

Monsieur le Conseiller fédéral
Ueli Maurer
Chef du Département fédéral des finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

Réf. : CS/15022837

Lausanne, le 1^{er} novembre 2017

Loi fédérale relative au Projet fiscal 17 (PF17)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par la lettre du 6 septembre 2017, vous avez consulté les gouvernements cantonaux sur le Projet fiscal 17 (PF17). Le Conseil d'Etat vaudois a pris connaissance du présent projet et vous en remercie. Il vous transmet ci-après ses réponses aux questionnaires relatifs à PF17 et à la péréquation financière.

En préambule, il tient toutefois à souligner l'urgence de la mise en œuvre de cette réforme. Son report ne fait que renforcer l'incertitude qui prévaut depuis plusieurs années. Il est un fait que de nombreuses entreprises ont retardé leurs investissements et repoussé leurs projets de développement dans l'attente d'une situation clarifiée. Le canton de Vaud n'a plus accueilli aucune entreprise d'importance ces dernières années, d'autres ont renoncé et s'appêtent à renoncer définitivement aux développements prévus et remettent même en question leur présence dans le Canton et en Suisse. L'enjeu porte donc non seulement sur les recettes fiscales, mais aussi et surtout sur les emplois. Le Conseil d'Etat vaudois attend dès lors du Conseil fédéral qu'il mette tout en œuvre pour permettre une entrée en vigueur des dispositions du PF17 au 1^{er} janvier 2019 comme le Conseil fédéral s'y était d'ailleurs engagé dans le courant de l'été 2017.

Le Conseil d'Etat ne comprend par ailleurs pas la décision du Conseil fédéral d'augmenter la part cantonale à l'impôt fédéral direct à seulement 20,5%. Cette proposition s'écarte de manière substantielle des engagements pris par la Confédération de prendre en charge les coûts de la réforme à hauteur d'un milliard de francs. Pour permettre une répartition équilibrée des charges entre la Confédération et les cantons et compte tenu du fait que la Confédération n'envisage pas de baisse du taux de l'impôt fédéral direct, une part cantonale de 21,2% est nécessaire.

Projet fiscal 17

1. Etes-vous favorables à l'orientation stratégique du PF17, qui se compose des éléments suivants (ch. 1.2.1 du rapport explicatif) ?

1.1. Suppression des réglementations fiscales qui ne sont plus conformes aux normes internationales

Le maintien des réglementations contraires au droit international n'est plus possible. Cela bloque notamment l'implantation de nouvelles sociétés internationales. Il est à prévoir que le débat portera sur les conséquences financières du PF17, qui dépendront fortement des réactions des entreprises guidées par les modifications des conditions-cadre en matière de fiscalité ainsi que l'attractivité que proposeront les cantons (par les mesures de remplacement des statuts et la baisse du taux d'impôt sur les bénéfices). Face à ces incertitudes, le Conseil fédéral renonce à évaluer les effets financiers dynamiques, mais présente les effets statiques. L'estimation qu'il fait des diminutions de recettes publiques totales « de quelque 2,5 milliards de francs », tout comme le calcul de la part cantonale à 20,5% de l'impôt fédéral direct, sont néanmoins incompréhensibles dans le rapport de consultation.

Le Conseil d'Etat est favorable à la suppression des statuts fiscaux particuliers pour se conformer aux nouveaux standards internationaux.

1.2. Introduction de nouvelles réglementations conformes aux normes internationales, combinée avec une baisse des taux cantonaux d'imposition des bénéfices

L'introduction de nouvelles réglementations pour remplacer les statuts fiscaux cantonaux est nécessaire pour préserver la compétitivité de la Suisse, sa capacité concurrentielle et par conséquent l'emploi.

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction de nouvelles réglementations conformes aux normes internationales pour les raisons évoquées au chiffre 1.1 et pour assurer la compétitivité et l'attractivité de la Suisse.

1.3. Adaptation de la péréquation financière aux nouvelles réalités de la politique fiscale

D'une manière générale, les adaptations proposées pour la péréquation financière sont pertinentes par rapport aux nouvelles réalités de la politique fiscale induite par le projet PF17 ; elles sont politiquement acceptables pour le Conseil d'Etat vaudois qui propose toutefois des simplifications concernant le facteur zêta (cf.

chiffre 2.1 ci-après). Néanmoins, sur le plan technique, compte tenu de la complexité du domaine et des interactions entre d'une part le PF17 et la péréquation des ressources actuelles, et d'autre part le projet « d'optimisation de la péréquation financière (projet CdC / Marty) » qui sera traité dans le 3^e rapport sur l'efficacité de la RPT, il n'est pas certain que les adaptations légales proposées pour la péréquation financière ne doivent pas être adaptées avant l'entrée en vigueur de PF17 ou ultérieurement. Quelques remarques et/ou interrogations sont d'ailleurs présentées dans les réponses apportées ci-après en lien avec la péréquation.

Les adaptations proposées pour la péréquation financière sont politiquement acceptables pour le Conseil d'Etat qui propose cependant des simplifications concernant le facteur zêta.(cf chiffre 2,1 ci-dessous). Il se réserve toutefois le droit de revoir sa position, notamment dans le cadre de la consultation qui sera ouverte l'an prochain au sujet du 3^e rapport sur l'efficacité de la RPT.

1.4. Répartition équilibrée des charges de la réforme

Une des composantes essentielles à la mise en œuvre de la réforme sera la baisse des taux d'imposition cantonaux (canton + communes). Cette problématique n'est pas chiffrée dans la comparaison effectuée par la Confédération par rapport au droit en vigueur : Confédération (p. 43 (-755 mios)) et cantons/communes (p. 44 (+1'170 mios)). Cette « mise de côté » de ces effets est d'autant plus regrettable qu'une approche qualitative de la question est présentée dans les tableaux des pages 44 et 45 du rapport explicatif. Il est mentionné que pour la Confédération il s'agira « d'une augmentation des recettes » et que pour les cantons il s'agira « d'une diminution substantielle des recettes ».

Une annexe au rapport RIE III de 2014 présentait les assiettes fiscales et les impôts cantons/communes (moyennes 2008-2010). Sur cette base, on peut estimer que si les cantons dont le taux net ICC+IFD est supérieur à 16% diminuent leur taux pour tendre à ce taux d'impôt, les recettes ICC diminueront de quelque CHF 3.1 milliards. Mécaniquement, la Confédération bénéficiera de CHF +235 mios de recettes IFD supplémentaires.

En prenant en considération ces deux paramètres, les charges de la réforme ne sont pas équilibrées ; contrairement à ce qui est présenté par la Confédération dans le rapport, les cantons en supportent une part substantiellement plus importante que la Confédération. Ce constat doit amener la Confédération à revoir sa position sur le taux d'augmentation de la part des cantons à l'IFD qui doit être au minimum de 21,2%.

Le Conseil d'Etat exige une répartition équilibrée des charges et respectant les engagements pris par la Confédération. Il demande que le taux d'augmentation de la part des cantons à l'IFD soit au minimum fixé à 21,2%.

2. Etes-vous favorables aux mesures suivantes (ch. 1.2 du rapport explicatif) ?

Suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial

Le Conseil d'Etat est favorable à la suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial pour les raisons évoquées au chiffre 1.1.

2.1. Introduction d'une *Patent box*

Le Conseil d'Etat est favorable à l'évolution plus restrictive de la *Patent box*. Cette mesure devrait cependant, comme les autres, être facultative pour les cantons. En effet, à l'exception d'un très petit nombre de cantons, cette mesure n'est pas appelée à jouer un rôle prépondérant dans la réforme projetée. En outre, cela aurait pour conséquence de rééquilibrer le projet au niveau de la RPT en évitant de privilégier un seul allègement (en effet, il n'y a pas de raisons matérielles de traiter différemment les abattements de l'IP box de ceux de la R&D) et de la simplifier (un seul facteur zêta pour les personnes morales).

Nous saluons l'exclusion des inventions non brevetées des PME et des logiciels protégés par un droit d'auteur, en particulier en vue de la mise en œuvre.

Selon le rapport explicatif, page 10, le logiciel faisant partie d'une invention (en qualité « d'invention mise en œuvre par ordinateur ») peut entrer dans les droits éligibles à la *Patent box*. Ainsi, l'égalité de traitement entre les commandes mécaniques et numériques brevetées serait assurée.

Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction d'une *Patent box*. Il demande toutefois que l'évolution de la *Patent box* soit plus restrictive et que la mesure soit facultative pour les cantons.

2.2. Introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement

Les déductions accrues pour la recherche et le développement sont réglées dans la loi. Le critère consistant à se fonder sur les dépenses de personnel pour calculer la déduction supplémentaire a pour conséquence de restreindre légèrement les effets de la mesure, mais il facilite sa mise en œuvre par les autorités fiscales.

Le Conseil d'Etat apprécie positivement l'introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement. La prise en compte des frais du personnel avec majoration est une solution acceptable.

2.3. Introduction d'une limitation de la réduction fiscale

La limitation des effets des réductions est appréciée positivement car l'effet du cumul des allègements est mal connu. Le taux de 70% est un compromis acceptable entre les cantons qui ciblent essentiellement sur les mesures et ceux qui axent principalement sur la baisse des taux.

Le Conseil d'Etat est en faveur de l'introduction de la limitation de la réduction fiscale proposée, soit 70%..

2.4. Augmentation de l'imposition des dividendes

L'augmentation de l'imposition des dividendes est sans effet pour le Canton de Vaud car les dividendes qualifiés faisant partie de la fortune privée (la quasi-totalité des cas) sont déjà imposés à 70%. Une imposition minimale va cependant dans le bon sens car elle évite les allègements excessifs effectués par quelques cantons.

Le Conseil d'Etat peut soutenir une augmentation de l'imposition des dividendes. Cependant, compte tenu du fait que cette majoration peut susciter des difficultés dans certains cantons et, partant, fragiliser la réforme, il estime judicieux de laisser une certaine marge de manœuvre aux cantons.

2.5. Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct

Le Conseil d'Etat regrette que le Conseil fédéral, malgré les demandes répétées des cantons, celui de Vaud en particulier, prévoie de limiter à 20,5% la part cantonale à l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral s'était pourtant engagé à participer au financement de la réforme à raison d'un milliard de francs, ce qui correspond à une part IFD de 21,2%.

Contrairement à ce qui est présenté dans le rapport mis en consultation, les charges de la réforme ne sont pas réparties de manière équilibrée ; les cantons en supportent une part substantiellement plus importante que la Confédération.

Ce constat doit amener la Confédération à revoir sa position sur le taux d'augmentation de la part des cantons à l'IFD qui doit être au minimum de 21,2%.

Le tableau ci-dessous présente les revenus de l'IFD prévus par la Confédération dans son plan financier 2019-2021. On constate sur cette base :

- que la part des cantons à l'IFD reste stable à 17% sur toute la période ; par conséquent, les effets PF17 ne sont pas encore introduits dans la planification financière fédérale ;
- que la compensation fédérale de CHF 825 mios proposée dans PF17 découle de l'année de planification 2020. Pour cette même année, pour atteindre une compensation de l'ordre du milliard de francs, c'est bien une part de 21,2% sur laquelle les cantons devraient pouvoir compter ;
- que le gain de CHF 235 mios que la Confédération obtiendra grâce à la baisse des taux cantonaux n'est pas introduit dans la planification et donc, pas calculés dans la compensation de CHF 825 mios actuellement présentée par la Confédération dans PF17.

<i>en mios CHF</i>	Comptes	Budget		Plan	Plan	Plan
		2016	2017	2018	fin.	fin.
		2017	2018	2019	2020	2021
Recettes de l'IFD	21'057	20'134	21'507	22'427	23'438	24'403
Variation annuelle		-923	1'373	920	1'011	965
Variation annuelle (%)		-4.4%	6.8%	4.3%	4.5%	4.1%
Part des cantons à l'IFD	3'619	3'450	3'683	3'840	4'012	4'176
Part en %	17%	17%	17%	17%	17%	17%

Calculs effets PF17 (calculé sur recettes brutes IFD)

Augmentation part cantons à 20,5%	820	854
Augmentation part cantons à 21,2%	984	1'025

Le Conseil d'Etat ne soutient pas la limitation du taux de la part cantonale à l'impôt fédéral direct à 20,5%. Il exige que la part cantonale à l'IFD soit au minimum de 21,2%, afin d'assurer un équilibre dans la répartition des charges entre la Confédération et les cantons et de respecter les engagements pris par la Conseil fédéral de compenser les charges à hauteur d'un milliard de francs.

2.6. Prise en compte des villes et des communes

L'injonction du Conseil fédéral de prendre en compte les communes dans la répartition de la compensation accordée par la Confédération aux cantons – par l'introduction d'une disposition dans la LIFD – remet non seulement en cause la capacité des cantons de répartir équitablement avec les communes les charges résultant de l'abrogation des statuts fiscaux spéciaux, mais ne s'inscrit pas dans les principes fédéralistes qui prévalent en matière de fiscalité.

Le Conseil d'Etat peut toutefois accepter la modification introduite à l'art. 196 al. 1^{bis} LIFD.

2.7. Hausse des montants minimaux pour les allocations familiales

Le Conseil d'Etat vaudois constate à satisfaction que le projet PF17 comporte un volet social susceptible de favoriser son acceptation politique et populaire le cas échéant. Néanmoins, le relèvement de 30 francs qui est proposé pour les allocations familiales et de formation ne bénéficiera pas à tous les cantons ; ainsi qu'indiqué dans le rapport, les normes cantonales de Vaud, Valais, Genève, Jura, Berne et Zoug sont déjà supérieures au relèvement proposé par PF17.

Le Conseil d'Etat vaudois propose de remplacer cette mesure par une augmentation du soutien de la Confédération à la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie. Une augmentation de la base de calcul du subventionnement fédéral à 8.5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (contre 7.5% actuellement) augmenterait les moyens à disposition de la réduction individuelle des primes d'environ CHF 300 millions. Cet apport permettrait aux cantons de continuer de soutenir la réduction des primes, respectivement de consolider cette politique. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'avis du Conseil fédéral exprimé en page 15 du rapport quant au fait « *qu'une hausse de la part de la Confédération à la réduction des primes profiterait aux cantons, sans garantie aucune que les ménages privés en profiteront aussi* ». En outre, cette mesure contribuerait à équilibrer les charges de la réforme entre les cantons et la Confédération.

Par rapport à la mesure proposée par la Confédération, le Conseil d'Etat préfère une augmentation du soutien de la Confédération à la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie.

2.8. Allègements dans le cadre de l'imposition du capital

Les allègements de l'impôt sur le capital devraient également être possibles pour les prêts intragroupes. Contrairement à la RIE III, la réduction de l'impôt sur le capital pour les prêts internes au groupe n'est pas retenue dans le PF17. Cette mesure s'avère toutefois bien ciblée pour remplacer l'abrogation des statuts fiscaux cantonaux.

Dans la mesure où ils n'étaient pas contestés dans la RIE III, le Conseil d'Etat invite la Confédération à privilégier une solution visant la réduction de l'impôt sur le capital en prévoyant aussi des allègements pour les prêts intragroupes.

2.9. Déclaration de réserves latentes

La restriction prévue pour les actifs circulants (pas de déclaration de réserves latentes pour eux) est critiquable. Contrairement à la RIE III (transferts d'actifs et de fonctions), le PF17 limite la déclaration des réserves latentes en cas d'arrivée en Suisse ou de départ à l'étranger aux transferts d'actifs immobilisés, d'exploitations, de parties distinctes d'exploitation ou de fonctions. Les transferts d'actifs circulants sont ainsi exclus. Selon le rapport explicatif, page 23, l'exclusion des actifs circulants permet d'éviter des corrections de bénéfice (du fisc étranger) en raison de déplacement de bénéfices en Suisse.

Le Conseil d'Etat demande que les règles du PF17 relatives aux réserves latentes intègrent les actifs circulants.

2.10. Modifications dans le domaine de la transposition

L'extension du fait générateur de l'imposition en cas de transposition découlant du fait que le projet n'exige plus que la participation vendue soit d'au moins 5% n'est pas en lien direct avec les objectifs de la réforme de l'imposition des entreprises. En renonçant au seuil de 5%, on supprime une lacune fiscale injustifiée, qui « peut provoquer des sous-impositions se chiffrant en millions » (rapport explicatif page 22). Cette mesure peut contribuer à financer le PF17.

Selon la systématique fiscale, l'adaptation de l'art. 20a al. 1 litt. b P-LIFD est conforme au principe de l'apport en capital. Ce changement correspond à la pratique actuelle cantonale en matière d'imposition selon la LIFD et la LHID.

Le Conseil d'Etat approuve la réglementation en matière de transposition.

2.11. Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt

L'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables en Suisse de groupes étrangers, déjà prévue dans le précédent projet, n'est pas en rapport direct avec la présente réforme mais ne pose pas de problèmes particuliers.

Le Conseil d'Etat approuve la mesure.

2.12. Modifications de la péréquation financière

Ainsi qu'indiqué en réponse au point 1.3, de manière générale, les adaptations proposées pour la péréquation financière sont pertinentes par rapport aux nouvelles réalités de la politique fiscale induite par le projet PF17 ; elles sont politiquement acceptables. Cependant, le Conseil d'Etat vaudois formule ci-dessous quelques remarques d'ordre technique et se réserve le droit de revoir sa position, notamment dans le cadre de la consultation qui sera ouverte l'an prochain au sujet du 3^e rapport sur l'efficacité de la RPT.

Remarques :

Facteur zêta 2 : le calcul du zêta 2 prend en considération uniquement l'exploitation moyenne des bénéfiques provenant de brevets et de droits comparables (car obligatoire pour les cantons) alors que ceux provenant de la recherche et du développement en sont exclus (car facultatif pour les cantons). On comprend que les revenus déterminants sur lesquels les cantons ont une marge de manœuvre soient exclus du calcul ; néanmoins, tant les allègements octroyés au titre de brevet que de R&D poursuivent l'objectif de générer une activité économique à forte valeur ajoutée sur le territoire suisse. En outre, le facteur zêta 2 bénéficiera essentiellement à quelques cantons. Le Conseil d'Etat souhaite que l'on reprenne la proposition faite sous chiffre 2.1, proposition qui consiste à rendre la patent box facultative, ce qui aboutit à un facteur zêta unique. A défaut, il entend que le calcul du facteur zêta 2 prenne en considération l'exploitation moyenne non seulement des brevets et droits comparables, mais également celle de la recherche et du développement.

Facteur zêta en général : Si les propositions pour le facteur zêta 2 ne sont pas retenues l'utilisation de deux facteurs zêta ne peut être que temporaire. L'utilisation d'un facteur zêta unique serait toutefois plus pertinent pour la stabilité de la péréquation des ressources.

Les adaptations proposées pour la péréquation financière sont politiquement acceptables. Le Conseil d'Etat souhaite cependant que l'on reprenne la proposition faite sous chiffre 2.1, proposition qui consiste à rendre la patent box facultative, ce qui aboutit à un facteur zêta unique. A défaut, il entend que le calcul du facteur zêta 2 prenne en considération l'exploitation moyenne non seulement des brevets et droits comparables, mais également celle de la recherche et du développement. Il se réserve par ailleurs le droit de revoir sa position, notamment dans le cadre de la consultation qui sera ouverte l'an prochain au sujet du 3^e rapport sur l'efficacité de la RPT.

3. Quelles autres mesures proposez-vous ?

Le Canton de Vaud est toujours favorable à l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre (NID), qui pourrait s'inscrire parmi les mesures de remplacement ciblées proposées aux cantons touchés de manière très différente par la suppression des statuts fiscaux cantonaux. La renonciation à cet instrument

défavorise en particulier les cantons où sont établies de nombreuses sociétés de groupes et de sociétés financières et entraîne une perte d'attractivité de la Suisse dans le domaine des activités de financement de groupe.

Par souci de rallier une majorité au PF17 et face aux critiques durant la campagne de votation sur la RIE III, le Conseil fédéral a renoncé à introduire l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre.

Considérant l'importance de ces sociétés de groupes et de sociétés financières, la possibilité d'introduire l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts au niveau cantonal et communal devrait être prévue. La charge fiscale des entreprises aujourd'hui imposée selon leur statut de holding s'en trouvera majorée malgré l'introduction des NID et la Confédération verrait croître ses recettes fiscales, pour autant que ces entreprises demeurent en Suisse.

Sur la base de ces considérations et vus les récents développements internationaux, le Canton de Vaud estime pertinent d'évaluer la possibilité d'introduire cette mesure ciblée aux actuelles sociétés à statut holding et les sociétés financières actuellement au bénéfice d'un statut particulier, au niveau cantonal et à titre facultatif sous l'appellation « déductions pour financement propre », dans un projet distinct du PF 17 et sachant qu'une telle mesure est de nature à permettre à certains cantons de ne pas baisser l'imposition de manière significative.

Le Conseil d'Etat comprend que le PF 17 n'intègre pas les NID prévus dans le cadre de la RIE III, compte tenu des risques politiques. Il estime cependant pertinent d'évaluer la possibilité d'introduire les NID à titre facultatif au niveau cantonal dans un projet distinct du PF 17, afin de permettre à certains cantons de ne pas baisser l'imposition de manière significative.

Péréquation financière

1. Date de la renonciation spontanée au statut spécial

La date du 31 décembre 2016 était cohérente par rapport aux délais de mise en vigueur du projet RIE III ; mais ne l'est plus avec les délais de mise en œuvre du PF17.

Sachant que certains cantons utilisent couramment l'instrument dit « de déclaration des réserves latentes », alors que d'autre ne l'utilisent pas, il serait pertinent, afin de réduire les risques de distorsion dans les calculs de la péréquation des ressources, de décaler cette date au 31 décembre 2017 qui correspond mieux au calendrier de PF17.

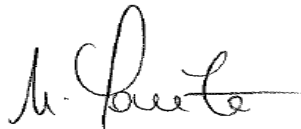
2. Seuil et plafond des facteurs zêta durant la phase transitoire

Les seuils et plafond prévus à l'art. 23a al. 3 LPFCC permettra au Conseil fédéral de fixer des limites au(x) facteur(s) zêta afin de stabiliser le système. Cette compétence est prévue en cas de difficulté à effectuer un calcul technique compte tenu du peu de données disponibles. Cette disposition transitoire est utile mais devra être utilisée le cas échéant de manière restrictive et comme ultime recours. En effet, il n'est pas avéré que la fixation des facteurs zêta dans l'intervalle de seuils compris entre 25% et 35% soit plus objective que l'utilisation d'un calcul même si ce dernier est fragile techniquement. Au surplus, le Conseil d'Etat vous renvoie aux remarques et propositions faite sous chiffres 2.1 et 2.12.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Note « Remarques détaillées complémentaires »

Copies

- OAE
- SG-DFIRE