

Madame Eveline Widmer-Schlumpf
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral des
finances
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : PM/15017513

Lausanne, le 28 janvier 2015

Consultation relative à la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir sollicité notre avis sur l'avant-projet de loi mentionnée sous rubrique et vous faisons volontiers part de notre détermination à son propos.

Nous partageons, dans une large mesure, la prise de position exprimée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) le 16 décembre 2014 et reprise dans celle de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 19 décembre 2014.

En concertation avec le canton de Genève, nous souhaitons toutefois relever quelques points sur lesquels la position de nos deux cantons diverge sensiblement d'avec les positions précitées et/ou nous apparaissant revêtir une importance toute particulière.

A noter que les positions genevoise et vaudoise sont parfaitement concordantes, sous réserve de la question de l'instauration d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts (NID) qui est soutenue par le canton de Vaud, mais rejetée par le canton de Genève.

Afin de mettre les considérations ci-après en perspective avec les enjeux de la RIE III et de faciliter leur compréhension, quelques chiffres méritent d'être rappelés à titre liminaire¹:

- les sociétés à statuts contribuent à l'existence de plus de 20'000 emplois dans le canton de Vaud et 50'000 emplois dans le canton de Genève, dont plus de 20'000 emplois directs s'agissant de ce dernier;
- les recettes fiscales annuelles provenant desdites sociétés, tant du point de vue de l'impôt perçu sur leurs bénéfices que de l'impôt perçu sur les revenus de leurs collaborateurs, représentent des montants de l'ordre de 600 millions de francs dans le canton de Vaud et de plus d'un milliard de francs dans le canton de Genève;

¹ Les chiffres relatifs à l'emploi et aux recettes fiscales sont tirés des études de l'Institut Créa de l'Université de Lausanne de 2012 consacrées à l'impact des sociétés à statuts sur l'économie de nos deux cantons. Des versions réactualisées de ces études, qui montrent une augmentation sensible de ces chiffres, sont en cours de finalisation. Elles vous seront adressées dès qu'elles seront disponibles.

- ces mêmes sociétés de nos deux cantons versent plus du tiers du total de l'impôt fédéral direct perçu par la Confédération auprès des sociétés à statuts et plus d'un cinquième des recettes fiscales totales perçues par Confédération sur l'ensemble des personnes morales, soit 500 millions de francs pour le canton de Vaud et 700 millions de francs pour le canton de Genève (hors part cantonale);
- les cantons de Genève et de Vaud sont, à ce titre, d'importants contributeurs à la péréquation nationale. Toutes choses égales par ailleurs, un départ de Suisse de ces sociétés induirait une baisse du paiement au titre de la péréquation des ressources de 137 millions de francs des cantons de Vaud et Genève. En y intégrant la disparition de 30'000 emplois directs, cette baisse se chiffrerait à plus de 350 millions de francs, le canton de Vaud devenant un canton bénéficiaire. Ce chiffre ne représente toutefois qu'un minimum dans la mesure où il ne tient pas compte des effets indirects.

Dans le même but, il convient aussi de souligner qu'au vu de leur situation particulière, Vaud et Genève n'auront d'autre choix que d'instaurer un taux unique d'imposition des entreprises en forte baisse (soit aux alentours de 13%) afin de maintenir leur attractivité après la suppression des statuts fiscaux cantonaux.

Ceci étant rappelé, les points sur lesquels notre position diverge sensiblement d'avec celle de la CDF et de la CdC et/ou sur lesquels nous souhaitons insister s'articulent comme suit:

a) Ferme rejet de la réévaluation des réserves latentes au moment de la sortie des statuts²

Si nous n'avons pas d'objection à la réévaluation des réserves latentes des entreprises lors de leur arrivée ou de leur départ de Suisse ainsi qu'en cas d'entrée ou de sortie du système de la *licence box*, nous sommes fermement opposés à une application de ce mécanisme également au moment de leur sortie des statuts fiscaux (art. 78g LHID).

Cette position se fonde essentiellement sur les arguments développés dans l'avis de droit du Prof. Pierre-Marie Glauser du 12 novembre 2014, plus particulièrement la démonstration du fait que, contrairement à ce que soutiennent les partisans de cette mesure, son introduction ne permettrait pas aux cantons ayant indiqué qu'ils seraient contraints de baisser leur taux d'impôt sur le bénéfice afin de répondre à la suppression des statuts, de différer cette baisse ou d'y procéder de manière échelonnée dans le temps.

Un tel report ou un tel échelonnement de la baisse ne seraient envisageables qu'à la triple condition que la mesure soit utilisée par les entreprises concernées, qu'elle soit efficace et qu'elle n'induisse pas d'effets secondaires indésirables, ce qui ne se réalisera sans doute pas en pratique.

² Un cas pratique, présenté par notre administration fiscale lors d'un récent séminaire de l'International Fiscal Association, est annexé à la présente afin d'illustrer plus concrètement les critiques que nous formons à l'encontre de ce mécanisme.

En effet, il est douteux que cette mesure soit plébiscitée par les entreprises, sans garantie qu'elles puissent pleinement amortir les réserves latentes qu'elles auront réévaluées et pour lesquelles elles se seront acquittées de l'impôt, ce qui ne sera pas le cas pour toute année pour laquelle le résultat est inférieur au montant de l'amortissement.

De plus, la mesure ne permettrait de neutraliser l'impact d'une application du taux ordinaire aux bénéfices réalisés après la suppression des statuts que jusqu'à concurrence du montant de l'amortissement des réserves latentes (y compris le *goodwill*) constituées pendant la durée des statuts. Tous les bénéfices dépassant ces montants seraient en revanche imposés au taux ordinaire.

Il en résulterait que certaines sociétés feraient sans doute le choix de quitter la Suisse préalablement à l'introduction de la RIE III compte tenu du fait que le mécanisme prévu ne leur garantit pas un taux d'imposition stable et concurrentiel, celui-ci dépendant à la fois de l'importance de leur *goodwill* et de leurs résultats futurs. Cela serait particulièrement vrai s'agissant des sociétés de *trading* dont les résultats sont extrêmement volatils.

Pour les sociétés faisant le choix de rester en Suisse, le risque serait important qu'elles renoncent à y développer leurs activités ou qu'elles s'efforcent d'y limiter leurs bénéfices imposables au montant de l'amortissement (érosion de la base d'imposition).

Enfin, l'implantation de nouvelles entreprises dans les cantons concernés serait considérablement freinée – sinon stoppée – par l'application du taux ordinaire d'impôt aux bénéfices de ces entreprises. A noter à ce titre que l'octroi d'allègements fiscaux ne pourrait constituer qu'une parade limitée, ce mécanisme étant soumis à des critères objectifs (notamment l'absence de concurrence) et faisant également l'objet d'un examen tant de l'OCDE que de l'UE.

Ainsi, l'introduction éventuelle de cette mesure ne dispenserait-elle nullement les cantons concernés de procéder à une baisse de leur taux ordinaire d'impôt sur les bénéfices au plus tard au moment de la suppression des statuts s'ils entendent maintenir leur attractivité fiscale après cette date.

Le cumul de cette mesure et de la baisse du taux alourdirait cependant considérablement le coût de la réforme pour ces cantons en leur faisant perdre l'effet partiellement compensatoire escompté entre ce que leurs sociétés "ordinaires" seraient censées payer en moins, en raison de la baisse du taux ordinaire, et ce que leurs sociétés "à statuts" seraient censées payer en plus, en raison de la suppression de ces derniers et de l'adoption d'un nouveau taux ordinaire supérieur à celui dont elles bénéficiaient préalablement. La perte de cet effet compensatoire se situerait entre 270 et 290 millions de francs annuels pour le canton de Genève et de plus de 50 millions de francs pour le canton de Vaud.

Cette mesure n'offrirait en outre pas de solution pérenne et poserait nombre de difficultés pratiques aux administrations fiscales et aux entreprises concernées (par ex. détermination d'un *goodwill* qui les engage en cas de futur départ, problème de

comptabilisation d'un impôt différé (DTA) pour les sociétés internationales ainsi que maintien de la distinction entre recettes de source étrangère et recettes de source suisse pour l'application du *step-up*).

Enfin, *last but not least*, cette mesure serait très probablement contestée, tant à l'interne qu'au niveau international, en ce qu'elle reviendrait à maintenir le privilège précédemment octroyé aux sociétés bénéficiant actuellement des statuts. Elle contreviendrait ainsi au principe cardinal selon lequel les nouvelles réglementations applicables aux revenus mobiles devront être conformes aux standards internationaux.

Si, en dépit de tout ce qui précède, cette mesure devait être retenue dans le cadre de la RIE III, nos deux cantons considèrent qu'elle ne devrait en tout état de cause pas être imposée aux cantons qui devraient rester libres de légiférer en la matière ou, à tout le moins, être facultative pour les entreprises.

b) Autres mesures fiscales préconisées par Vaud et Genève

Nous sommes favorables à l'examen attentif de l'introduction d'une taxe au tonnage, applicable tant au plan fédéral qu'au plan cantonal, répondant aux constats et considérations de la motion 14.3909 "*Taxe au tonnage - une nécessité fiscalement neutre*" que le Conseiller national Guillaume Barazzone a déposée le 25 septembre 2014. Acceptée au niveau international, cette mesure permettrait en particulier de renforcer l'effet *cluster* de la Suisse pour les activités de négoce de matières premières en rendant le pays également attractif pour les activités de *shipping* en tant que telles, ainsi que pour les activités liées à ces dernières. A ce titre, à la différence d'autres mesures fiscales dont le but principal est de compenser la suppression des statuts fiscaux cantonaux, la taxe au tonnage serait susceptible de générer des recettes supplémentaires pour la Confédération et les cantons concernés.

Nous sommes également d'avis qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité d'introduire des **mesures d'encouragement fiscal de la R&D&I en amont** afin notamment de tenir compte du risque que les développements en cours au niveau international réduisent sensiblement les effets attendus de la *licence box*. De telles mesures ne devraient pas être contestées au niveau international tant elles s'inscrivent au contraire dans la stratégie de l'UE et de l'OCDE de favoriser ce domaine d'activités. Elles contribueraient à la création d'emplois et permettraient de développer d'intéressantes synergies avec les Hautes Ecoles. Couplées à la *licence box*, elles permettraient la mise en place d'un système cohérent de promotion de la R&D&I tant en amont qu'en aval. Conscients toutefois que de telles mesures pourraient entraîner des pertes de recettes fiscales importantes, il pourrait être envisagé de ne les introduire, dans un premier temps, qu'au niveau cantonal et communal, en laissant le soin aux cantons d'en fixer l'étendue.

L'introduction des mesures actuellement prévues par la RIE III et/ou les éventuelles baisses d'impôts introduites par les cantons auront pour conséquence un abaissement du taux effectif d'imposition des sociétés en Suisse. Or, plusieurs Etats étrangers (notamment certains membres de l'UE) ont d'ores et déjà introduit - ou

pourraient introduire - unilatéralement des règles CFC (*controlled foreign corporation*) exigeant des taux d'imposition minimums pour les entités basées en Suisse, mais détenues par des sociétés basées en leur sein. Afin d'éviter les conséquences négatives qui adviendraient pour les entreprises ayant leur siège dans ces Etats dans l'hypothèse où ces taux minimums ne seraient pas atteints (contestation des prix de transfert, refus de la déduction de certaines charges facturées par une société du groupe en Suisse, etc.), il serait à notre avis aussi opportun de prévoir la **possibilité de majorer le taux d'imposition en Suisse**, à l'instar de ce que prévoit la législation fiscale du canton de Zoug. Sous réserve de l'examen de l'acceptabilité internationale d'une telle mesure, l'art. 28 LHID devrait ainsi être complété afin de réserver l'éventuelle application d'un taux majoré dans le cadre des relations internationales.

Enfin, dès lors qu'il a entraîné une baisse de recettes fiscales plus importante qu'initialement prévu, nous sommes d'avis que le **libre choix des entreprises de verser de l'agio non-imposable plutôt que des réserves ouvertes imposables**, introduit par la RIE II, **devrait faire l'objet d'une limitation** dans le cadre de la RIE III.

c) Quelques remarques s'agissant des compensations verticales

Il est pour nous impératif que la Confédération offre une marge de manœuvre budgétaire suffisante aux cantons, en particulier à ceux qui, comme Vaud et Genève, seront contraints de baisser leur taux de l'impôt sur le bénéfice parce que les autres mesures techniques qui seront adoptées ne leur permettront pas – ou que très partiellement – de conserver leur attractivité après la suppression des statuts fiscaux cantonaux.

S'agissant de l'étendue de la compensation verticale, nous partageons la position exprimée par la CDF et la CdC selon laquelle la Confédération doit supporter la majeure partie des répercussions financières de la RIE III et qu'il convient en conséquence d'introduire une augmentation de la quote-part cantonale à 21,2 % au moins, équivalant à 1,2 milliard de francs de mesures compensatoires.

S'agissant de la nature de cette compensation nous soutenons la proposition visant à relever la quote-part des cantons à l'impôt fédéral direct ("*neutralité de la concurrence fiscale*"), quand bien même une répartition calculée exclusivement en fonction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct des personnes morales ("*orientation d'après l'affectation*") serait plus cohérente avec l'objet même de la RIE III.

Afin d'atténuer quelque peu l'effet d'arrosage induit par ce mode de compensation, nous faisons nôtre la demande, formulée par une majorité de la CDF, que "*le produit supplémentaire de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération induit par les baisses fiscales cantonales soit remboursé temporairement aux cantons contraints d'abaisser leur taux*" (chiffre 57 de la position CDF).

Dans le même but, nous sommes en revanche fermement opposés à la prise en considération de tout critère démographique dans le mécanisme de répartition. En

effet, un tel critère renforcerait encore cet effet d'arrosage de manière tout à fait inacceptable en pénalisant les cantons les plus touchés par la réforme.

Quand bien même le mécanisme de la réévaluation des réserves latentes au moment de la sortie des statuts serait retenu – ce que nous ne souhaitons pas (cf. let. a *supra*) –, cela ne permettrait pas à nos deux cantons de différer la baisse de leur taux d'imposition du bénéfice ni même d'échelonner cette baisse dans le temps. Comme la CDF, nous sommes dès lors fermement opposés à l'idée que l'introduction des mesures de compensation se fasse de manière échelonnée sur quatre ans, ce d'autant plus que l'encaissement de l'augmentation de la quote-part n'interviendra qu'avec un an de décalage eu égard au système de perception de l'impôt fédéral direct.

d) Position de Vaud et Genève sur l'adaptation de la péréquation des ressources

Comme la CDF et la CdC, nous sommes favorables au remplacement de l'actuel facteur bêta par une réduction générale du poids du bénéfice des personnes morales par rapport à celui du revenu des personnes physiques dans l'assiette fiscale agrégée servant au calcul des contributions de chaque canton (facteur zêta).

Nous sommes en revanche opposés à l'application de ce concept d'une manière différenciée aux revenus à l'intérieur et à l'extérieur de la *licence box*. L'introduction d'un deuxième facteur zêta pour les revenus qui continueront à bénéficier d'une imposition allégée (*licence box*) crée en effet une distorsion parce que les autres revenus privilégiés de la même manière jusqu'ici seront pondérés selon le premier facteur zêta, beaucoup plus élevé. Comme ces revenus (avant tout de *trading*) sont répartis de manière très inégale en Suisse, les cantons qui en contiennent une part importante seront discriminés et verront leur facture RPT aggravée, par le simple effet du changement de système, alors même que la situation économique demeure la même. L'introduction d'un deuxième facteur zêta reviendrait en fait à favoriser doublement les cantons pour lesquels les nouvelles mesures fiscales, notamment la *licence box*, offriront une véritable solution de remplacement aux statuts fiscaux. Alors que, contrairement à Vaud et Genève, ces cantons ne seront pas contraints de réduire massivement leur taux d'imposition – préservant ainsi leurs recettes fiscales – ils verraient en sus leur contribution à la RPT réduite.

A défaut d'une solution permettant d'éviter toute discrimination et augmentation purement mécanique de la facture RPT, une solution transitoire, par l'instauration de contributions complémentaires bénéficiant notamment aux cantons impactés négativement au niveau de la RPT, doit être introduite.

Nous sommes favorables à l'instauration de contributions complémentaires temporaires pour autant qu'elles ne soient pas destinées exclusivement aux cantons dont le potentiel de ressources est le plus faible, mais se déploient au profit de tous les cantons impactés négativement au niveau de la RPT, soit 15 cantons. A cette fin, nous proposons d'instituer, à l'instar du fonds pour cas de rigueur actuel de la RPT, un nouveau fonds pour cas de rigueur doté de 333 millions de francs (d'une durée à déterminer) et financé à la fois de manière verticale, à hauteur des 180 millions de francs actuellement prévus par la Confédération, et de manière

horizontale, à hauteur de 153 millions de francs, en prélevant une partie du gain induit par le nouveau système sur les cantons concernés (*cf modèle présenté à l'administration fédérale et aux précisions figurant sur le questionnaire annexé*).

Nous sommes fermement opposés à l'idée d'instaurer une limite inférieure au facteur zêta. Uniquement destiné à préserver les versements actuels en faveur des cantons bénéficiaires, un tel mécanisme coûterait en effet énormément aux cantons contributeurs qui comptent le plus de personnes morales.

Nous demandons que les effets de la RIE III sur l'indice des ressources et sur les paiements péréquatifs soient pris en compte dès l'entrée en vigueur de la réforme. En effet, il n'est pas acceptable que les cantons contraints de baisser fortement leur taux d'imposition continuent pendant plusieurs années (au minimum 2019-2022) à contribuer à la péréquation des ressources sur la base d'un indice qui ne traduit plus leur capacité fiscale réelle. Il importe de trouver une méthode d'ajustement, même provisoire, de l'indice des ressources, et par conséquent des paiements péréquatifs, pendant la période de transition.

Dans la mesure où le mécanisme de la réévaluation des réserves latentes au moment de la sortie des statuts serait retenu - ce que nous ne souhaitons pas (*cf. let. a supra*) -, nous soutenons, *a priori*, l'adaptation du calcul de la péréquation des ressources pour tenir compte des réserves latentes, nécessaire pour calculer l'assiette fiscale des cantons. Comme souligné par la CDF, les aspects juridiques et techniques de cette adaptation devront être examinés dans le cadre de l'élaboration du message, notamment un correctif pour les cantons renonçant au mécanisme précité.

e) Remarques sur certains passages du rapport explicatif

A la page 23 du rapport, il est indiqué que la Confédération part du principe que les baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice resteront modérées. Cette affirmation est reprise et détaillée en page 43. Il nous apparaît cependant que la baisse est sous-estimée (*cf. en particulier les taux indiqués par les cantons de Vaud et de Genève ainsi que, tout récemment, de Fribourg*); en outre, si certains cantons ne réduisent pas leur taux d'imposition immédiatement (selon le sort réservé au *step-up*), ils le feront à terme. Ainsi, le taux de 16% pris comme base pour calculer le coût de la réforme – et donc la participation de la Confédération – apparaît-il trop élevé.

La troisième rubrique de la p. 107 traite des effets financiers de la suppression de la limitation temporelle du report de pertes. L'affirmation selon laquelle la mesure amènera probablement une augmentation de recettes fiscales apparaît sujette à caution car il n'est notamment pas tenu compte des pertes étrangères qui deviendront à la charge des sociétés suisses (art. 61a, al. 3, du projet).

Le tableau n° 17 (p. 122) contient des indications erronées en ce qui concerne le canton de Vaud: Le taux maximum de l'impôt cantonal et communal ne peut excéder 30% (art. 8, al. 1, LICom). La charge maximale ICC/IFD est donc d'au maximum 41,5% pour les participants à une société de personnes (la même remarque vaut

pour les tableaux suivants). Par ailleurs, la dernière colonne du tableau se fonde sur les taux actuels pour calculer les effets de la réforme proposée. Cette référence n'apparaît pas adéquate pour les cantons qui, tels Vaud et Genève, ont annoncé une importante diminution du taux de l'impôt. En prenant les taux annoncés, on constate que l'imposition des participants à une société de capitaux devient inférieure à celle des participants à une société de personnes.

En ce qui concerne le calcul du facteur zêta, l'annexe 2 p. 2 lettre iii) prend comme hypothèse que le 34% du substrat généré par l'impôt sur le bénéfice continuera à profiter d'un régime d'imposition privilégiée grâce à l'instauration d'une *licence box*. Or, il apparaît d'emblée que ce taux varie considérablement d'un canton à l'autre. La conséquence est que les calculs présentés surestiment le coût de la RPT pour les cantons dont la part de recettes privilégiées est supérieure à 34 %, mais sous-estiment ce coût pour les cantons se trouvant dans la situation inverse. Ceci est particulièrement important pour les cantons de Genève et de Vaud car le taux des recettes qui resteront privilégiées est nettement plus proche de zéro que de 34%. A cela s'ajoute le fait que le montant absolu des recettes jusqu'ici privilégiées et qui ne le seront plus est très élevé dans les deux cantons. Il est donc essentiel que les auteurs du projet testent ce paramètre de manière approfondie.

Enfin, et en complément de ce qui précède, vous trouverez ci-joint les réponses circonstanciées et, sous réserve de la question de la NID, communes aux cantons de Vaud et Genève au questionnaire que vous nous avez soumis.

En vous réitérant nos remerciements de nous avoir offert la possibilité de prendre position sur cet avant-projet, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Réponses au questionnaire

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale de la fiscalité