible, mais vise à assurer sa capacité de fonctionnement et son acceptation politique à long terme. Si l'ajustement du sys-

tème de la péréquation des ressources provoque de graves problèmes financiers dans certains cantons malgré les mesures de compensation de la Confédération en faveur des cantons, il faudrait alors préférer des mesures de soutien complémentaires limitées dans le temps à un ajustement ad hoc de la péréquation des ressources.

Tout compte fait, la RIE III constitue un défi politique fiscal et financier pour la Confédération et les cantons. La longueur présumée de la mise en œuvre de la réforme peut être utile pour la maîtriser: elle permet aux pouvoirs publics de se préparer à faire face aux charges supplémentaires et à prendre à temps les mesures correctrices nécessaires.

6 Suite des opérations

Le Conseil fédéral a chargé le DFF de mener une consultation des cantons basée sur le présent rapport. Il est prévu que la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances se prononcera sur ce rapport au cours de leur séance plénière du 31 janvier 2014. Les gouvernements cantonaux auront en outre la possibilité de présenter un avis consolidé sur le rapport lors de la séance plénière de la CdC, le 21 mars 2014.

En se fondant sur les résultats de cette consultation et les développements internationaux intervenus entretemps, le DFF soumettra au Conseil fédéral un rapport et une proposition relative à l'élaboration d'un avant-projet destiné à la consultation. Les travaux le concernant seront suivis par la présente organisation de projet. La procédure de consultation sera probablement ouverte au cours de l'été 2014.

7 Annexe

Organisation de projet

Le 21 septembre 2012, le Département fédéral des finances (DFF) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) ont institué une organisation de projet commune chargée de poursuivre les travaux relatifs à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Cette organisation de projet repose sur des organes de divers niveaux hiérarchiques à composition paritaire et témoigne de la collaboration étroite entre la Confédération et les cantons dans le cadre de ce projet d'importance.

L'organe de pilotage est l'organe suprême de cette organisation de projet et regroupe quatre représentants de la Confédération et quatre représentants des cantons:

Confédération:

Eveline Widmer-Schlumpf (cheffe du DFF; présidente de l'organe de pilotage)

Jacques de Watteville (secrétaire d'Etat aux questions financières internationales)

Adrian Hug (directeur de l'Administration fédérale des contributions)

Serge Gaillard (directeur de l'Administration fédérale des finances)

Cantons:

Eva Herzog (directrice des finances du canton de Bâle-Ville)

Roland Brogli (directeur des finances du canton d'Argovie)

Peter Hegglin (directeur des finances du canton de Zoug)

Maurice Tornay (directeur des finances du canton du Valais)