

**REPOSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Alexandre Berthoud et consorts –**  
**Exonérations fiscales – Un outil de développement économique à préserver (22\_INT\_25)**

**Rappel de l'intervention parlementaire**

*« De la crise des subprimes à celle du Covid – Le Miracle vaudois ». Tel est le titre d'une étude de l'Observatoire de l'économie, publiée fin septembre dernier. Réalisé avec l'Institut CREA, la faculté HEC de l'Université de Lausanne et la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI), le document souligne les remarquables performances récentes de l'économie cantonale.*

*En quinze ans, le PIB vaudois a progressé de 41,9% (2,4% par an en moyenne). Et ce, en ayant traversé la crise des subprimes, celle de l'Euro, l'abandon du cours plancher de l'euro par rapport au franc, la guerre commerciale et la crise du Covid-19. L'emploi a augmenté de 31,0% entre 2005 et 2020 (1,8% par an en moyenne). Dans ces deux domaines, les taux de croissance affichés par l'économie vaudoise sont plus élevés que ceux de l'ensemble de la Suisse (PIB : + 29,7% ; emploi : + 19,9%), des Etats-Unis (PIB : + 27,9% ; emploi : + 6,1%), de la zone euro (PIB : + 10,9% ; emploi : +9,5%).*

*Mais on ne devrait en fait pas parler de « Miracle vaudois » car il n'y a là rien de miraculeux. Si le Canton est dans cette situation enviable c'est parce qu'au sortir de la crise des années 90, il s'est engagé dans une large diversification de son économie, misant sur le développement d'activités à haute valeur ajoutée. Ainsi, dans les années 2004 à 2008 le PIB a progressé deux fois plus vite qu'entre 1988 et 2003.*

*Pour réussir, le Canton a utilisé toutes les ressources à sa disposition. Dont les exonérations fiscales temporaires, outil de promotion économique prévu par le législateur fédéral et inscrit dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Exonérations destinées aux entreprises nouvellement créées ou modifiant de façon importante leur activité, qui servent les intérêts économiques du canton.*

*Aussi, en 2012 une étude de l'institut CREA a estimé à 4,6 milliards de francs pour la seule année 2009 l'impact global des sociétés au bénéfice cette année-là d'exonérations temporaires. Sociétés qui multiplient autour d'elles par 2 chaque emploi qu'elles créent et par 2 encore la valeur ajoutée qu'elles créent. Le bénéfice pour les intérêts économiques du canton est indéniable. En rappelant que chaque exonération est assortie de conditions strictes et d'une clause de « claw-back » d'une durée égale à celle de l'exonération, qui permet de fixer de façon durable sur le territoire vaudois les sociétés concernées.*

*A la connaissance de l'interpellateur d'ailleurs, le fameux projet « GLoBE » de l'OCDE ne s'oppose nullement à de telles mesures de promotion économique. A ce stade, il prévoit que les incitations fiscales offertes afin de stimuler l'activité économique seront couvertes par une exception.*

*Se priver d'un outil économique qui a pareillement fait ses preuves, alors que le projet de l'OCDE admet la possibilité de le maintenir à certaines conditions, apparaît comme un non-sens. En particulier dans un pays – la Suisse – qui doit déjà composer avec une monnaie qui ne cesse de s'apprécier et des coûts de main-d'œuvre supérieurs à ceux de nombreux pays.*

*Considérant ce qui précède, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

*1) Le Conseil d'Etat estime-t-il opportun de maintenir l'usage de l'outil de promotion économique d'exonérations fiscales temporaires de sociétés multinationales pour promouvoir le développement économique du canton ?*

*2) Le projet de l'OCDE est-il compatible avec la poursuite de l'utilisation de cet outil à l'intention de sociétés multinationales ?*

*3) Faudrait-il adapter cet outil, et de quelle manière ?*

*4) D'autres mesures de promotion économiques sont-elles susceptibles de produire les mêmes effets incitatifs ?*

## Réponse du Conseil d'Etat

### Préambule

En préambule, il convient d'établir les contours de cette réforme de la fiscalité internationale que représente l'action 1 du projet BEPS, et plus précisément son pilier 2, et les règles GloBE y relatives.

Afin de lutter contre l'érosion de la base imposable, 137 pays et juridictions membres du Cadre inclusif OCDE/G20 ont notamment approuvé la mise en œuvre, dès 2023, du pilier 2 comprenant entre autres les règles GloBE. Ces règles comportent différents aspects (définition des entreprises soumises, définition de la base de calcul GloBE unifiée, définition des impôts couverts, calcul de l'impôt complémentaire, etc.) et visent à faire en sorte que les grands groupes d'entreprises multinationales (EMN) s'acquittent d'un impôt minimum mondial sur les bénéfices de 15%. Pour ce faire dès lors que, dans une juridiction, le taux d'imposition effectif (TEI /ETR), calculé selon les critères GloBE, n'atteint pas le minimum de 15%, les autres Etats où sont établis les entités de l'EMN obtiennent le droit de prélever un impôt complémentaire. Cet impôt complémentaire, fondé sur une substance fiscale extra territoriale, ne peut être prélevé que si l'Etat en question l'a implémenté, dans son droit national.:

En particulier :

- la règle primaire, dite règle d'inclusion du revenu (IIR / RDIR), permet à l'Etat de résidence du groupe, à savoir l'Etat de résidence de l'entité mère ultime, de prélever un impôt supplémentaire équivalent à la différence entre le taux minimum global de 15% et le taux effectif d'imposition sur les bénéfices de ses filiales (les « entités constitutives ») ;
- la règle secondaire, dite règle relative aux paiements insuffisamment imposés (UTPR / RPII), interdit la déductibilité de certaines charges lorsque le revenu correspondant est faiblement imposé auprès d'une entité constitutive et n'est pas assujéti à l'impôt au titre de la règle primaire (IIR / RDIR).

Bien que fondées sur une approche commune, les Etats membres du cadre inclusif ne sont pas tenus d'adopter ces règles mais doivent les suivre dès lors qu'ils les implémentent dans leur législation, de même qu'ils doivent accepter que d'autres Etats membres du cadre inclusif les appliquent.

Les règles s'appliqueront aux multinationales ayant un chiffre d'affaires d'au moins 750 millions d'euros mais les Etats de résidence du groupe, à savoir les Etats de résidence de la mère ultime, peuvent décider d'appliquer la règle de l'IIR / RDIR aux entreprises dont le chiffre d'affaires serait inférieur.

Le 11 mars 2022 le rapport explicatif concernant l'introduction des règles GloBE a été publié par la Confédération en vue de la consultation. Celui-ci inclut deux modifications constitutionnelles dont l'une transitoire afin de pouvoir transposer les règles GloBE dans le droit suisse dès 2024 dans l'attente de la législation ad hoc. En l'état le seuil de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires est clairement repris dans le projet soumis à consultation de sorte que les autres entreprises ne sont pas concernées, étant précisé que le seuil de 750 millions s'entend comme étant le chiffre d'affaires réalisé au niveau consolidé mondial afin de déterminer si un groupe multinational est concerné par les règles GloBE, et que les entités suisses de ce groupe seront soumises aux règles GloBE quand bien même elles ne réalisent pas pour elles-mêmes un chiffre d'affaires de 750 millions d'euros.

La modification de la constitution vise à introduire trois impôts (IIR, RPII et impôt complémentaire domestique) qui s'appliquent dans des situations différentes du point de vue suisse. Le Conseil fédéral a précisé que ces modifications permettraient « d'encaisser des recettes fiscales supplémentaires qui iraient sinon à l'étranger », ce qui s'applique essentiellement à l'impôt complémentaire domestique.

En effet, en présence d'un impôt complémentaire domestique répondant aux critères GloBE, il n'y a pas de place pour le prélèvement du IIR/RDIR ou de l'UTPR/RPII.

## Réponses aux questions

1) *Le Conseil d'Etat estime-t-il opportun de maintenir l'usage de l'outil de promotion économique d'exonérations fiscales temporaires de sociétés multinationales pour promouvoir le développement économique du canton ?*

Les allègements fiscaux temporaires des personnes morales accordés au titre de l'art. 91 LI ne sont pas abrogés par la mise en œuvre des règles GloBE et, selon le cadre général d'application, certaines activités dites « de substance » seront couvertes par une exception au titre d'incitations fiscales visant à stimuler l'activité économique.

En effet, il n'existe aucune disposition légale interdisant les allègements fiscaux temporaires et le projet mis en consultation à cet égard par la Confédération le 11 mars 2022 n'abroge pas l'article 23 al. 3 LHID y relatif, ni même les allègements fiscaux fédéraux fondés sur l'article 12 de la loi fédérale sur la politique régionale (LPR). L'OCDE établit des règles modèles qui ne constituent pas en elles-mêmes du droit international et ce n'est que l'implémentation de ces règles dans la législation nationale des Etats qui leur donne force de loi.

Les nouvelles règles internationales laissent de la place pour des allègements en tant qu'outil de promotion économique pour des activités avec de la substance impliquant la création d'emplois et des investissements en actifs corporels.

Le Conseil d'Etat souhaite conserver les allègements fiscaux cela afin que le Canton de Vaud garde, à sa disposition, un outil attractif de promotion économique permettant en sus d'assurer la durabilité des activités déployées (claw-back). D'autant que ces allègements s'adressent à des profils divers d'entreprises, ainsi n'étant pas interdits par les règles GloBE, tout au plus peuvent-ils perdre de leur pertinence dans certains cas de figure.

2) *Le projet de l'OCDE est-il compatible avec la poursuite de l'utilisation de cet outil à l'intention de sociétés multinationales ?*

Les règles de l'OCDE, comme indiqué à la réponse 1, ne touchent pas le domaine des allègements fiscaux.

En effet selon l'OCDE, « (...) Le Pilier Deux limite la concurrence en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés en introduisant un impôt minimum mondial au taux de 15 % que les pays peuvent prélever pour protéger leur base d'imposition (les règles GloBE). Il ne met pas fin à la concurrence fiscale, mais pose des limites à cette concurrence convenues multilatéralement. Les incitations fiscales offertes afin de stimuler l'activité économique seront couvertes par une exception. »

A cette fin, les règles GloBE prévoient, lors de la détermination de l'impôt complémentaire GloBE, le système du « carve-out », outil qui, selon l'OCDE, permet de tenir compte des incitations fiscales octroyées afin de stimuler l'activité économique. Il s'agit d'une règle d'exclusion du revenu attribué aux activités substantielles (emplois et investissements) déployées dans l'Etat ayant un TEI < 15%, qui permet de soustraire de la base de calcul de l'impôt complémentaire GloBE que peut prélever un autre Etat un montant correspondant à 5% de la masse salariale et 5% des actifs corporels nets. Une période de transition de dix ans est prévue durant laquelle l'exclusion est dégressive et porte la première année sur 10% de la masse salariale et 8% des actifs corporels nets (système dit du carve-out).

Partant, les allègements fiscaux temporaires de l'art. 91 LI restent un outil de promotion économique attractif à concurrence à tout le moins des activités bénéficiant du carve-out s'agissant des EMN entrant dans le périmètre des règles GloBE.

3) *Faudrait-il adapter cet outil, et de quelle manière ?*

Une adaptation de la circulaire de 2012 sur les allègements fiscaux temporaires est nécessaire, l'environnement économique local et international ayant fortement évolué depuis sa mise en œuvre. L'adoption des règles GloBE est un motif additionnel de révision, étant précisé que l'impôt complémentaire domestique ne saurait faire l'objet d'un allègement.

4) *D'autres mesures de promotion économiques sont-elles susceptibles de produire les mêmes effets incitatifs ?*

L'exonération fiscale est complémentaire aux autres outils de promotion économique, en ce sens qu'une appréciation doit être faite au cas par cas pour déterminer l'instrument qui se prête le mieux à chaque situation à des fins de promotion économique. Par ailleurs, certaines de ces aides pourraient être requalifiées, selon les règles GloBE, de subvention et impacter défavorablement le TEI de l'entreprise. Partant elles ne correspondent pas aux attentes des entreprises multinationales visées par le projet de l'OCDE.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2022.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*A. Buffat*