

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION DES FINANCES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI) - personnes morales

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 24 août 2023 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6 dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, J. De Benedictis, P. Dessemontet K. Duggan, N. Glauser, J. Eggenberger, Y. Pahud, J.-F. Paillard et G. Zünd. M. D. Lohri était excusé.

Ont participé à cette séance, Mme la Conseillère d'Etat V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI), M. P. Dériaz, directeur de la Division de la taxation à l'Administration cantonale des impôts (ACI) et Mme D. Yerly, juriste fiscaliste à l'ACI. M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Cet EEMPL concerne les personnes morales avec l'instauration d'un impôt minimal cantonal sur le bénéficiaire pour maintenir l'attractivité du canton de Vaud. Cette modification légale s'inscrit dans la mise en œuvre progressive d'une réforme de la fiscalité internationale dénommée GloBE¹, portée par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et le G20. Elle vise à terme à appliquer un taux unique de 15% aux grandes entreprises, selon des critères stricts. Ce principe a été voté au niveau suisse et doit être implémenté au niveau cantonal. Ce projet ne concerne pas toutes les entreprises, mais seulement celles ayant une activité internationale et un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'Euros; il se déroulera en plusieurs étapes. Ce texte concerne le premier volet de mesures et vise à faire évoluer l'imposition des réserves latentes des entreprises et introduire un barème progressif des personnes morales. Le Conseil d'Etat respecte ses engagements pris sur le plan fiscal dans le programme de législature, mais est tenu par un agenda serré pour garantir une compatibilité de certaines pratiques comptables au niveau international, avant le 31 décembre 2023, d'où l'urgence demandée pour le traitement de ce texte. Un autre objectif, pour les entreprises touchées par la réforme GloBE, est de leur garantir un cadre légal clair et une sécurité juridique accrue. Cette démarche doit également permettre de pérenniser et sécuriser des recettes fiscales cantonales et simplifier les démarches administratives pour les entreprises existantes. Ce pouvoir d'attractivité cantonal pourrait également déboucher sur l'implémentation de nouvelles entreprises et créer ainsi de nouveaux emplois, ou, à tout le moins, de maintenir ceux déjà créés. L'atteinte de cet objectif global se fera en deux temps.

¹ GloBE : Anti Global Base Erosion

Dans le premier volet, objet de cet EMPL, le Conseil d'Etat propose de procéder à une adaptation de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI) par le biais de deux mesures, soit d'une part faire évoluer l'imposition au taux distinct des réserves latentes vers un amortissement annuel pour le solde de la matière (*step-up*) et d'autre part introduire dans le droit cantonal un barème progressif pour l'imposition des personnes morales. Ces deux mesures entreraient en vigueur en deux temps.

- La première mesure date la réforme fiscale de 2020 (RFFA²) qui avait consacré l'introduction d'un taux distinct des réserves latentes ; sa modification permet aux entreprises vaudoises correspondant aux critères GloBE d'être traitées sur un pied d'égalité avec celles établies dans les autres cantons concernés (Zurich – Bâle-Ville – Schaffhouse – Zoug – Lucerne). Cette nouvelle mesure permet à l'entreprise de réévaluer ses réserves latentes et, les années suivantes, de les amortir en créant des charges déductibles fiscalement. L'entrée en vigueur devrait être fixée en 2023.
- La deuxième mesure concerne le taux d'imposition du bénéfice et propose d'introduire un barème progressif pour l'imposition des personnes morales, de telle sorte à maintenir le taux actuel de 3,1/3% pour la tranche de bénéfice net imposable dans le canton de Vaud jusqu'à 10 millions de francs, le bénéfice excédentaire étant quant à lui imposé à 3,75%. L'entrée en vigueur de cette mesure serait au 1^{er} janvier 2025.

Cumulées ces deux mesures sont susceptibles, toute chose restant égale, de rapporter des recettes fiscales supplémentaires au canton d'un montant estimé entre 45 et 65 millions.

Dans un deuxième volet, le Conseil d'Etat proposera, début 2024, de mettre en place un train de mesures pour garantir et améliorer l'attractivité du canton de Vaud. Ce train de mesures sera concrétisé dans un second temps et les modifications législatives correspondantes seront transmises au Grand Conseil à ce moment-là. Il comprendra des mesures fiscales, des mesures de soutien aux conditions-cadre économiques (soutien à la R&D, main d'œuvre, formation, efficacité énergétique), dont un pan relatif au renforcement de l'accueil extra-familial).

En conclusion, la Conseillère d'Etat relève que, tout comme le canton de Vaud, plusieurs cantons (Schaffhouse, Saint-Gall, Lucerne, etc.) sont également en pleine réflexion pour réussir à garder leur substrat fiscal,

3. DISCUSSION GENERALE

La discussion porte principalement sur les dispositions transitoires (art 277k). Pour donner suite à certaines interrogations, il est rappelé, par la Conseillère d'Etat, que la baisse du plafond des réductions fiscales à 30% ne s'applique que pour les entreprises qui ont opté pour l'amortissement des réserves latentes. L'amortissement des réserves latentes permet d'augmenter le résultat, ce qui justifie cet abaissement à 30%. Pour certains députés, toutefois, cet abaissement pourrait mettre à mal certaines entreprises, notamment celles pour qui la recherche et l'innovation engendrent des coûts importants mais leur permettent de rester concurrentielles. Afin d'éviter cette problématique, un député annonce un amendement à l'alinéa 1 qui permettra aux entreprises concernées de choisir entre la nouvelle méthode d'imposition telle que proposée ou de garder la méthode actuelle. Le directeur de la taxation de l'ACI confirme la légalité de cet amendement. Il précise de plus, que la modification à l'alinéa 4 ne concernera que les entreprises qui vont bénéficier de l'amortissement du *step-up*. Ce système n'est bénéfique que pour les entreprises touchées par GloBE car réduire leur assiette fiscale imposable les défavorisera par rapport au taux d'imposition minimal de 15%. De plus, opter pour l'encouragement sur les brevets et le soutien à la R&D provoquerait une augmentation de l'impôt domestique complémentaire. Dans ces conditions, les entreprises soumises à GloBE auront tout intérêt à amortir leurs réserves latentes. Maintenir le plafond à 50% générerait toutefois une perte de recettes fiscales pour l'Etat, d'où le besoin de le limiter à 30%, notamment par le *step-up*. Il est également rappelé que ces dispositions sont transitoires jusqu'en 2029 ; dès 2030, la Suisse ne pourra malheureusement plus compter sur son attractivité fiscale et d'autres conditions-cadres devront être réfléchies.

² La loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) entre intégralement en vigueur le 1er janvier 2020, après la votation référendaire du 19 mai 2019.

Quant à la question de l'impact financier des différentes mesures, le plafond des abattements n'est pas significatif. L'augmentation du taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises de plus de 10 mio participe massivement à l'augmentation des recettes fiscales estimées entre 45 et 65 mio.

Un député, opposé à l'amendement annoncé, rappelle que l'OCDE avait opté au départ pour un taux minimal de 21%. Il regrette la baisse à 15% car selon lui, la contribution à l'effort collectif de la part de ces grandes entreprises baisse fortement alors même que les coûts de la transitions énergétiques sont très importants. Pour ce député, les *step-up* ne sont qu'une astuce comptable permettant de réduire encore davantage leur imposition.

La discussion se poursuit sur le taux d'imposition minimal de 15% (TEI). Les collaborateurs de l'ACI précisent que les éléments constitutifs de ce taux ne sont pas encore connus et que ce dernier ne peut être comparé à un taux similaire de l'impôt fédéral direct (IFD) ou l'impôt communal et cantonal (ICC). Diverses hypothèses sont émises : si la base de calcul GLoBE est comparable à celle du Canton de Vaud (13.79%), l'augmentation à 3.75% des bénéfices dépassant les 10 mio donnerait un taux minimal de 14.88%, soit proche des 15%. Si, dans le cadre du retraitement des données avec les paramètres GloBE, l'entreprise arrive à justifier un taux effectif d'imposition GloBE de 14% en Suisse³, alors la différence entre la charge fiscale effective et la charge fiscale minimale sera imposée ultérieurement par les cantons au moyen de l'impôt complémentaire domestique. La répartition de cet impôt fédéral complémentaire se basera sur l'ordonnance fédérale sur l'imposition des grands groupes d'entreprises (par la mise en œuvre de l'impôt fédéral complémentaire). En premier lieu à raison de 25% à la Confédération et 75% en faveur des cantons, la part cantonale devant, quant à elle, être répartie entre les cantons concernés selon la clé fixée dans l'ordonnance fédérale.

La Conseillère d'Etat rappelle que le but est de couvrir les charges cantonales. Dans ce contexte, elle rappelle qu'une centaine d'entreprises (0,24% d'entre elles) paient 75% des 870 mio rapportés par les impôts des personnes morales (bénéfice et capital). Le maintien de l'attractivité fiscale est dès lors fondamentale dans un contexte de rude concurrence intercantonale et internationale.

Un député s'interroge entre autres sur une éventuelle concurrence intercantonale si la différence négative est systématiquement comblée, notamment si une ordonnance fédérale garantit dès 2024 la compensation entre le taux minimal de 15% et le taux effectif inférieur. Il questionne également la méthode utilisée pour le calcul de l'augmentation d'impôt potentielle pour le Canton. Il cite un rapport du Département Fédéral des Finances dans lequel est indiqué que le Canton de Vaud n'a pas fait de projection en matière de modification des bases d'imposition et qu'il a donc dû se baser sur une étude commandée par le Parti Socialiste. Le directeur de la taxation de l'ACI précise que l'ordonnance fédérale permettra au canton de Vaud de mettre en œuvre la perception de l'impôt complémentaire domestique qui va d'abord être calculé par les entreprises elles-mêmes. En effet, elles seules seront compétentes pour définir la base GloBE qui pourrait être différente de celle actuelle pour percevoir l'IFD et l'ICC. Il est rappelé que l'année fiscale 2024 ne sera connue qu'en 2026, et que dès lors, des projections sont complexes. Dans ce contexte incertain et pour autant que les résultats restent stables, le Conseil d'Etat a néanmoins estimé que la part des bénéficiaires dépassant 10 mio, taxés à 3,75% au lieu de 3 1/3%, pourrait générer entre 45 et 65 mio de recettes supplémentaires. Cette projection est basée sur les données de 2020. Au surplus, l'ACI n'a pas connaissance des études élaborées par des tiers et ne les commente dès lors pas. En résumé, sans augmentation de l'assiette fiscale, des pertes pour le canton sont possibles. Enfin, la comparaison intercantonale n'est pas aisée. Le canton de Zürich est cité avec un plafond à 70% et un taux fiscal à 18%. Toute déduction sur la matière autre que le *step-up* serait inutile, car toute autre diminution ferait augmenter l'impôt complémentaire domestique. Enfin, l'imposition majorée à 3.75% d'un bénéfice dépassant les 10 mio sera appliquée à toutes les entreprises, y compris celles non concernées par la réforme GLoBE.

Un député revient à la communication du Conseil d'Etat du 3 juillet dernier qui laissait présager des baisses fiscales, alors que ce projet de loi évoque des hausses de recettes. Ce constat péjore l'attractivité du Canton et le député s'interroge sur les arguments du gouvernement pour justifier ce paradoxe. La Conseillère d'Etat insiste sur le fait que la position du Conseil d'Etat respecte clairement le principe de fédéralisme, puisque les

³ Le taux d'imposition effectif GloBE s'appréhende selon des comptes consolidés pour l'ensemble des entités sises en Suisse de l'entreprise multinationale.

impôts sont justement de compétence cantonale. Cette augmentation du taux d'imposition minimal à 15% à partir de 2024 a été plébiscitée par le peuple et il y a donc lieu de l'appliquer. D'une part, le Conseil d'Etat respecte sa compétence en augmentant certains impôts pour les entreprises au bénéfice de la réforme GloBE et d'autre part il souhaite donner une réponse cantonale pour garder le substrat et présenter une stabilité juridique à ces entreprises.

Un député prend acte de la mise en œuvre des mesures découlant de la réforme GloBE, mais estime contestable de revenir sur un élément arrêté dans le cadre de la RFFA, soit une nouvelle possibilité d'amortir des réserves latentes. Il refusera l'amendement discuté en regrettant l'agenda, soit le délai de mise en œuvre du texte, tout en prenant compte du délai référendaire. La Conseillère d'Etat insiste sur le fait que ces mesures, liées aux réserves latentes, sont indispensables pour permettre de garder le Canton compétitif. Le directeur de la taxation de l'ACI rappelle que seules les entreprises identifiées en 2020, dans le cadre de la RFFA, pour bénéficier de cette mesure sur le solde des réserves latentes disponibles. Enfin, les déductions autorisées par la RFFA - de type patent box, dépenses R&D – perdureront, mais uniquement avec un intérêt pour les petites et moyennes entreprises. Si une multinationale soumise à GloBE y a recours, elle devra alors régler un impôt complémentaire domestique beaucoup plus élevé.

Une députée regrette le manque de cohérence du gouvernement. En effet, une stabilité juridique et une amélioration de l'attractivité cantonale sont recherchées et pourtant, l'augmentation des recettes fiscales ne pourra pas être connue avant 2026 et les avantages fiscaux devront cesser à partir de 2030. La Conseillère d'Etat estime, sous réserve des décisions des entreprises concernées pour 2024, que la mesure liée aux réserves latentes pourrait donner des recettes fiscales supplémentaires entre 0 et 20 mio. Dès 2025, le Conseil d'Etat propose d'augmenter l'imposition du bénéfice supérieur à 10 mio de certaines entreprises concernées par GloBE, ce qui pourrait rapporter environ 45 mio. Le positionnement de la Confédération pour 2026 n'est pas clair, mais une stabilité fiscale jusqu'en 2030 semble possible. Un député rappelle que, déjà dans le cadre de la RIE III, les entreprises avaient fait part de leur besoin d'avoir une stabilité juridique. Compte tenu du fait que le peuple a validé cette réforme GloBE en juin 2023, le canton de Vaud doit mettre en place une structure pour sécuriser les entreprises. Les outils proposés, tels que le *step-up*, sont pertinents et doivent être soutenus pour maintenir les entreprises dans le canton.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

La présidente passe en revue tous les points de l'exposé des motifs

5. Conséquences du projet de loi

Un député cite l'exemple du canton de Neuchâtel qui semble avoir modifié certains paramètres de sa fiscalité pour ne pas payer davantage à la péréquation intercantonale. Est-il possible de prévoir l'impact de cette réforme sur la contribution du canton de Vaud à cette péréquation ?

La juriste de l'ACI précise que c'est l'IFD qui fait foi en matière de péréquation intercantonale. Le cas du canton de Neuchâtel est lié à une contribution des entreprises sur les charges sociales afin de financer l'apprentissage. Les règles GloBE ne qualifient pas cette charge pour les entreprises comme un impôt couvert entrant dans le calcul du taux d'imposition effectif GloBE. Partant, cela désavantageait les entreprises raison pour laquelle le canton de Neuchâtel a supprimé cette charge sociale au bénéfice d'une augmentation de l'impôt via le taux.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'art. 105 de la LI est adopté à l'unanimité des membres présents (14).

L'art. 111 de la LI est adopté à l'unanimité des membres présents (14).

Art. 113

Une erreur de plume s'est glissée dans la rédaction de cet article « ...*les réserves ouvertes et les réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés notamment ainsi que celles déclarées au titre ...* »

L'amendement est adopté à l'unanimité des membres présents (14).

L'art. 113, amendé, de la LI est adopté à l'unanimité des membres présents (14).

Art. 227 k

Comme annoncé, un député dépose l'amendement suivant à l'alinéa 1 « ... par le contribuable lui-même, peuvent, soit être imposées séparément au taux de 2% lors de la réalisation de ces réserves latentes dans les cinq ans qui suivent, mais au plus tard jusqu'à la période fiscale 2024 comprise, soit amortir ces réserves latentes. »

L'amendement est adopté par 9 oui, 5 non et 0 abstention.

L'art. 227 k de la LI est adopté par 9 oui, 5 non et 0 abstention.

L'art. 2 du projet de loi est adopté par 13 oui, 1 non et 0 abstention.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

Tel que discuté et amendé par la commission, à la fin des travaux, le projet de loi est adopté par 9 oui, 2 non et 3 abstentions.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi par 9 oui, 0 non et 5 abstentions.

Un rapport de minorité est annoncé.

Epresses, le 12 septembre 2023

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*