

Aux membres de la Commission de
l'économie et des redevances du Conseil
des États (CER-CE)

Exclusivement par courriel

Le 6 avril 2018

Séance de la CER-CE, 12 avril 2018 : Loi fédérale relative au Projet fiscal 17

Mesdames les Conseillères aux États,
Messieurs les Conseillers aux États,

Lors de vos prochaines séances de commission, vous examinerez le Projet fiscal 17 (PF17). Ce dossier est éminemment important pour l'économie, mais aussi pour notre pays tout entier. Ci-après, nous nous permettons de vous présenter nos positions à son sujet. Celles-ci reflètent les décisions de nos organes et sont soutenues par les organisations suivantes, membres de notre Commission finances et fiscalité :

Propositions principales d'economiesuisse

- Le PF17 est urgent. Une solution largement acceptée politiquement doit être mise au point d'ici la session d'automne de cette année afin de rétablir la sécurité juridique. Le projet général proposé par le Conseil fédéral et soutenu par les cantons en constitue la base.
- Il faut en outre respecter le fédéralisme. La marge de manœuvre des cantons doit être garantie, sur les points suivants en particulier :
 - Préservation de la compétitivité pour les activités de financement : il faut autoriser les cantons à introduire, facultativement, une « déduction pour un financement sûr ».
 - Impôt sur le capital : les cantons doivent avoir la possibilité d'alléger l'imposition du capital sur les prêts intra-groupe, comme mesure de remplacement des règles spéciales actuelles (= maintien du statu quo)
 - Imposition des dividendes : en lieu et place d'un niveau minimum fixe pour les cantons, préférer un dispositif contraignant sur la « neutralité quant à la forme juridique » dans la loi sur l'harmonisation fiscale
 - Mesures de compensation sociale : renoncer à une mesure au niveau fédéral et laisser aux cantons la responsabilité d'en décider dans le cadre de leurs propres projets de mise en œuvre.

Nous saluons la célérité avec laquelle le Conseil fédéral s'est attelé au PF17. Les réformes entreprises par des pays comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne, dont l'influence est déterminante, durcissent sensiblement la concurrence fiscale internationale. Concernant l'abolition des régimes fiscaux, qui ne sont plus tolérés, notre pays se retrouve en outre sous la surveillance de certaines organisations internationales (*Harmful Tax Practices 2017 Progress Report* de l'OCDE, liste « grise » de l'UE) qui attendent des mesures de la Suisse au plus tard d'ici à la fin de l'année en cours. Le dossier du PF17 est donc d'autant plus urgent et il est capital que la réforme soit conclue en 2018.

De nouveaux retards, voire un échec, auraient de graves conséquences pour la Suisse. Les entreprises internationales devraient s'attendre à des mesures de rétorsion d'une ampleur imprévisible de la part d'autres pays. Par l'échange de renseignements en matière fiscale (échange spontané d'informations sur les *rulings*, échange des rapports par pays) pratiqué depuis cette année, l'étranger dispose des données nécessaires pour des sanctions ciblées. Le risque de doubles impositions, et avec lui l'affaiblissement de la sécurité juridique, réduirait fortement les investissements en Suisse. Les entreprises devraient réexaminer, en vue de les adapter, leur statut fiscal ainsi que leurs structures et activités dans notre pays. Par le passé, *economiesuisse* a déjà insisté sur l'urgence de réformer l'imposition des entreprises.

Le PF17 joue aussi un rôle central pour le bon fonctionnement de notre État fédéraliste et de la péréquation financière, d'où sa signification particulière pour la politique nationale. Vu les situations fiscales très diverses dans les cantons, un échec entraînerait des turbulences importantes. La concurrence fiscale s'en trouverait exacerbée et les paiements compensatoires bouleversés, jusqu'à remettre en question le système en place. Notre pays risquerait de se voir diviser en une minorité de cantons très compétitifs au niveau international et une majorité incapable de suivre le rythme, avec des structures de sociétés surtout axées sur le marché intérieur. Afin de ne pas menacer la péréquation intercantonale et de garantir que le système fiscal soit accepté dans sa conception fédéraliste, il faut absolument éviter pareil scénario.

Le message du Conseil fédéral présente une solution largement acceptée sur plusieurs points. L'abolition des régimes fiscaux cantonaux, l'introduction à titre facultatif de régimes spéciaux internationaux acceptés pour les cantons, une compensation financière entre les niveaux étatiques – ces éléments fondamentaux ne sont guère contestés. Tous les cantons ainsi que les associations des communes et des villes soutiennent le PF17 selon la recommandation du Conseil fédéral et tablent sur une acceptation du projet par les Chambres fédérales au cours de la session d'automne 2018¹. Les points restant à clarifier touchent moins le cœur du projet que les mesures d'accompagnement et seront, nous en sommes certains, réglés d'ici à l'automne. Personne n'a intérêt à ce que la réforme la plus importante depuis des décennies échoue. Les coûts, comme le montre le message fédéral, seraient bien trop élevés pour la Suisse.

1 Maintien du concept cohérent, sans division ni réduction du projet

economiesuisse soutient le concept général du PF17, avec l'abolition des régimes fiscaux cantonaux, l'adaptation nécessaire de la péréquation financière et l'introduction de nouveaux régimes spéciaux acceptés au niveau international, en combinaison avec une compensation financière pour répartir équitablement les charges de la réforme entre les niveaux étatiques. Tous ces éléments sont essentiels et font partie d'un ensemble cohérent garantissant la compétitivité fiscale – un objectif qui ne pourra pas être atteint si l'on divise le projet ou si l'on en retire certaines parties, surtout dans les cantons touchés qui devraient remettre sur le métier leurs plans de mise en œuvre déjà bien avancés.

¹ Voir le communiqué de presse commun de la CDF, de l'Association des Communes Suisses et de l'Union des villes suisses du 2 février 2018:
https://uniondesvilles.ch/cmsfiles/180202_sv17_eckwerte_br_mm_fdk_sqv_ssv_def_f.pdf

Une refonte du projet irait par ailleurs à l'encontre de l'appel lancé aux cantons par l'Assemblée fédérale, leur demandant de divulguer leurs plans dans un souci de transparence. Rétablir alors, entre les niveaux étatiques, un consensus sur la péréquation financière (qui existe actuellement) nécessiterait de nouvelles négociations complexes entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Il est peu probable que cela aboutisse à une meilleure solution tout aussi ciblée et consensuelle. Si celle-ci existait, elle serait sans doute déjà apparue au cours des presque dix ans déjà consacrés à la préparation du projet.

2 Nouveaux chiffres à l'appui, la compétitivité fiscale est financièrement payante

L'économie continue de soutenir les objectifs déjà visés par la RIE III : acceptation internationale, compétitivité de notre système fiscal et rendement financier de l'imposition des entreprises. Les entreprises sont prêtes à contribuer au financement des tâches de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Nous sommes convaincus que le rendement financier n'est pas en contradiction avec la compétitivité fiscale de la Suisse. Il n'y a, du point de vue dynamique, aucun conflit d'objectifs. Au contraire, ils sont complémentaires, comme le prouvent les calculs présentés par le Conseil fédéral dans le message, qui tiennent compte des plans de mise en œuvre cantonaux. À moyen terme, la réforme fiscale rapportera ainsi un multiple de ce qu'elle coûte sur le court terme.

L'expérience de la Suisse au cours des dernières années montre de façon exemplaire que la compétitivité fiscale est payante pour l'État, en termes d'essor économique, mais aussi sur le plan financier. Dans notre pays, la croissance des recettes générées par l'imposition des entreprises dépasse largement celle du produit intérieur brut, même en comparaison internationale (en Suisse, les entreprises contribuent plus fortement au financement de l'État que dans la plupart des pays européens). Les entreprises internationales y sont pour beaucoup. Pour qu'il en reste ainsi, une base adéquate sous forme de place fiscale compétitive à l'échelle internationale reste nécessaire. Dans son plan financier jusqu'en 2021, la Confédération table sur un excédent de plus de 2 milliards de francs pour les recettes provenant des impôts sur les sociétés. Des projections qui ne se réaliseront que si, le PF17 aidant, la Suisse conserve sa compétitivité fiscale. La réforme sera alors payante même dans l'immédiat, car concrètement le projet s'autofinancera.

À l'inverse, un échec aurait pour la Suisse des conséquences graves, certaines même irréversibles. Les administrations publiques se verraient confrontées à d'énormes problèmes. Pour l'économie suisse, il est donc primordial de garantir la compétitivité fiscale de notre pays dans son contexte actuel, aussi et surtout pour des considérations budgétaires.

3 Solutions fiscales différenciées pour situations cantonales différentes

Vu la grande diversité de situations fiscales dans les cantons, il n'existe pas de solution universelle. La Confédération elle-même ne prend d'ailleurs aucune mesure fiscale dans le cadre du PF17, qui doit plutôt permettre aux cantons de compenser la disparition des privilèges fiscaux contestés. Pour cela, ils ont besoin d'une certaine liberté, à la faveur de solutions appropriées. Les mesures ciblées sont à cet égard essentielles pour certains cantons. Des régimes spéciaux aident à garantir des conditions attrayantes dans les domaines clés à grande valeur ajoutée, tout en limitant les coûts induits par rapport à une baisse du taux d'imposition sur le bénéficiaire. Dès lors, il faut que les cantons puissent recourir à tous les régimes spéciaux pratiqués – et internationalement acceptés – par les places économiques concurrentes, à l'instar des réglementations en matière de recherche et développement telles que les propose par le Conseil fédéral, à compléter toutefois par une solution pour le financement de groupes. Sur le plan international, les cantons doivent être traités sur un pied d'égalité avec les pays concurrents. En imposant aux cantons des limites plus strictes que celles prévues par les exigences internationales ou pratiquées à l'étranger, la Suisse se met inutilement dans une position défavorable.

Ainsi, economiesuisse propose d'introduire dans le projet une « déduction pour un financement sûr » comme solution de remplacement pour les activités de financement aujourd'hui privilégiées fiscalement. Contrairement à l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts de la RIE III, celle-ci devrait être prévue uniquement comme outil facultatif pour les cantons. Elle n'existerait pas au niveau fédéral, en guise de concession à la suite du rejet de la RIE III par le peuple. Matériellement, pareille déduction serait aussi utile sur le plan fédéral pour, comme l'avait expliqué l'administration fédérale dans le cadre de la RIE III, favoriser la neutralité par rapport au financement, renforcer les incitations à investir et assurer l'attrait de la Suisse pour les sociétés de financement. Elle serait aussi profitable pour la Confédération en termes de recettes. La « déduction pour un financement sûr » est tout particulièrement importante pour les cantons qui comptent une grande part d'activités de financement. Face aux possibilités toujours offertes sur le plan international, la Suisse ne sera – sans cet outil – guère en mesure d'offrir un cadre adéquat, notamment pour les activités de financement internes des groupes.

Un autre aspect essentiel concerne l'impôt sur le capital et les mesures complémentaires à prévoir à son égard. La réforme supprimera les actuelles réductions de l'impôt sur le capital, que les cantons pourront, à titre facultatif, remplacer par de nouvelles réductions en la matière. Le message prévoit des allègements pour le capital propre par rapport aux participations ainsi qu'aux brevets et droits comparables, ce qui ne permet de couvrir qu'en partie la situation prévalant aujourd'hui. À la demande de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et des milieux économiques, la RIE III avait d'ailleurs été complétée par une réduction facultative de l'impôt sur le capital aussi pour les prêts intra-groupes. L'économie demande la même mesure pour le PF17. Phénomène unique au monde, l'impôt cantonal sur le capital défavorise les sociétés en Suisse et augmente les coûts à leur charge. Les allègements ciblés aident en premier lieu les cantons où une baisse généralisée de l'impôt sur le capital n'est pas à l'ordre du jour parce que les pertes fiscales seraient trop élevées.

4 Imposition des dividendes

Le Conseil fédéral justifie la proposition de relever l'imposition des dividendes par la volonté de partager les charges de la réforme et d'obtenir une participation adéquate des entreprises. Une telle hausse peut se concevoir dans les cantons où les entreprises obtiennent une baisse du taux d'imposition sur les bénéfices ou d'autres allègements. Dans le cadre du PF17, le Conseil fédéral prévoit cependant un seuil minimal d'imposition des dividendes à 70 % au niveau cantonal, ce qui se traduira par une hausse des charges dans pratiquement tous les cantons, indépendamment d'allègements potentiels.

Cette approche est donc indifférenciée. Les mesures d'allègement et les pertes fiscales qui en découlent dépendent entièrement des plans de mise en œuvre propres à chaque canton. En toute logique, c'est donc aux cantons qu'il doit revenir de fixer l'imposition des dividendes ou de l'adapter en contrepartie d'un allègement fiscal. Les 26 cantons présentant à cet égard chacun une situation distincte. L'imposition des dividendes doit dès lors continuer d'être fixée au niveau cantonal, afin de permettre une coordination correcte et contraignante entre allègements et nouvelles charges.

En systématique fiscale, l'imposition partielle des dividendes par la Confédération et les cantons découle du principe de l'imposition neutre par rapport à la forme juridique (c.-à-d. même imposition dans mêmes proportions d'entrepreneurs de sociétés de personnes ou de participants qualifiés de sociétés de capitaux). Les facteurs déterminants pour le calcul d'une imposition partielle neutre quant à la forme (montant de l'impôt sur le bénéfice et le revenu, modalité de l'impôt sur le capital et la fortune) varient fortement d'un canton à l'autre. Le taux minimum d'imposition indifférencié pour tous les cantons est donc d'autant moins justifié pour harmoniser l'imposition des dividendes. En revanche, il

est judicieux d'implémenter une solution imposant aux cantons l'imposition neutre quant à la forme juridique. Tout en évitant ainsi des charges excessives pour les PME, cela créerait une base légale permettant d'adapter l'imposition des dividendes en parallèle aux décisions concernant les taux d'imposition des bénéficiaires. Une telle règle de principe dans le cadre de la LHID serait une meilleure solution, car matériellement correcte.

Concrètement, il convient de conserver l'article 7, alinéa 1, LHID tel quel et d'ajouter un nouvel article 2a comme suit :

« Les cantons veillent à ce que la charge fiscale des sociétés de capitaux ou sociétés coopératives et de leurs détenteurs de parts résultant des impôts sur le bénéfice, le capital et le revenu soit sensiblement égale à celle grevant les indépendants sur la base de l'impôt sur le revenu. »

5 Mesures d'accompagnement sociales

Le projet du Conseil fédéral propose aussi de relever de 30 francs le minimum pour les allocations familiales, afin d'établir un équilibre entre les entreprises et les familles. Selon le Conseil fédéral, le coût de cette hausse sera principalement répercuté sur les entreprises qui bénéficieront du PF17. Une affirmation contestable, les allocations familiales plus élevées devant aussi être supportées par des sociétés qui ne profitent pas du PF17 – à l'instar de nombreuses PME – parce qu'elles ne réalisent pas de bénéfices et que leur charge fiscale ne peut donc pas être allégée.

Pour des réformes cantonales équilibrées et capables de rallier une majorité politique, il faut laisser aux cantons un maximum de flexibilité pour élaborer des solutions sur mesure. Toute contrainte au niveau fédéral tend à restreindre leur marge de manœuvre, rendant les solutions plus difficiles. Selon les annonces faites par les cantons, des mesures d'accompagnement en tous genres sont prévues par une grande majorité. Dès lors, il n'y a pas besoin de directives de la part de la Confédération. Là où elles sont souhaitées, ces mesures peuvent être décidées au niveau du canton, en fonction de sa situation spécifique et dans le cadre d'un paquet fiscal concret contraignant.

6 Le PF17 moins ambitieux que le projet RIE III initial du Conseil fédéral

L'un des principaux points critiqués en lien avec la RIE III était que le projet originel du Conseil fédéral avait été « complètement déséquilibré » lors des débats parlementaires. Aujourd'hui, le Projet fiscal 17 va non seulement moins loin que la RIE III adoptée par le Parlement, mais reste même largement en deçà du projet présenté initialement par le Conseil fédéral (tableau ci-dessous). Le Conseil fédéral y a apporté des restrictions sous forme de nouvelles limites pour la *patentbox* et la déduction pour activités de recherche et développement, en créant une limite générale aux allègements et en renonçant complètement à la suppression prévue initialement – et nécessaire depuis longtemps – du droit d'émission sur le capital propre. Dans un esprit de compromis et pour une recherche de solutions rapidement couronnée de succès dans l'intérêt de tous, l'économie est disposée à soutenir cette version plus restrictive.

Tableau : comparatif réforme de l'imposition des entreprises III et projet fiscal 17

RIE III Message du Conseil fédéral	PF17 Message du Conseil fédéral
Abolition des statuts avec dispositif transitoire et adaptation de la RPT	Abolition des statuts avec dispositif transitoire et adaptation de la RPT
Augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 17 % à 20,5 %	Augmentation de la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 17 % à 21,2 %
Patentbox	Patentbox - Exclusion des logiciels protégés par un droit d'auteur
Déductions R&D supplémentaires (sans plafond)	Déductions R&D supplémentaires - Limitation à 50 % maximum - Sur la base des dépenses salariales
Augmentation de l'imposition des dividendes - Confédération : 70% / cantons : 70%	Augmentation de l'imposition des dividendes - Confédération : 70 % / cantons : au moins 70 %
Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre	Pas mentionnée
	Limite aux allègements à 70 %
	Hausse des allocations familiales de 30 francs

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien porter à nos préoccupations et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Veillez agréer nos meilleures salutations,

economiesuisse

Frank Marty
Membre de la direction

Christian Frey
Responsable de projets Finances et fiscalité