



18.031

Message concernant la loi fédérale sur le Projet fiscal 17 (PF 17)

du 21 mars 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur le Projet fiscal 17 (PF 17), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mars 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Projet fiscal 17 (PF 17) vise à garantir la compétitivité du cadre fiscal en Suisse. Il contribue grandement à l'attrait de la place économique suisse et donc à la création de valeur et d'emplois ainsi qu'au maintien des recettes fiscales. Ce projet trouve son origine dans la nécessité de supprimer les régimes fiscaux qui ne correspondent plus aux normes internationales. À cet égard, une attention toute particulière a été portée à son équité ainsi qu'à ses conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes.

Contexte

Le peuple suisse a rejeté la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) le 12 février 2017. Le système fiscal actuel et plus particulièrement le traitement privilégié dont bénéficient les sociétés à statut fiscal cantonal sont donc restés en vigueur. Or, ce traitement privilégié ne correspond plus aux normes internationales. Cette situation engendre une insécurité juridique et diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées qui ont des activités transfrontalières, et elle nuit à la place économique suisse ainsi qu'à sa réputation.

En outre, la Suisse fait face à une concurrence de plus en plus forte au niveau international. D'une part, d'importants pays ont procédé à de vastes réformes de l'impôt sur le bénéfice (États-Unis) ou ont annoncé de telles réformes (France, Grande-Bretagne, etc.). D'autre part, les mesures unilatérales et les mesures coordonnées sur le plan international qui visent à affaiblir les pays fiscalement attractifs se multiplient. La Suisse doit agir pour asseoir sa position face à la concurrence des autres pays. Une mise en œuvre réussie du PF 17 est donc indispensable pour garantir la sécurité juridique et préserver l'attrait de la place fiscale suisse.

Contenu du projet

La suppression des régimes fiscaux cantonaux, qui ne sont plus acceptés sur le plan international, constitue le premier élément du PF 17. Afin que la Suisse reste un site d'implantation attractif pour les entreprises, cette mesure s'accompagne de nouvelles réglementations fiscales spéciales. Les cantons bénéficieront en outre d'une marge de manœuvre dans leur politique budgétaire pour pouvoir, en cas de besoin, abaisser leur impôt sur le bénéfice et conserver ainsi leur compétitivité internationale. Aucune baisse d'impôt n'est prévue en revanche au niveau fédéral. La péréquation financière est adaptée aux nouvelles réalités de la politique fiscale afin d'éviter des déséquilibres entre les cantons. L'imposition accrue des dividendes et la révision à la hausse des prescriptions minimales fixées par la Confédération en matière d'allocations familiales répondent à la nécessité de présenter un projet équilibré.

Aperçu des principales mesures du PF 17:

- *Garantir la sécurité juridique*
 - *Suppression des régimes fiscaux cantonaux*
- *Renforcer l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation*
 - *Introduction obligatoire d'une patent box au niveau cantonal*
 - *Introduction facultative de déductions supplémentaires au niveau cantonal pour la recherche et le développement*
- *Respecter le fédéralisme*
 - *Relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct de 17 % à 21,2 %*
 - *Prise en compte des villes et des communes dans le cadre du relèvement de la part des cantons*
 - *Modifications de la péréquation financière (nouvelle pondération des bénéficiaires des entreprises dans la péréquation des ressources et introduction de contributions complémentaires temporaires)*
- *Garantir l'équité de la réforme*
 - *Limitation de la réduction fiscale pour l'impôt sur le bénéfice*
 - *Hausse de l'imposition des dividendes à 70 % au niveau fédéral et à 70 % au moins au niveau cantonal*
 - *Hausse des prescriptions minimales en matière d'allocations familiales de 30 francs*

Si le PF 17 est mis en œuvre avec succès, la Confédération verra certes ses recettes diminuer à court terme, mais la compétitivité de la Suisse sera ensuite rapidement restaurée sur le plan international. Par contre, si le PF 17 devait échouer ou si sa mise en œuvre devait être considérablement retardée, les perspectives seront nettement moins réjouissantes (émigration d'entreprises, transfert de substrat fiscal, etc.). Le PF 17 revêt donc une priorité absolue dans le domaine fiscal.

Table des matières

Condensé	2566
1 Grandes lignes du projet	2572
1.1 Contexte	2572
1.1.1 Importance économique et budgétaire des sociétés à statut fiscal cantonal	2572
1.1.2 Droit fiscal en vigueur	2576
1.1.3 Péréquation financière en vigueur	2579
1.1.4 Évolution à l'échelle internationale	2580
1.1.4.1 Derniers développements intervenus au sein de l'OCDE	2580
1.1.4.2 Relations avec l'UE	2582
1.1.4.3 Développements au sein de l'UE	2583
1.1.4.4 Développements dans les différents pays	2584
1.1.5 Nécessité d'une réforme	2586
1.1.6 Objectifs de la réforme	2587
1.2 Nouvelle réglementation proposée	2587
1.2.1 Aperçu des éléments de la réforme	2587
1.2.2 Principales mesures du projet	2588
1.2.2.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux	2588
1.2.2.2 <i>Patent box</i>	2588
1.2.2.3 Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	2591
1.2.2.4 Limitation de la réduction fiscale	2592
1.2.2.5 Hausse de l'imposition des dividendes	2592
1.2.2.6 Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct	2594
1.2.2.7 Prise en compte des villes et des communes	2599
1.2.2.8 Hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales	2599
1.2.2.9 Modifications de la péréquation financière	2601
1.2.3 Autres mesures	2605
1.2.3.1 Dégrèvements facultatifs dans le cadre de l'impôt sur le capital	2605
1.2.3.2 Déclaration des réserves latentes	2606
1.2.3.3 Modifications relatives à la transposition	2607
1.2.3.4 Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt	2607
1.3 Justification et évaluation de la solution proposée	2608
1.3.1 Résultats de la consultation	2608
1.3.2 Mesures examinées et abandonnées	2609
1.3.2.1 Mesures fiscales	2609
1.3.2.2 Mesures budgétaires	2611
1.3.3 Évaluation du train de mesures	2612

1.4	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	2614
1.5	Mise en œuvre	2617
1.6	Plans de mise en œuvre des cantons	2618
2	Commentaire des dispositions	2618
2.1	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)	2618
2.2	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	2621
2.3	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	2625
2.4	Loi fédérale concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions	2632
2.5	Loi sur les allocations familiales (LAFam)	2633
3	Conséquences	2633
3.1	Conséquences financières	2633
3.1.1	Remarque préalable	2633
3.1.1.1	Scénario de référence	2633
3.1.1.2	Conséquences statiques et dynamiques	2634
3.1.2	Conséquences statiques des mesures financières prises isolément	2636
3.1.2.1	Suppression des régimes fiscaux cantonaux au profit de mesures spéciales acceptées au plan international	2636
3.1.2.2	<i>Patent box</i>	2638
3.1.2.3	Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	2639
3.1.2.4	Limitation de la réduction fiscale	2639
3.1.2.5	Déclaration des réserves latentes	2639
3.1.2.6	Augmentation de l'imposition des dividendes	2640
3.1.2.7	Allègements de l'impôt sur le capital	2641
3.1.2.8	Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt	2641
3.1.2.9	Augmentation de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct	2642
3.1.2.10	Contributions complémentaires temporaires pour les cantons à faible potentiel de ressources	2642
3.1.2.11	Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice	2642
3.1.2.12	Hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales	2642
3.1.3	Conséquences financières statiques pour la Confédération	2644
3.1.4	Conséquences financières statiques pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2646

3.1.5	Conséquences financières dynamiques	2647
3.1.6	Conséquences pour le personnel	2649
3.2	Conséquences pour l'économie	2650
3.2.1	Politique fiscale axée sur les objectifs	2650
3.2.2	Conséquences pour l'objectif de compétitivité de la place économique	2651
3.2.2.1	Suppression des régimes fiscaux cantonaux ainsi que des réglementations destinées aux sociétés principales et liées à la pratique de la <i>Swiss Finance Branch</i>	2651
3.2.2.2	<i>Patent box</i>	2652
3.2.2.3	Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	2652
3.2.2.4	Déclaration de réserves latentes	2653
3.2.2.5	Réduction des impôts cantonaux sur le bénéfice	2653
3.2.2.6	Autres mesures	2654
3.2.2.7	Aucune mesure de remplacement pour les intérêts intragroupe	2654
3.2.3	Conséquences pour l'objectif d'efficacité	2654
3.2.3.1	Faible charge fiscale sur les investissements marginaux	2654
3.2.3.2	Effets extérieurs positifs	2655
3.2.3.3	Imposition sans incidence sur les décisions des agents économiques	2655
3.2.4	Adéquation de l'exécution	2667
3.2.5	Conséquences pour la répartition des charges	2668
3.2.6	Conséquences pour les PME	2669
4	Relation avec le programme de la législation et les stratégies du Conseil fédéral	2672
4.1	Relation avec le programme de la législation	2672
4.2	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	2672
5	Aspects juridiques	2672
5.1	Constitutionnalité	2672
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	2674
5.2.1	Remarques générales	2674
5.2.2	Les standards minimaux du projet BEPS	2675
5.2.2.1	Action 5 du projet BEPS: lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance	2675
5.2.2.2	Action 13 du projet BEPS: déclarations pays par pays	2676
5.2.3	Appréciation portée sur la nouvelle réglementation proposée	2677

5.3	Forme de l'acte	2677
5.4	Délégation de compétences législatives	2678
5.5	Soumission au frein aux dépenses	2678
Annexe: Plans cantonaux de mise en œuvre		2679
Loi fédérale relative au projet fiscal 17 (PF 17) (Projet)		2695

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Importance économique et budgétaire des sociétés à statut fiscal cantonal

La Suisse fait partie des places économiques les plus florissantes sur le plan mondial. Elle figure régulièrement dans le peloton de tête des classements internationaux. Ce succès a des raisons variées, au nombre desquelles on citera la situation géographique, la stabilité politique, la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, sans oublier une grande capacité d'innovation et un cadre fiscal concurrentiel.

Les régimes spéciaux dont bénéficient les sociétés dites «à statut fiscal cantonal» constituent un élément central de ce cadre fiscal. Les entreprises qui recourent à ces régimes sont très importantes pour l'économie suisse. Elles exercent le plus souvent des activités générant une forte valeur ajoutée dans le cadre de groupes opérant sur le plan international. Leur part aux dépenses de recherche et de développement (R&D) des entreprises privées est considérable. L'Administration fédérale des contributions (AFC) l'estime à 47,6 %. Cette part comprend aussi bien la R&D effectuée dans ces sociétés que la R&D confiée à des tiers. La part de 3,2 % des sociétés à statut fiscal cantonal aux dépenses de personnel (et donc à l'emploi) paraît moins importante à première vue, mais elle indique tout de même que de 135 000 à 175 000 personnes sont employées dans ces entreprises mêmes. À cela s'ajoute le fait que les sociétés à statut fiscal cantonal sont souvent intégrées à un groupe, ce qui contribue aussi à la création de valeur et d'emplois dans les sociétés du groupe assujetties à l'imposition ordinaire en Suisse. Enfin, les sociétés à statut fiscal cantonal provoquent directement et induisent des effets sur la création de valeur et l'emploi par l'intermédiaire de leurs sous-traitants assujettis à l'imposition ordinaire et des dépenses de consommation de leurs employés. Le produit des impôts qui est lié aux sociétés à statut fiscal cantonal constitue donc une importante source de recettes pour le financement des tâches de la Confédération, des cantons et des communes.

Les sociétés à statut fiscal cantonal offrent des avantages économiques et fiscaux que l'on peut classer en effets directs, indirects et induits. Ces effets sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 1

Avantages économiques et fiscaux

	Conséquences économiques	Conséquences financières
Effets directs (création de valeur)	Les sociétés à statut fiscal cantonal créent de la valeur et des emplois.	Recettes de l'impôt sur le bénéfice des sociétés à statut fiscal cantonal
Effets indirects (création de valeur)	La demande de prestations préalables et de biens d'investissement générée par les sociétés à statut fiscal cantonal crée de la valeur et des emplois auprès des sous-traitants de ces sociétés.	Recettes de l'impôt sur le bénéfice des sous-traitants des sociétés à statut fiscal cantonal
Effets induits (distribution de valeur)	L'utilisation de la valeur ajoutée sous la forme de salaires, de dividendes, d'intérêts et d'impôts se traduit par une augmentation de la demande économique.	Recettes fiscales provenant de l'imposition de la valeur ajoutée utilisée (en particulier impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée)

Les recettes de l'impôt sur le bénéfice grevant ces sociétés à statut fiscal cantonal sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 2

Estimation des recettes annuelles cantonales et communales provenant de l'impôt sur le bénéfice et estimation des parts des sociétés à statut fiscal cantonal au produit annuel de l'impôt sur le bénéfice des cantons et des communes, y compris la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct des personnes morales, moyenne des années 2012 à 2014:

	A	B	A+B	C	D
	Sociétés soumises au régime ordinaire (en millions fr.)	Part des sociétés à statut fiscal cantonal de l'art. 28 LHID (en millions fr.)	Total (en millions fr.)	Part des sociétés soumises au régime ordinaire	Part des sociétés à statut fiscal cantonal de l'art. 28 LHID
ZH	2061,3	173,5	2234,8	92,2 %	7,8 %
BE	861,3	14,6	876,0	98,3 %	1,7 %
LU	228,9	20,6	249,5	91,7 %	8,3 %
UR	17,2	0,3	17,5	98,1 %	1,9 %
SZ	63,3	18,9	82,2	77,0 %	23,0 %
OW	19,5	1,6	21,1	92,2 %	7,8 %
NW	21,8	5,9	27,7	78,8 %	21,2 %
GL	18,6	2,7	21,3	87,4 %	12,6 %
ZG	229,3	257,6	486,9	47,1 %	52,9 %
FR	203,7	34,2	237,9	85,6 %	14,4 %
SO	224,5	4,7	229,2	98,0 %	2,0 %
BS	283,3	401,0	684,3	41,4 %	58,6 %
BL	241,0	45,7	286,8	84,1 %	15,9 %
SH	49,5	48,8	98,3	50,4 %	49,6 %
AR	24,6	1,9	26,4	93,0 %	7,0 %
AI	5,4	0,4	5,7	93,7 %	6,3 %
SG	359,2	40,5	399,7	89,9 %	10,1 %
GR	117,1	5,0	122,0	95,9 %	4,1 %
AG	593,3	8,9	602,2	98,5 %	1,5 %
TG	167,9	5,0	172,9	97,1 %	2,9 %

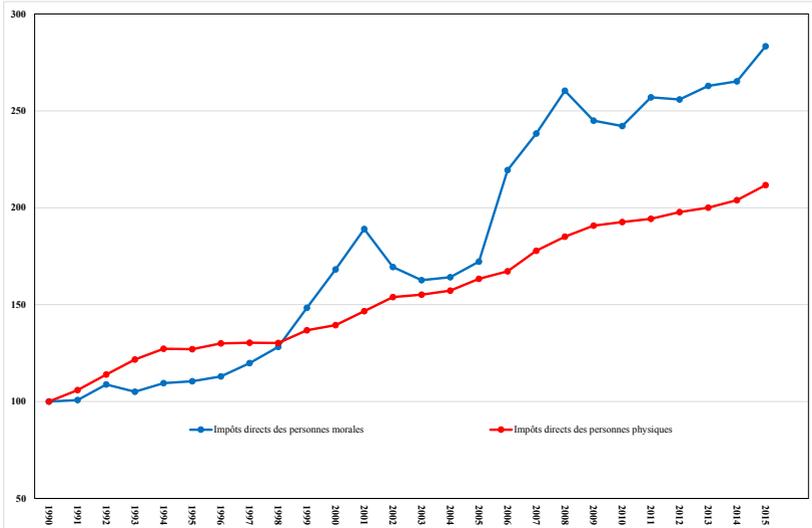
	A	B	A+B	C	D
	Sociétés soumises au régime ordinaire (en millions fr.)	Part des sociétés à statut fiscal cantonal de l'art. 28 LHID (en millions fr.)	Total (en millions fr.)	Part des sociétés soumises au régime ordinaire	Part des sociétés à statut fiscal cantonal de l'art. 28 LHID
TI	390,7	92,7	483,5	80,8 %	19,2 %
VD	834,6	236,0	1070,6	78,0 %	22,0 %
VS	219,1	5,7	224,8	97,5 %	2,5 %
NE	159,5	252,4	411,9	38,7 %	61,3 %
GE	1174,9	407,7	1582,6	74,2 %	25,8 %
JU	74,2	4,3	78,6	94,5 %	5,5 %
CH	8643,7	2090,7	10 734,4	80,5 %	19,5 %

Les recettes de la Confédération (impôt fédéral direct) provenant des sociétés à statut fiscal cantonal s'élevaient à quelque 4,3 milliards de francs (part des cantons incluse) en moyenne pour les années 2011 à 2014, soit près de 50 % de la totalité des recettes tirées de l'imposition du bénéfice. Ces chiffres ne comprennent que les effets directs sur le produit de l'impôt sur le bénéfice. À cela s'ajoutent des effets indirects et induits (par ex. recettes de l'impôt sur le bénéfice des sous-traitants ou impôt sur le revenu des employés).

Ces dernières années, la Suisse a largement bénéficié de l'évolution dynamique des recettes des impôts sur le bénéfice. Elles ont crû plus fortement que les recettes des impôts sur le revenu. La part des impôts sur le bénéfice sur le total des impôts directs a par conséquent nettement augmenté. Cette situation témoigne d'une promotion efficace de la place économique. Dans ce contexte, le traitement fiscal des entreprises joue un rôle essentiel.

Illustration 1

Évolution des impôts directs des personnes morales par rapport aux impôts directs des personnes physiques (Confédération, cantons et communes)



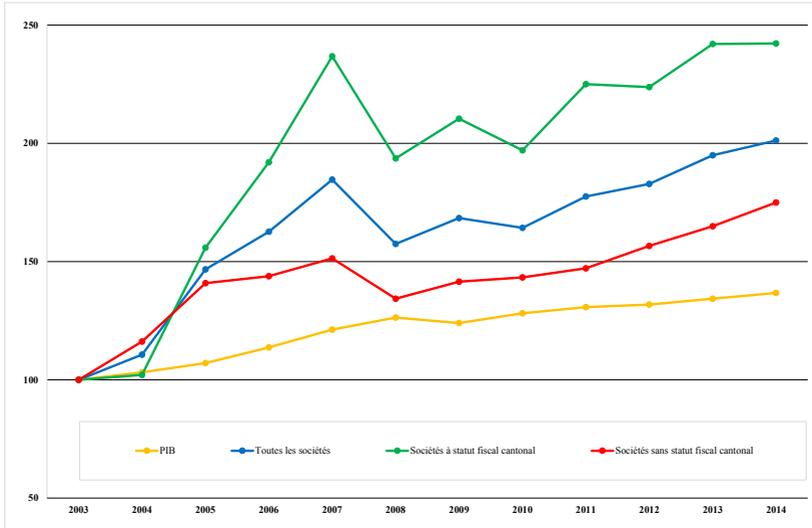
Indice: 1990 = 100

Source: statistique financière AFF

L'importance accrue des recettes de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération est avant tout due aux sociétés bénéficiant d'un statut fiscal cantonal, dont les contributions fiscales ont fortement augmenté jusqu'en 2007. La Suisse a donc largement bénéficié de ces régimes fiscaux. Dans le sillage de la crise financière de 2008, les recettes fiscales ont chuté. Depuis lors, elles se sont de nouveau consolidées à un niveau élevé. L'incertitude concernant l'avenir du système suisse d'imposition des entreprises et la force du franc ont nettement ralenti l'arrivée d'entreprises étrangères en Suisse. Néanmoins, les recettes fiscales sont reparties à la hausse dernièrement pour des raisons conjoncturelles.

Illustration 2

PIB et recettes de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération selon le statut fiscal. Évolution de 2003 à 2014



Indice: 2003 = 100

Source: AFC

1.1.2 Droit fiscal en vigueur

Droit régissant l'impôt sur le bénéfice

En Suisse, les impôts sur le revenu sont perçus aux niveaux fédéral, cantonal et communal. La détermination du bénéfice imposable suit dans une large mesure des règles uniformes fixées par la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹ et a été harmonisée avec la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)². Les cantons peuvent toutefois fixer librement le barème de l'impôt. La charge fiscale effective globale de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, des cantons et des communes varie entre 12 et 24 %.

La détermination du bénéfice imposable repose sur le principe de «l'autorité du bilan». D'après ce principe, le bénéfice imposable correspond au bénéfice déterminé selon le droit commercial. Les normes correctives prescrites explicitement dans la législation fiscale sont réservées. Un des avantages fondamentaux de ce principe

¹ RS 642.14

² RS 642.11

réside dans la simplicité administrative de la détermination du bénéfice imposable et, par la même occasion, de la déclaration fiscale par rapport à d'autres États.

Sociétés à statut fiscal cantonal

Les sociétés à statut fiscal cantonal sont réglementées à l'art. 28 LHID, qui concerne exclusivement les impôts cantonaux et est contraignant pour l'ensemble des cantons. Ces sociétés ne paient qu'un impôt réduit sur le bénéfice, voire aucun, au niveau des cantons et des communes. Pour l'impôt fédéral direct (IFD) en revanche, l'imposition obéit aux règles ordinaires applicables à toutes les sociétés.

Les régimes fiscaux dont bénéficient ces sociétés visent principalement à proposer une charge fiscale concurrentielle au niveau international pour certaines activités mobiles. Ils permettent à tous les cantons, y compris ceux qui appliquent un taux d'imposition du bénéfice relativement élevé, de faire jeu égal dans la compétition internationale pour attirer des entreprises. Ils permettent également d'atténuer la concurrence fiscale intercantonale, en ce sens que les différences de charge entre les cantons sont relativement faibles pour les sociétés bénéficiant d'un tel régime.

Répartition fiscale pour les sociétés principales

Les groupes opérant au niveau international réunissent souvent leurs structures pour former de plus grandes unités et centralisent dans une société principale les fonctions, les responsabilités et les risques au sein du groupe selon le genre de produits ou selon les marchés. Si cette société principale se trouve en Suisse, une partie du bénéfice net y est exclue de l'imposition conformément à une circulaire³ de l'AFC relative à l'impôt fédéral direct, car elle est attribuable à un établissement stable étranger.

Établissement financier stable (Swiss Finance Branch)

Les établissements financiers stables d'entreprises étrangères (*Swiss Finance Branches*) sont une autre particularité suisse. Ils ont compétence pour l'octroi de prêts au sein de groupes étrangers. Une société de financement étrangère fournit le capital nécessaire à un établissement suisse contre rémunération. L'établissement financier suisse affiche alors un bénéfice imposable réduit en conséquence. Ce traitement fiscal se base sur une pratique de l'AFC et des autorités fiscales cantonales.

Droit régissant l'impôt sur le revenu

En Suisse, les impôts sur le revenu sont perçus aux niveaux fédéral, cantonal et communal. En principe, tous les revenus uniques et récurrents sont soumis à l'impôt sur le revenu. En font notamment aussi partie les rendements de participations à des sociétés de capitaux et à des coopératives ainsi que le produit de l'activité lucrative indépendante. Sont en revanche exonérés en particulier les gains en capital privés sur les biens mobiliers ainsi que la restitution de capital-actions et de réserves issues d'apport en capital aux détenteurs de parts.

³ Circulaire no 8 de l'AFC du 18 décembre 2001 «Répartition fiscale internationale des sociétés principales»

Dans le droit régissant l'impôt sur le revenu comme dans le droit régissant l'impôt sur le bénéfice, la base de calcul est dans une large mesure harmonisée, tandis que les cantons peuvent fixer librement leur barème d'impôt sur le revenu.

Imposition des dividendes

Fait exception à cette harmonisation l'imposition réduite des dividendes de participations qualifiées détenues par des personnes physiques. Mise en place au niveau fédéral dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises (RIE II), l'imposition réduite des dividendes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En vertu de la LHID, les cantons sont libres d'imposer les dividendes de manière réduite et de fixer les modalités correspondantes. Les cantons peuvent notamment choisir s'ils veulent introduire un dégrèvement au niveau de la base de calcul ou du taux de l'impôt et déterminer le montant du dégrèvement.

Cette imposition réduite vise à atténuer ou à prévenir une double imposition économique, qui se produit lorsque le même substrat est d'abord soumis à l'impôt sur le bénéfice au niveau de l'entreprise, puis à l'impôt sur le revenu au niveau des actionnaires. Pour bénéficier de l'imposition réduite des dividendes, un actionnaire doit détenir au moins 10 % de l'entreprise concernée (quote-part de participation minimale).

Concernant l'impôt fédéral direct, les dividendes sont imposables à hauteur de 60 % si les actions font partie de la fortune privée et à hauteur de 50 % si elles relèvent de la fortune commerciale. Les cantons ont désormais instauré une imposition réduite des dividendes. Le tableau ci-après fournit une vue d'ensemble des réglementations cantonales en vigueur.

Tableau 3

Imposition des dividendes dans les cantons, état en 2017

	Procédure d'imposition partielle: réduction de la base de calcul de l'impôt à		Procédure du taux partiel: réduction du taux d'imposition à	
	fortune privée	fortune commerciale	fortune privée	fortune commerciale
ZH			50 %	50 %
BE			50 %	50 %
LU	50 %	50 %		
UR	40 %	40 %		
SZ	50 %	50 %		
OW	50 %	50 %		
NW			50 %	50 %
GL			35 %	35 %
ZG	50 %	50 %		
FR	50 %	50 %		
SO	60 %	50 %		
BS	50 %	50 %		
BL			50 %	50 %
SH			50 %	50 %
AR			60 %	60 %
AI			40 %	40 %
SG			50 %	50 %
GR	60 %	50 %		

	Procédure d'imposition partielle: réduction de la base de calcul de l'impôt à		Procédure du taux partiel: réduction du taux d'imposition à	
	fortune privée	fortune commerciale	fortune privée	fortune commerciale
AG			40 %	40 %
TG	60 %	50 %		
TI	60 %	50 %		
VD	70 %	60 %		
VS	60 %	50 %		
NE	60 %	50 %		
GE	60 %	50 %		
JU	60 %	50 %		
Conf.	60 %	50 %		

1.1.3 Péréquation financière en vigueur

Introduite en 2008, la nouvelle péréquation financière au sens strict comprend trois outils: la péréquation des ressources, la compensation des charges et la compensation des cas de rigueur.

La *péréquation des ressources* vise à doter les cantons dont les ressources sont inférieures à la moyenne (cantons à faible potentiel de ressources) d'une quantité suffisante de fonds à libre disposition. Elle est financée par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale des ressources). Le potentiel de ressources exprime la capacité économique fiscalement exploitable des cantons. Il s'appuie sur les données fiscales relatives aux revenus et à la fortune des personnes physiques ainsi qu'aux bénéficiaires des personnes morales. Concernant ces dernières, on opère une distinction entre les sociétés assujetties à une imposition ordinaire et les sociétés à statut fiscal cantonal. La moyenne de trois années fiscales de calcul est utilisée pour déterminer le potentiel de ressources.

La *compensation des charges* fonctionne avec deux structures différentes. Les cantons qui supportent des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre bénéficiaire d'une compensation *sociodémographique* des charges. Les cantons qui font face à des charges excessives à cause de leur altitude, de la déclivité du terrain ou de la structure spécifique de leur habitat bénéficient d'une compensation *géo-topographique* des charges. La compensation des charges est entièrement financée par la Confédération.

La *compensation des cas de rigueur* vise à garantir qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne subisse une dégradation de sa situation financière en raison du passage, intervenu en 2008, à l'actuel système de péréquation financière. Elle durera au maximum jusqu'en 2034, et son montant diminue chaque année de 5 % depuis 2016. Un canton ayant droit à la compensation des cas de rigueur perd ce droit s'il devient un canton à fort potentiel de ressources. La compensation des cas de rigueur est financée pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons.

Le PF 17 concerne exclusivement la prise en compte des bénéfices des personnes morales dans le potentiel de ressources. Il n'influe pas sur les autres éléments de la péréquation financière.

1.1.4 Évolution à l'échelle internationale

Dans le monde entier, nombreux sont les États à entreprendre de réviser leur législation sur la fiscalité des entreprises. On observe à cet égard des tendances contradictoires, dont certaines se sont accentuées très récemment. D'un côté, plusieurs États mettent en place de nouvelles mesures pour protéger leur substrat fiscal. Il s'agit notamment de mesures découlant du projet le plus important et le plus complet de ces dernières années, à savoir le plan d'action de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices des multinationales (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS)⁴. D'un autre côté, différents pays s'efforcent d'accroître l'attrait de leur place économique grâce à des mesures fiscales. De nombreux États tentent d'améliorer leur compétitivité en associant des mesures défensives et des mesures visant à accroître l'attrait afin d'inciter les groupes à implanter leurs fonctions mobiles sur leur territoire. Cette situation intensifie la concurrence fiscale dans le monde et influe aussi bien sur l'attrait du régime suisse d'imposition des entreprises que sur son acceptation.

1.1.4.1 Derniers développements intervenus au sein de l'OCDE

Avec leur projet commun BEPS lancé en 2013, l'OCDE et le G20 (groupe des 20 principaux pays industrialisés et émergents) luttent contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. En particulier, l'interaction entre les différentes législations fiscales nationales ne devrait plus permettre une double non-imposition des bénéfices des entreprises. Le 5 octobre 2015, l'OCDE a publié les rapports finaux du projet BEPS, qui comprend quinze actions et vise à garantir de nouveau l'imposition sur le lieu de l'activité économique⁵. Ce projet s'est traduit par de nouveaux standards minimaux, le renforcement des standards existants, des approches communes et d'autres recommandations facultatives (*best practices*), ainsi que par un état des lieux et la définition de principes pour les travaux complémentaires de l'OCDE. Tous les États et territoires participant au projet devraient mettre en œuvre les quatre standards minimaux, qui concernent les domaines suivants:

- (1) action 5 du projet BEPS: lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance;

⁴ Cf. ch. 1.1.1 Développements internationaux, message du 5 juin 2015 concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III, FF 2015 4613.

⁵ Cf. www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports.htm.

- (2) action 6 du projet BEPS: empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales;
- (3) action 13 du projet BEPS: documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays;
- (4) action 14 du projet BEPS: accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

L'examen réalisé en novembre 2012 par le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables (*Forum on Harmful Tax Practices*, FHTP) a été intégré au plan d'action du projet BEPS. Le FHTP a élaboré le standard minimal de l'action 5, qui fixe des exigences relatives à la substance économique ainsi que le cadre pour l'échange obligatoire et spontané des renseignements sur les *rulings* fiscaux. Le critère de la substance économique, qui doit fonder une imposition privilégiée par un régime fiscal, permet d'évaluer les régimes des États membres (*patent boxes*, par ex.). Cet examen a été mené dans le rapport final 2015⁶. Quatre des cinq régimes suisses examinés ont été jugés «En cours de suppression», avec renvoi au projet de loi du 5 juin 2015 sur la réforme de l'imposition des entreprises III et à leur abrogation envisagée pour le 1^{er} janvier 2019. Il s'agit des sociétés d'administration, des sociétés mixtes, des sociétés *holding* et des sociétés principales. De plus, la *patent box* du canton de Nidwald et quinze *patent boxes* d'autres États ont été jugées non conformes au nouveau critère de la substance économique (cf. ch. 5.2.2.1).

En septembre 2015, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 ont chargé l'OCDE d'établir un cadre pour appliquer et examiner les résultats du projet BEPS (Cadre inclusif sur le BEPS). Une participation au cadre inclusif implique qu'un pays s'engage à mettre en œuvre les standards minimaux du projet BEPS. Y prennent part 112 États et territoires (état au 19 février 2018), dont tous les pays de l'OCDE et du G20, mais également Hong Kong, le Panama et Singapour. La mise en œuvre des standards minimaux par tous les États et territoires participants est vérifiée grâce à des examens par les pairs (*peer reviews*). On tend ainsi à ce que toutes les juridictions disposent des mêmes armes en matière de concurrence fiscale. En outre, le FHTP examine les régimes fiscaux des nouveaux États membres du Cadre inclusif sur le BEPS ainsi que d'autres États et territoires concernés et surveille la mise en œuvre des engagements pris dans le rapport final 2015 par tous ces États et territoires. L'état d'avancement de cet examen concernant les pratiques fiscales dommageables fait l'objet du rapport d'étape 2017 du 16 octobre 2017⁷, dans lequel figurent, d'une part, une mise à jour concernant les régimes déjà examinés et, d'autre part, les résultats de l'examen de régimes supplémentaires. Les quatre régimes suisses évoqués sont de nouveau jugés «En cours de suppression» avec renvoi à la réaction immédiate du Conseil fédéral (élaboration d'une nouvelle réforme fiscale à mettre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2021). Le canton de Nidwald a modifié sa *patent box*, qui est désormais considérée comme «non dommageable».

⁶ Cf. www.oecd.org/fr/publications/lutter-plus-efficacement-contre-les-pratiques-fiscales-dommageables-en-prenant-en-compte-la-transparence-et-la-substance-9789264255203-fr.htm.

⁷ Cf. www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/pratiques-fiscales-dommageables-rapport-d-etape-de-2017-sur-les-regimes-preferentiels-9789264283961-fr.htm.

1.1.4.2 Relations avec l'UE

Dans une déclaration commune datée du 14 octobre 2014⁸, la Suisse et l'Union européenne (UE) ont pu mettre fin à la controverse sur la fiscalité des entreprises qui pesait sur leurs relations depuis 2005. Cette déclaration ne contient aucune obligation relevant du droit international et se borne à énumérer des principes et des objectifs communs. Le Conseil fédéral y a confirmé sa volonté de supprimer dans le cadre de la RIE III les régimes fiscaux cités dans la déclaration qui ne sont plus acceptés sur le plan international (dispositions concernant les sociétés d'administration, les sociétés mixtes, les sociétés *holding*, les sociétés principales et les structures de type *Swiss Finance Branch*). En contrepartie, les États membres de l'UE ont confirmé leur volonté de supprimer leurs mesures de rétorsion correspondantes dès que les régimes en question auront été abrogés. Aucun délai n'a été fixé dans ce contexte. Conformément à cette déclaration, le Conseil fédéral s'est engagé à conformer toute nouvelle mesure aux normes internationales mises en place par l'OCDE. Depuis le rejet de la RIE III en votation populaire le 12 février 2017, la Suisse a eu des contacts réguliers avec les autorités européennes. Elle a confirmé à plusieurs reprises sa volonté de supprimer les régimes fiscaux visés dans la déclaration commune.

En janvier 2017, le président du groupe «Code de conduite» du Conseil de l'UE a adressé à 92 pays et territoires une invitation à s'associer à un processus d'évaluation des politiques fiscales, lequel a conduit à dresser la liste des États non coopératifs à des fins fiscales. L'évaluation s'appuyait sur trois critères: transparence fiscale, équité fiscale (qui inclut les régimes d'imposition privilégiés) et mise en œuvre de mesures du projet BEPS. Le 5 décembre 2017, le Conseil de l'UE a adopté les conclusions relatives à la liste des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales⁹. La Suisse ne figure pas parmi les 17 pays et territoires mentionnés dans la liste contenue dans l'annexe I de ces conclusions. Le Conseil de l'UE salue l'engagement politique pris par la Suisse d'abolir les régimes fiscaux critiqués. De ce fait, la Suisse fait partie d'un groupe de pays et de territoires figurant à l'annexe II, que le Conseil désigne comme coopératifs sous réserve qu'ils mettent en œuvre l'adaptation annoncée de leurs régimes fiscaux aux normes internationales. Ce groupe englobait 47 pays et territoires au 5 décembre 2017. Les pays et territoires peuvent être transférés de l'annexe I à l'annexe II s'ils s'engagent, à un niveau politique élevé, à mettre en œuvre les recommandations du Conseil de l'UE. C'est ainsi que, le 23 janvier 2018, le Conseil de l'UE a biffé huit pays et territoires de la liste de l'annexe I pour les placer dans la liste de l'annexe II des conclusions. L'UE suivra les progrès accomplis par ces pays et territoires sur cette voie.

⁸ Cf. www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-54818.html.

⁹ Cf. www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf.

1.1.4.3 Développements au sein de l'UE

Dans l'UE, divers projets fiscaux susceptibles d'avoir des répercussions sur la Suisse sont en cours.

En janvier 2016, la Commission de l'UE a présenté un train de mesures visant à lutter contre l'évasion fiscale, qui comprend notamment la directive relative à la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale (*Anti-Tax Avoidance Directive, ou directive ATAD*¹⁰), la révision de la directive relative à la coopération administrative¹¹ et l'établissement de la liste des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales déjà évoquée. La directive ATAD approuvée par le Conseil de l'UE le 12 juillet 2016 comprend cinq mesures anti-abus: une clause anti-abus générale, des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC), des règles relatives au transfert d'actifs et à l'imposition à la sortie, des règles visant à limiter la déductibilité des intérêts et un cadre pour lutter contre les dispositifs hybrides. Le 29 mai 2017, la directive ATAD a été révisée¹² et son champ d'application a été étendu aux dispositifs hybrides faisant intervenir des États tiers. Avec la directive ATAD, l'UE va parfois au-delà des standards minimaux du projet BEPS. La mise en œuvre de certaines mesures de cette directive pourrait affecter l'attrait de la Suisse par rapport aux États membres de l'UE, notamment parce qu'elle autorise une discrimination des États tiers par rapport aux États membres de l'UE.

Le 25 mai 2016, le Conseil de l'UE a adopté la révision de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal¹³ et, ce faisant, permis l'échange automatique et confidentiel de déclarations pays par pays. De plus, une proposition portant sur la publication de déclarations pays par pays par les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros par an est actuellement discutée dans l'UE. La Commission de l'UE a proposé l'introduction d'une telle réglementation le 12 avril 2016. Le 4 juillet 2017, le Parlement européen a approuvé l'instauration de *reporting* public pays par pays pour les entreprises multinationales. L'affaire est en suspens au Conseil de l'UE en raison de la résistance de plusieurs États membres. Si le Conseil de l'UE approuve le projet au cours des prochains mois, le trilogue entre la Commission de l'UE, le Conseil de l'UE et le Parlement de l'UE pourrait probablement avoir lieu en 2019.

Le 25 octobre 2016, la Commission de l'UE a présenté un projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Ce projet sera réalisé en deux étapes et sera obligatoire pour les groupes d'entreprises ayant un chiffre

¹⁰ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, JO L 193 du 19.7.2016, p. 1 à 14.

¹¹ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, JO L 64 du 11.3.2011, p. 1 à 12; version actuelle disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02011L0016-20170605>.

¹² Directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers, JO L 144 du 7.6.2017, p. 1 à 11.

¹³ Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, JO L 146 du 3.6.2016, p. 8 à 21.

d'affaires total supérieur à 750 millions d'euros par exercice. Tout d'abord, une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS) sera établie; en d'autres termes, les règles de calcul des bénéfices imposables des entreprises seraient unifiées à l'échelle de l'UE. Cette assiette prévoit entre autres une déduction des intérêts notionnels sur l'émission de nouveaux fonds propres («déduction pour la croissance et l'investissement» ou DCI) ainsi que des déductions supplémentaires au titre des dépenses de recherche et développement (déductions R&D). Pour le moment, la DCI, qui constitue une sorte de déduction pour autofinancement, est cependant contestée. Il n'est donc actuellement pas certain qu'elle figure dans la version définitive de l'ACIS. Dans une seconde étape, il est prévu une consolidation, c'est-à-dire le cumul dans le cadre du groupe de tous les bénéfices et de toutes les pertes de ses sociétés ayant leur siège dans l'UE. Le bénéfice fiscal net consolidé du groupe serait ensuite réparti sur la base d'une formule entre les États membres dans lesquels le groupe est actif. En cas d'assiette consolidée négative, la perte serait reportée et imputée sur l'assiette consolidée suivante.

Le 21 juin 2017, la Commission de l'UE a par ailleurs présenté sa proposition de réviser la directive sur la coopération administrative en ce sens que les intermédiaires fiscaux soient tenus de déclarer aux administrations des contributions les dispositifs de planification fiscale à caractère agressif.

1.1.4.4 Développements dans les différents pays

Les États membres de l'UE ont procédé depuis longtemps déjà à des adaptations de leurs systèmes fiscaux, notamment à la suite de l'interdiction des aides d'État et des travaux du groupe «Code de conduite». C'est pourquoi la nécessité de procéder à des réformes relatives aux régimes fiscaux dommageables est généralement moins forte dans ces États. Cependant, il est en tout temps possible que la Commission de l'UE lance des procédures ou que le groupe «Code de conduite» procède à des examens et que les États membres doivent de ce fait procéder à des réformes.

Parmi les diverses réformes fiscales réalisées récemment ou prévues, on constate à l'heure actuelle trois tendances majeures.

Abaissement des taux d'imposition des bénéficiaires

À l'échelle mondiale, on a pu observer ces dix dernières années une baisse du taux moyen d'imposition des bénéficiaires. De 2007 à 2017, ce taux – en valeur nominale – est tombé de 27 à 24,1 % dans les pays de l'OCDE et de 24 à 21,5 % dans les États membres de l'UE¹⁴. Citons comme exemples illustrant le mieux cette évolution la Chine (2007: 33 %; 2017: 25 %), l'Allemagne (2007: 38,9 %; 2017: 29,8 %), la France (baisse annoncée de 33,33 à 28 % en 2020 et à 25 % en 2022¹⁵), le Royaume-Uni (2007: 30 %; 2017: 19 %; baisse à 17 % annoncée pour 2020¹⁶) ainsi que les États-Unis (baisse d'env. 35 à 21 % en 2018¹⁷).

Renforcement de l'encouragement fiscal à l'innovation

De plus en plus d'États misent sur l'encouragement fiscal à la R&D afin d'attirer des activités à forte valeur ajoutée et de promouvoir l'innovation (cf. ch. 1.4). Bon nombre d'entre eux disposent d'une *patent box*, par exemple la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. D'autres viennent d'introduire la *patent box* ou envisagent de le faire prochainement (dont Singapour¹⁸). Le Luxembourg a aboli la *patent box* en 2016 (moyennant certains délais transitoires) et en a instauré une nouvelle en 2018¹⁹. D'autres exemples de mesures fiscales renforcées pour encourager les activités de R&D consistent en des crédits d'impôt (*Research and Development Expenditure Credit, RDEC*) au Royaume-Uni (relèvement à 12 % au 1^{er} janvier 2018²⁰), en l'augmentation des subventions à la R&D en Autriche (relèvement graduel de la prime à la recherche – actuellement 14 %²¹) ou en l'introduction d'une déduction plus importante (probablement au cours de l'année 2018²²) des dépenses de R&D à Hong Kong (200 à 300 %).

Mise en œuvre des standards minimaux du projet BEPS

Enfin, de nombreuses réformes fiscales procèdent de la mise en œuvre du plan d'action BEPS (cf. ch. 1.1.4.1). Tous les États sont tenus d'appliquer les standards minimaux du projet BEPS, ce qui a contraint la plupart d'entre eux à revoir leur législation fiscale. Certains États vont plus loin, à l'exemple de la directive ATAD (cf. ch. 1.1.4.3) que les États membres de l'UE devront en grande partie avoir mise en œuvre d'ici à la fin de 2018. L'application des standards minimaux s'est accompagnée notamment de la suppression ou de l'adaptation de toute une série de ré-

¹⁴ Source: KPMG Corporate Tax Rates, <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

¹⁵ Cf. www.economie.gouv.fr/entreprises/impot-societes-IS.

¹⁶ Cf. www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-corporation-tax/rates-and-allowances-corporation-tax.

¹⁷ Cf. www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text.

¹⁸ Cf. www.iras.gov.sg/irashome/News-and-Events/Singapore-Budget/Budget-2017---Overview-of-Tax-Changes/.

¹⁹ Cf. www.impotsdirects.public.lu/fr/archive/newsletter/2015/nl_29122015.html et www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&id=7163.

²⁰ Cf. www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-increasing-the-rate-of-research-and-development-expenditure-credit/corporation-tax-increasing-the-rate-of-research-and-development-expenditure-credit#general-description-of-the-measure.

²¹ Cf. www.jusline.at/paragraphs/history/11559.

²² Cf. www.news.gov.hk/en/categories/finance/html/2017/10/20171012_172226.shtml.

gimes fiscaux examinés dans le cadre de l'OCDE. Dans le sillage du rapport final du 5 octobre 2015 sur l'action 5 du projet BEPS, des pays tels que par exemple²³ la Belgique²⁴, l'Italie, les Pays-Bas²⁵ et le Royaume-Uni²⁶ ont dû aligner leurs régimes de PI respectifs; quant au Liechtenstein, au Luxembourg, à Malte et à Singapour, ils ont supprimé leurs régimes de PI pour non-conformité aux normes. En outre, Singapour a aboli deux autres régimes et Hong Kong s'apprête à adapter trois régimes fiscaux²⁷.

Par ailleurs, le Congrès des États-Unis a adopté le 20 décembre 2017 une réforme fiscale d'une portée considérable (*Tax Cuts and Jobs Act*)²⁸, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 déjà. Cette réforme prévoit d'une part l'abaissement de 35 à 21 % du taux d'imposition des bénéficiaires au niveau fédéral et, d'autre part, une série d'autres mesures qui auront un impact sur l'environnement fiscal international. La réforme prévoit notamment une imposition de 10,5 % (50 % de 21 %) sur ce qu'il est convenu d'appeler les bénéficiaires excédentaires des filiales étrangères de groupes américains. Fondamentalement, la Suisse ne fait pas partie des États *offshore* qui ne prélèvent aucun impôt – ou ne prélèvent qu'un impôt minimal – sur les bénéficiaires et qui subissent donc tout particulièrement les conséquences de l'imposition des bénéficiaires excédentaires. Après l'acceptation du PF 17, la suppression des privilèges fiscaux critiqués, en particulier, va contribuer à ce que plus aucun taux trop bas d'imposition des bénéficiaires ne soit appliqué dans notre pays. La Suisse ne sera donc probablement touchée que de façon marginale par l'imposition à 10,5 % des bénéficiaires excédentaires des filiales étrangères de groupes américains.

1.1.5 Nécessité d'une réforme

Le peuple suisse a rejeté la RIE III le 12 février 2017. Le système fiscal actuel et plus particulièrement le traitement privilégié dont bénéficient les sociétés à statut fiscal cantonal sont donc restés en vigueur. Sur le plan international, le système actuel est critiqué en particulier parce qu'il prévoit un traitement fiscal différencié des revenus de source étrangère et des revenus de source suisse (*ring-fencing*) et entraîne une concurrence fiscale dommageable. Le traitement privilégié accordé aux sociétés à statut fiscal cantonal ne correspond donc plus aux normes internationales ni aux engagements politiques que la Suisse a pris en vue d'abroger les dispositions contraires à ces normes. Cette situation engendre une insécurité juridique et diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées qui ont des activités transfrontalières, et elle nuit à la place économique suisse ainsi qu'à sa réputation.

²³ Pour des informations sur d'autres États, cf. rapport d'étape 2017 de l'OCDE (voir note de bas de page 7).

²⁴ Cf. <http://vanoverveldt.belgium.be/fr/d%C3%A9duction-fiscale-pour-revenus-d%E2%80%99innovation-d%C3%A9normes-aussi-pour-les-pme>.

²⁵ Cf. www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/vennootschapsbelasting/innovatiebox/.

²⁶ Cf. www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-patent-box-compliance-with-new-international-rules/corporation-tax-patent-box-compliance-with-new-international-rules.

²⁷ Cf. rapport d'étape 2017 de l'OCDE (voir note de bas de page 7).

²⁸ Cf. <http://docs.house.gov/billsthisweek/20171218/CRPT-115HRPT-466.pdf>.

Dès le 22 février 2017, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un nouveau projet, le PF 17.

Les évolutions récentes décrites ci-dessus montrent d'une part une augmentation de la pression à l'abolition de régimes qui ne sont plus conformes aux normes internationales. Si la Suisse ne parvient pas à prendre rapidement les dispositions qui s'imposent en l'espèce, il faut s'attendre à des contre-mesures unilatérales. D'autre part, la concurrence fiscale internationale s'intensifie, ce qui renforce encore l'urgence de la nécessité d'agir. Il est dans l'intérêt de la Suisse de s'aiguiller dès à présent sur la voie qui lui permettra de rester une place économique compétitive. Combiné à des baisses de l'impôt sur le bénéfice à l'échelon cantonal, le PF 17 s'avère à cet égard pertinent.

1.1.6 Objectifs de la réforme

Le PF 17 doit garantir une charge fiscale compétitive et rétablir la reconnaissance internationale de la législation suisse sur la fiscalité des entreprises. Une attention toute particulière doit être vouée à son équité et à ses conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Aperçu des éléments de la réforme

Le postulat de départ du PF 17 réside dans la suppression, en matière d'imposition des entreprises, des régimes fiscaux cantonaux qui ne sont plus acceptés sur le plan international. Afin que la Suisse reste un site d'implantation attractif pour les entreprises, cette mesure est accompagnée de l'introduction de nouvelles réglementations fiscales spéciales. Les cantons bénéficieront en outre d'une marge de manœuvre dans leur politique budgétaire pour pouvoir, en cas de besoin, abaisser leur impôt sur le bénéfice et conserver ainsi leur compétitivité internationale. La péréquation financière sera adaptée aux nouvelles réalités de la politique fiscale pour éviter des déséquilibres entre les cantons et garantir qu'elle se fonde toujours sur les ressources effectives de ceux-ci. L'imposition accrue des dividendes et la révision à la hausse des prescriptions minimales fixées par la Confédération en matière d'allocations familiales répondent à la nécessité de présenter un projet équitable.

1.2.2 Principales mesures du projet

1.2.2.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux

Les régimes fiscaux cantonaux ne correspondent plus aux normes internationales, ce qui suscite une insécurité juridique, diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées qui ont des activités transfrontalières et compromet l'attrait de la Suisse face à la concurrence fiscale internationale. Il faut donc supprimer ces régimes.

Dans le même temps, il convient d'abroger les règles régissant la pratique en matière de répartition fiscale pour les sociétés principales et les établissements financiers stables (*Swiss Finance Branches*). Les modalités *ad hoc* doivent encore être fixées.

1.2.2.2 Patent box

Le PF 17 vise à mettre en place une *patent box* obligatoire au niveau des cantons, grâce à laquelle le bénéfice net imputable aux brevets et aux droits comparables doit être imposé avec une réduction d'au maximum 90 %. Les cantons peuvent prévoir une réduction moindre. Au niveau fédéral, ces bénéfices sont imposés sans aucune remise.

La *patent box* est un outil actuellement utilisé par de nombreux États (cf. ch. 1.4) et accepté par l'OCDE ainsi que par l'UE à certaines conditions. Son introduction en Suisse est indispensable pour que le pays puisse lui aussi faire face à la concurrence fiscale internationale dans ce segment très disputé. L'aménagement concret de la *patent box* devra être conforme à la norme de l'OCDE. Dans la mesure où la norme autorise une marge de manœuvre en matière d'aménagement concret de la *patent box*, les aspects pratiques de la réglementation et l'encouragement de l'innovation sont prioritaires aux yeux du Conseil fédéral.

Norme de l'OCDE

Le but de la norme de l'OCDE est d'éviter que l'utilisation des *patent boxes* n'entraîne une concurrence fiscale dommageable. Deux mesures doivent permettre d'atteindre ce but: d'un côté, la norme fixe les droits éligibles à une *patent box*; de l'autre, l'OCDE a élaboré une approche dite «approche Nexus modifiée», selon laquelle les revenus issus des droits éligibles ne peuvent bénéficier d'une imposition privilégiée qu'en proportion des dépenses de R&D imputables au contribuable par rapport au total des dépenses de R&D. On tient ainsi compte du principe selon lequel l'octroi d'une *patent box* implique une substance économique suffisante sous la forme de R&D effectuée par l'entreprise elle-même.

Droits éligibles à la *patent box*

Les brevets et les droits comparables doivent être éligibles à la *patent box* suisse. L'expression «droits comparables» englobe les certificats complémentaires de protection, les topographies, les variétés végétales, l'exclusivité des données au sens

de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques²⁹, la protection des rapports au sens de l'ordonnance du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires³⁰, et les droits étrangers correspondants.

Selon la norme de l'OCDE, les inventions non brevetées des petites et moyennes entreprises (PME) et les logiciels bénéficiant de la protection du droit d'auteur pourraient également être éligibles à une *patent box*. Pour des raisons pratiques, le Conseil fédéral entend toutefois renoncer à intégrer ces catégories dans la *patent box* suisse.

En Suisse, un *logiciel* en tant que tel est protégé automatiquement par un droit d'auteur s'il remplit les exigences requises. Contrairement aux brevets, il n'existe aucun registre des droits d'auteur, et l'autorité fiscale n'a pas les connaissances techniques nécessaires pour déterminer si un logiciel bénéficie ou non de cette protection.

Cependant, si un logiciel fait partie d'une invention, il peut également être breveté en Suisse (en qualité d'invention mise en œuvre par ordinateur). C'est le cas lorsqu'un logiciel sert à une application technique, par exemple s'il est intégré à un appareil afin de piloter des processus industriels, améliorer la transmission ou l'enregistrement de données sur le plan technique ou accroître la sécurité ou la convivialité d'un système informatique (interface entre l'homme et la machine).

Ces inventions mises en œuvre par ordinateur jouent un rôle toujours plus important dans de nombreuses branches. L'exclusion de ces brevets de la *patent box* concernerait des activités innovantes majeures. Dans la perspective du pôle d'innovation suisse, le Conseil fédéral estime judicieux que les brevets portant sur ces inventions soient éligibles à la *patent box* suisse. Dès lors, cette dernière bénéficierait également à un nombre accru de services (par ex. des inventions brevetées en vue d'une communication sûre au sein d'un réseau ou pour la vérification de transactions).

En outre, l'inclusion de ces brevets contribue à l'égalité de traitement. On ne saurait justifier objectivement pourquoi, par exemple, une commande mécanique brevetée serait éligible à la *patent box*, mais pas son équivalent numérique lui aussi breveté. De plus, des considérations pratiques plaident pour cette prise en compte, car l'autorité fiscale peut ainsi s'appuyer sans restriction sur le registre des brevets sans devoir faire une distinction extrêmement difficile avec les brevets protégés en Suisse.

En outre, contrairement à ce qui est le cas en Suisse, les logiciels peuvent être brevetés en tant que tels dans différents pays (par ex. aux États-Unis). On peut dès lors se demander comment gérer ces divergences dans le droit de la propriété intellectuelle de différentes juridictions. Selon le principe de l'égalité de traitement, un logiciel ne devrait pas être éligible en tant que tel à la *patent box* suisse, même s'il est breveté dans un autre pays. Or, en l'espèce, l'autorité fiscale n'a pas non plus les connaissances requises pour distinguer si un brevet étranger lié à un logiciel est une invention mise en œuvre par ordinateur ou un simple brevet de logiciel. Pour des raisons pratiques, on renonce donc à cette différenciation pour les brevets étrangers. En

²⁹ RS 812.21; RO 2017 2745

³⁰ RS 916.161

d'autres termes, les brevets délivrés à l'étranger pour des logiciels sont éligibles à la *patent box*.

Le Conseil fédéral estime qu'il ne serait pas judicieux du point de vue de la politique économique et de la pratique d'exclure toutes les formes de logiciel de la *patent box*. L'approche choisie semble également judicieuse pour les recettes fiscales des cantons et des communes, car elle ménage une marge de manœuvre aux cantons: d'une part, ceux-ci peuvent fixer le niveau de l'allègement accordé dans le cadre de la *patent box* et donc influencer sensiblement sur ses conséquences financières; d'autre part, une *patent box* aménagée de façon un peu plus généreuse peut permettre aux cantons de baisser moins fortement leur taux d'imposition des bénéfiques pour conserver leur compétitivité.

L'OCDE a créé la catégorie des *inventions non brevetées des PME*, car les demandes de brevets sont très coûteuses et contraignantes dans certains pays. En Suisse, cette procédure est comparativement avantageuse et simple. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral renonce à intégrer cette catégorie dans la *patent box* suisse. De plus, il faudrait mettre en place un service public spécifique pour certifier les inventions des PME.

Adhésion à la *patent box*

Lors de l'adhésion à la *patent box*, la première étape consiste à effectuer un décompte fiscal des dépenses de R&D qui ont été effectuées lors des dix années écoulées, pour autant que ces dépenses aient été prises en compte en Suisse. Cette approche permet un traitement égal des dépenses de R&D et des revenus de brevets et de droits comparables.

Calcul du bénéfice de la *patent box* (méthode résiduelle)

Selon la norme de l'OCDE, seuls les bénéfiques découlant de brevets et de droits comparables sont éligibles à la *patent box*. Il peut s'agir, par exemple, de redevances de licence ou du produit de la vente de brevets et de droits comparables. Outre ces bénéfiques directement identifiables dans la comptabilité, il se peut que les brevets et les droits comparables fassent partie d'un produit. Dans ce cas, il faut faire la distinction entre la part du bénéfice qui résulte de ces brevets et droits comparables et la part inhérente au seul produit. Il existe deux méthodes de calcul à cet effet: la *méthode nette* et la *méthode résiduelle*. La première évalue la valeur d'un brevet ou d'un droit comparable à l'aide d'une étude sur les prix de transfert. Cette valeur est ensuite répartie sur la durée du brevet ou du droit comparable. La seconde méthode se base sur le bénéfice lié au produit ou, s'il ne peut pas être déterminé, sur le bénéfice total d'une entreprise, puis retire de la *patent box* toute part du bénéfice qui n'a aucun lien avec les brevets ou les droits comparables et la soumet à une imposition ordinaire. Le montant restant dans la *patent box* à l'issue de cette procédure fait l'objet d'une imposition réduite. Ces deux méthodes comportent des approximations. Étant donné que la méthode résiduelle est plus simple du point de vue administratif, elle s'appliquera en Suisse. Elle est également utilisée de manière similaire au Royaume-Uni.

1.2.2.3 Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D

Comme la *patent box*, des mesures encourageant les activités de R&D sont appliquées dans de nombreux États (cf. ch. 1.4). L'OCDE et l'UE ne les ont pas encore examinées. L'introduction de déductions supplémentaires en matière de R&D à titre facultatif pour les cantons permet de s'assurer que la Suisse restera compétitive au niveau international dans ce domaine également. En outre, ces déductions contribuent à promouvoir l'innovation. Aucune déduction supplémentaire ne sera consentie au niveau fédéral.

En vertu du droit en vigueur, les dépenses de R&D et toutes les autres dépenses justifiées par l'usage commercial sont déjà déductibles du bénéfice imposable. Dans le cadre du PF 17, les cantons sont autorisés à prévoir une déduction supplémentaire des dépenses de R&D engagées en Suisse pour la base de calcul de l'impôt cantonal sur le bénéfice. Cette déduction supplémentaire ne doit pas dépasser 50 % des dépenses de R&D admissibles.

La définition de la notion de «recherche et développement» correspond à celles de la «recherche scientifique» et de l'«innovation fondée sur la science» figurant à l'art. 2 de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)³¹. Cette définition englobe les activités de R&D au sens large, car le terme comprend la recherche fondamentale, la recherche orientée vers les applications et l'innovation fondée sur la science. En sont notamment exclues les dépenses relatives à la mise sur le marché des produits et à leur valorisation sur le marché. L'utilisation d'une définition de la notion de R&D existant déjà dans le droit suisse contribue à la cohérence de la législation. De surcroît, la définition donnée par la LERI s'oriente sur les explications de l'OCDE³² à propos de la notion de R&D.

Les déductions supplémentaires au titre des activités de R&D doivent être déterminées sur la base des charges de personnel. Celles-ci peuvent être constatées moyennant un minimum de travail administratif pour les entreprises et les autorités fiscales. Il n'est en l'occurrence nullement nécessaire que les activités de recherche soient regroupées dans une unité séparée de l'entreprise. Cette précision revêt notamment de l'importance pour les PME, qui ne disposent pas habituellement de divisions de recherche séparées.

Une majoration de 35 % sur les charges de personnel en matière de R&D compense à titre forfaitaire les autres dépenses de R&D. Selon des enquêtes de l'Office fédéral de la statistique, les charges de personnel représentent régulièrement plus de 50 % des dépenses totales de R&D. Cette part varie d'une branche à une autre, mais est régulièrement inférieure à 75 % même dans les secteurs qui requièrent beaucoup de main-d'œuvre. Par conséquent, une compensation forfaitaire des autres charges de R&D (par ex. frais matériels, charges d'investissement) à hauteur de 35 % permet de s'assurer que ces secteurs ne bénéficieront pas d'un dégrèvement excessif.

³¹ RS 420.1

³² OCDE, Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3^e édition, 2005; OCDE, Frascati Manual 2015, Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development.

Outre les activités de R&D pour compte propre, la déduction supplémentaire pourra être revendiquée aussi pour la recherche sous contrat en Suisse, qu'il s'agisse des activités de recherche sous contrat de sociétés du groupe ou de celles de tiers. Sachant que, dans ce domaine, le montant de la facture inclut régulièrement une composante de bénéfice et une indemnité pour frais généraux, une déductibilité intégrale du montant facturé discriminerait la recherche pour compte propre par rapport à la recherche sous contrat. C'est la raison pour laquelle l'encouragement sera limité à 80 % du montant facturé.

1.2.2.4 Limitation de la réduction fiscale

Déjà lors des débats parlementaires sur la RIE III, une «limitation de la réduction fiscale» a été proposée et approuvée. Les cantons avaient expressément salué cette mesure. En l'absence d'une telle limitation, l'allégement inhérent à la *patent box* et les déductions supplémentaires en matière de R&D peuvent conduire une entreprise à ne plus devoir payer d'impôts au niveau cantonal ou à afficher une perte fiscale, qu'elle pourra imputer sur d'autres bénéfices au cours des années suivantes. Cette situation peut se produire alors que l'entreprise aurait enregistré un bénéfice imposable sans ces réglementations particulières. La limitation de la réduction fiscale permet d'atténuer cet effet. Elle prévoit de manière contraignante pour les cantons qu'une entreprise doit toujours s'acquitter de l'impôt sur au moins 30 % du bénéfice imposable qu'elle aurait affiché sans application des dispositions particulières et que l'application de ces dernières ne doit pas se traduire par des pertes. Les cantons peuvent fixer une imposition minimale plus élevée.

Les amortissements découlant d'une imposition antérieure en qualité de société à statut fiscal cantonal devraient également être pris en considération dans la limitation de la réduction fiscale. Selon la pratique fiscale des cantons, les entreprises qui perdent leur statut fiscal dans le droit en vigueur ont la possibilité de déclarer en exonération d'impôt les réserves latentes existantes et de les amortir au cours des années suivantes, ce qui influe sur le bénéfice imposable. Selon la réglementation transitoire, ces amortissements tomberont également sous le coup de la limitation de la réduction fiscale.

1.2.2.5 Hausse de l'imposition des dividendes

Dans le cadre du PF 17, il est prévu de relever l'imposition des dividendes à 70 % au niveau fédéral et cantonal pour les personnes physiques qui détiennent des participations qualifiées (au moins 10 %), les cantons pouvant prévoir une imposition plus élevée. Dans le même temps, la méthode de réduction fiscale est également harmonisée, de sorte que cette dernière s'appliquera à l'avenir à la base de calcul tant fédérale que cantonale. L'augmentation déploie ses effets dans tous les cantons et au niveau de la Confédération. L'uniformisation de la procédure implique des adaptations dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Berne, de Glaris, de Nidwald, de Saint-Gall, de Schaffhouse et de Zurich.

La charge de l'impôt sur le bénéfice a eu tendance à reculer en Suisse ces dernières années, et les dispositions en vigueur surcompensent le plus souvent la double imposition économique. Cela se traduit par des modifications comportementales, telles que la conversion de sociétés de personnes en sociétés anonymes ou le versement de dividendes plutôt qu'un salaire. Ces raisons suffisent à elles seules à justifier une hausse de l'imposition des dividendes. Par ailleurs, la charge de l'impôt sur le bénéfice devrait encore diminuer dans l'ensemble avec le PF 17.

La hausse de l'imposition des dividendes s'appuie sur le principe de la neutralité de la forme juridique. Selon ce principe, la décision de fonder son entreprise en tant que raison individuelle ou en qualité d'actionnaire ne doit pas être influencée par le droit fiscal. Ce choix est déterminé par différents facteurs:

- le montant de l'impôt sur le bénéfice (sociétés de capitaux);
- le montant de l'impôt sur le revenu;
- le montant du revenu provenant de l'entreprise;
- le montant des cotisations sociales, pour autant qu'elles ne soient pas formatrices d'une rente (sociétés de personnes);
- le montant du bénéfice conservé dans l'entreprise (sociétés de capitaux);
- l'impôt sur le capital (sociétés de capitaux);
- le droit de timbre d'émission (sociétés de capitaux);
- l'impôt sur la fortune.

Au vu du grand nombre de facteurs d'influence, il n'est pas possible de déterminer un pourcentage «approprié» pour l'imposition des dividendes dans chaque configuration, notamment parce qu'une société de capitaux se situe souvent dans un canton autre que celui de l'actionnaire, voire à l'étranger. En théorie, la charge concrète de l'impôt sur le bénéfice devrait être imputée individuellement sur l'impôt grevant le revenu de l'actionnaire, ce qui en pratique occasionnerait immanquablement une charge de travail disproportionnée.

Plusieurs comparaisons de la charge fiscale basée sur le droit en vigueur révèlent cependant qu'il existe une tendance à la sous-imposition et qu'un relèvement à 70 % est adéquat (cf. ch. 3.2.3.3 à ce sujet). En outre, un élément joue un rôle lors de la vente: les bénéfices en capital sont exonérés d'impôt s'ils relèvent de la fortune privée (vente des actions d'une entreprise), tandis qu'ils sont imposables s'ils relèvent de la fortune commerciale (vente de l'entreprise individuelle ou des parts d'une société de personnes). L'augmentation de l'imposition des dividendes corrige donc une sous-imposition existante, qui s'accentuerait encore avec le PF 17. Une augmentation plus importante de l'imposition des dividendes, à 90 % par exemple, tendrait vers une surimposition, qui engendrerait des modifications comportementales opposées; il convient dès lors de la refuser.

L'augmentation de l'imposition des dividendes contribue à l'équité du projet et constitue un outil de contre-financement dans les cantons. De plus, elle contrebalance la tendance consistant, pour des raisons fiscales, à verser des dividendes plutôt que des salaires, ce qui est bénéfique pour l'AVS.

1.2.2.6 **Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct**

Le PF 17 entend conserver l'attrait fiscal de la Suisse pour les activités mobiles. Les outils fiscaux prévus à cet effet, à savoir les déductions supplémentaires en matière de R&D et la *patent box*, n'agissent cependant que sur une partie des revenus mobiles. Après la suppression des régimes fiscaux cantonaux, les bénéficiaires non couverts par ces outils seront soumis au taux d'imposition ordinaire.

Le maintien en Suisse des anciennes sociétés à statut fiscal cantonal dépend, outre les autres facteurs d'implantation non fiscaux, essentiellement de la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice. Cette dernière est déterminée par le taux de l'impôt fédéral direct grevant le bénéfice et par ses équivalents cantonaux. Étant donné que cette charge demeure inchangée au niveau fédéral, certains cantons devront réduire celle de leur impôt ordinaire sur le bénéfice s'ils veulent rester compétitifs pour les bases mobiles concernées.

Dans un premier temps, le canton qui décide de réduire la charge de son impôt sur le bénéfice supporte à lui seul la charge financière de cette réduction. Les baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital se traduiront même par une légère augmentation du produit de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, car la charge fiscale pouvant être déduite de la base de calcul sera plus basse. Sans participation de la Confédération aux pertes de recettes des cantons, les coûts et les avantages seraient répartis de manière asymétrique entre les deux échelons de l'État: les coûts du maintien de la compétitivité fiscale au niveau international seraient supportés exclusivement par le canton, alors que la conservation des bases de l'impôt sur le bénéfice profiterait non seulement au canton concerné, mais également à la Confédération. L'intérêt financier de cette dernière lui commande donc de soutenir financièrement les cantons par des mesures de compensation verticale leur fournissant une marge de manœuvre budgétaire et leur permettant, en cas de besoin, d'abaisser la charge ordinaire de l'imposition des entreprises. Cette solution permet de garantir une répartition équitable des coûts de la réforme entre les échelons de l'État. Elle empêche dans le même temps que les cantons ne perdent leur attrait fiscal en tant que sites d'implantation et, dès lors, que la Confédération ne perde des recettes fiscales importantes.

Étant donné que les baisses de recettes des cantons et des communes, qui sont liées à la diminution de la charge de l'impôt sur le bénéfice, sont de nature durable, la compensation verticale doit également être pérenne.

Baisses de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons

En raison de l'autonomie fiscale dont il jouit, chaque canton détermine en toute indépendance sa stratégie de politique fiscale. Sur le plan financier, la question centrale concerne une éventuelle baisse de la charge ordinaire de l'impôt cantonal sur le bénéfice et l'importance de cette baisse. L'étendue nécessaire de la compensation verticale a été déterminée sur la base de l'hypothèse que les cantons adopteront un comportement optimal concernant le rendement de l'impôt. Conformément aux objectifs du PF 17, cette hypothèse s'appuie sur la volonté de positionner au mieux le régime d'imposition des entreprises à la croisée entre l'acceptation internationale,

la compétitivité fiscale et le rendement. La politique fiscale des cantons n'est pas représentée dans ces modélisations, qui ne donnent des indications que sur les valeurs agrégées ou les valeurs moyennes au niveau national. Les résultats de l'enquête menée au sujet des plans cantonaux de mise en œuvre (cf. ch. 1.6) vont dans le sens des hypothèses émises ici.

Qu'un canton procède à une baisse de l'impôt sur le bénéfice ou qu'il y renonce, il doit s'attendre à des pertes de recettes. S'il diminue le taux d'imposition des bénéfices pour le porter à un niveau compétitif sur le plan international, il peut certes conserver le substrat mobile de l'impôt correspondant, mais il subit néanmoins des pertes de recettes, car les entreprises auparavant imposées ordinairement le sont désormais à un taux plus faible. Compte tenu de la grande mobilité et de l'émigration connexe des entreprises qui bénéficient aujourd'hui d'une imposition privilégiée, des pertes de recettes seront également enregistrées si un canton décide de ne pas abaisser l'impôt sur le bénéfice.

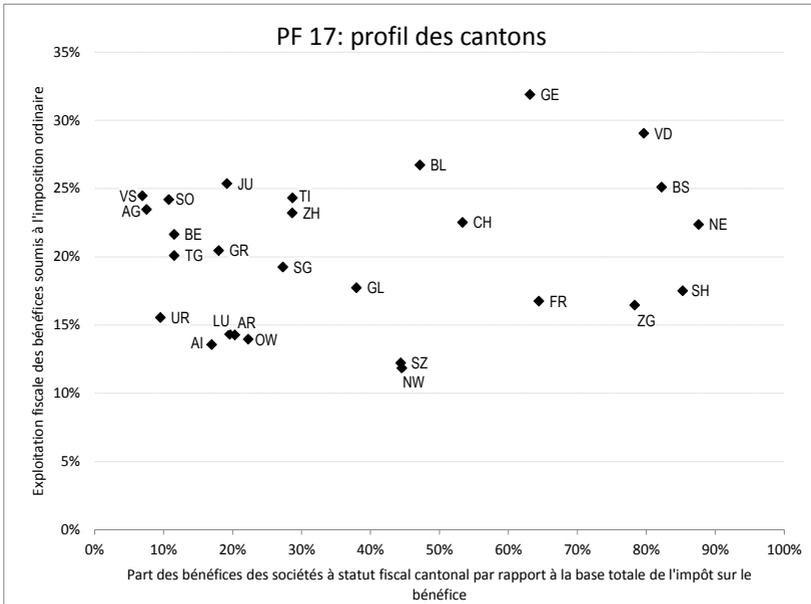
La complexité de ce dilemme dépend de la charge fiscale pour les bénéfices imposés de façon ordinaire et de la part des bénéfices imposés de façon privilégiée par rapport à la base totale initiale de l'impôt sur le bénéfice:

- Plus le taux de l'impôt sur le bénéfice ordinaire est élevé dans un canton, plus l'ampleur de la baisse de ce taux doit être grande. Plus la réduction de la charge fiscale est forte, plus la diminution des recettes est forte, car les bénéfices auparavant imposés de façon ordinaire sont maintenant eux aussi imposés au nouveau taux, qui est plus bas. En revanche, si un canton à taux d'imposition élevé n'abaisse pas sa charge fiscale, la suppression des régimes fiscaux cantonaux provoque une forte hausse de la charge fiscale des sociétés concernées et, par conséquent, une émigration plus forte.
- En l'absence de baisse de l'impôt sur le bénéfice, plus la part du substrat fiscal auparavant imposé de façon privilégiée est élevée par rapport au substrat fiscal total, plus la diminution des recettes due à l'émigration des sociétés est importante (et inversement). Par ailleurs, en cas de baisse de l'impôt sur le bénéfice, la diminution des recettes est moins importante du fait de la diminution de l'effet d'aubaine en ce qui concerne les bases fiscales auparavant imposées de façon ordinaire (et inversement).

L'illustration ci-dessous indique la situation de départ des cantons s'agissant de ces deux facteurs déterminants. L'exploitation fiscale des bénéfices ordinaires (c'est-à-dire le produit de l'impôt sur le bénéfice divisé par la base de calcul correspondante) sert d'unité de mesure de la charge (effective) de l'impôt sur le bénéfice. En l'occurrence, la charge de l'impôt fédéral direct est également prise en considération.

Illustration 3

Profil des cantons concernant la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice et la part des bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal (moyenne des années 2012 à 2014)



Aménagement de la compensation verticale

Les cantons peuvent décider librement de la manière dont ils conservent ou améliorent leur attrait en matière d'implantation. Par exemple, ils peuvent diminuer la charge de l'impôt sur le bénéfice ou celle de l'impôt sur le revenu ou augmenter leurs investissements dans les infrastructures. C'est la raison pour laquelle la compensation verticale doit être conçue comme un transfert non affecté à destination des cantons. En outre, cette compensation doit autant que possible n'avoir aucune incidence sur la concurrence fiscale: le mécanisme de la répartition doit permettre à tous les cantons de préserver au maximum leur compétitivité.

Une adaptation du partage des recettes permet de tenir compte au mieux de toutes ces conditions. C'est pourquoi la compensation verticale passe par un relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct. Cet impôt est prélevé par les cantons, qui le versent ensuite à la Confédération. Un relèvement de la part des cantons devrait également les inciter davantage à préserver ou à augmenter le substrat concerné en prenant des mesures visant à rehausser l'attrait local.

Actuellement, 17 % des recettes globales de l'impôt fédéral direct restent au canton qui les a perçues. Cette part cantonale est une part minimale fixée par la Constitution

fédérale (art. 128, al. 4, Cst.³³): un relèvement de la part cantonale est donc possible au niveau législatif.

Ampleur de la compensation verticale

Sur la base des hypothèses posées plus haut, la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice se traduira par une diminution des recettes des budgets publics de l'ordre de 2,5 milliards de francs (sur la base des chiffres les plus récents; moyenne 2012 à 2014). Sur ce total, environ 20 % concernent la Confédération et 80 % les cantons et les communes. Ce rapport ne dépend que de façon très marginale de la période couvrant la base de données utilisée. Ces calculs supposent également qu'une partie des bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal continue d'être imposée de manière privilégiée grâce à la *patent box* et aux déductions supplémentaires pour les activités de R&D. Il est également admis que les réductions de l'impôt sur le bénéfice opérées dans certains cantons afin de préserver leur compétitivité sur le plan international augmentent la pression sur les taux d'imposition du bénéfice dans les autres cantons dans le cadre de la concurrence fiscale nationale. Les recettes de la Confédération baissent elles aussi, car on part du principe qu'une partie des revenus mobiles émigreront malgré les mesures fiscales.

La compensation verticale vise à répartir équitablement les charges de la réforme entre les échelons de l'État. Les baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice jouent un rôle important en la matière: d'une part, elles sont à l'origine des principales pertes de recettes; d'autre part, ces pertes sont réparties de manière très inégale entre les échelons de l'État. Pour évaluer l'équité de la répartition des charges, il faut également considérer les effets de répartition des autres éléments de la réforme. Si l'on tient compte de tous les éléments de la réforme, une compensation verticale de l'ordre de 3,5 % des recettes de l'impôt fédéral direct peut aboutir à une répartition équitable entre les échelons de l'État. C'est pourquoi le projet mis en consultation prévoyait de relever de 17 à 20,5 % la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct.

Or, la plupart des participants à la consultation appellent à une participation plus substantielle de la Confédération aux charges de la réforme. Les cantons, les villes et les autres communes, notamment, demandent que la part cantonale soit relevée à 21,2 %. Il convient de tenir compte de cette large base de revendication. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de porter la part cantonale à 21,2 %, ce qui ménagera aux cantons une marge de manœuvre financière supplémentaire pour garantir l'attrait de la Suisse comme site d'implantation et prendre les communes en considération. Ainsi, cet ajustement est en accord avec les objectifs fondamentaux de la réforme.

Quant à savoir quel sera le volume des compensations au moment de la mise en œuvre du PF 17 dans les cantons (hypothèse: 2020), cela dépend de l'évolution à venir de l'impôt fédéral direct. Le Conseil fédéral s'attend à un volume d'environ un milliard de francs.

Le calcul du montant de la compensation doit non seulement garantir une répartition équitable des charges de la réforme entre les échelons de l'État, mais également tenir

compte des restrictions budgétaires de la Confédération. Dans l'ensemble de la réforme, la compensation verticale constitue la charge financière la plus importante pour la Confédération. Cette charge supplémentaire doit être prise en considération dans la planification budgétaire pour respecter les critères du frein à l'endettement.

Le tableau ci-après indique dans quelle mesure les cantons bénéficieraient de la compensation verticale.

Tableau 4

Effet de répartition escompté au niveau des cantons (en mio de francs)

ZH	196
BE	69
LU	38
UR	2
SZ	35
OW	5
NW	9
GL	2
ZG	68
FR	27
SO	16
BS	63
BL	28
SH	14
AR	4
AI	1
SG	36
GR	14
AG	46
TG	17
TI	33
VD	113
VS	17
NE	20
GE	111
JU	4
CH	990

Pour évaluer l'impact de la compensation verticale sur les cantons, il faut aussi prendre en compte les conséquences d'un ajustement de la péréquation des ressources, y compris une modification de la contribution complémentaire pour les cantons aux ressources les plus faibles (cf. ch. 1.2.2.9).

1.2.2.7 **Prise en compte des villes et des communes**

La suppression des régimes fiscaux cantonaux concerne également les villes et les autres communes, notamment si les cantons baissent leur impôt sur le bénéfice pour conserver leur attrait en tant que site d'implantation. L'accroissement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct tient compte des charges de la réforme tant pour les cantons que pour leurs communes. Ce canal compensatoire est cependant destiné exclusivement aux cantons, qui sont compétents pour décider en leur sein de la répartition équitable de ces charges entre l'échelon cantonal et l'échelon communal. Une nouvelle disposition dans la LIFD enjoint cependant aux cantons de tenir compte de manière appropriée de leurs communes. Une disposition similaire avait déjà été examinée lors des débats parlementaires sur la RIE III avant d'être abandonnée. Lors des auditions sur le PF 17, les représentants des villes et des communes ont exigé avec force son introduction.

Cette disposition ne déploie aucun effet juridique contraignant. Selon la situation cantonale, elle n'implique pas obligatoirement des contributions financières du canton aux communes. Le PF 17 comprendra des charges que les communes devront également supporter équitablement. Cette nouvelle disposition est un élément essentiel pour gagner la confiance des villes et des communes dans l'optique de l'élaboration des projets d'application cantonaux.

1.2.2.8 **Hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales**

Les mesures fiscales concernent l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation pour les entreprises, tandis que la hausse des prescriptions minimales en matière d'allocations familiales relève de la politique de la famille. La situation économique des ménages est fortement influencée par les coûts liés aux enfants. La capacité économique des ménages avec enfant est, en moyenne, inférieure de 10 à 15 % à celle des ménages sans enfant. Les coûts liés aux enfants pèsent considérablement sur le budget de nombreuses familles de la classe moyenne, notamment les frais d'accueil extra-familial, de logement et de formation. Or, la charge de ces facteurs de coûts devrait encore s'alourdir à l'avenir, en raison de la hausse des exigences de qualité pour les places d'accueil extra-familial, de l'augmentation des loyers, en particulier en zone urbaine, ainsi que de l'allongement de la durée des études et de la part croissante des études et formations professionnelles de niveau supérieur³⁴. Le relèvement des allocations familiales allégera donc la charge des familles.

Chaque canton fixe le montant des allocations familiales. Dans la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)³⁵, la Confédération définit uniquement les montants minimaux, soit 200 francs par mois pour l'allocation pour enfant et

³⁴ Cf. rapport du Conseil fédéral «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération» en exécution du postulat Tornare (13.3135) «Politique de la famille» déposé le 20 mars 2013, p. 9. Peut être consulté à l'adresse: www.bsv.admin.ch > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale.

³⁵ RS 836.2

250 francs par mois pour l'allocation de formation professionnelle. Les montants minimaux définis dans la LAFam s'appliquent également aux allocations familiales dans l'agriculture (loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture; LFA³⁶). Les montants minimaux sont supérieurs de 20 francs en zone de montagne.

Les allocations familiales au titre de la LAFam destinées aux travailleurs sont financées par les employeurs, qui versent des cotisations sur les salaires soumis à l'AVS aux caisses de compensation pour allocations familiales. Les travailleurs ne doivent participer au financement que dans le canton du Valais. Les travailleurs indépendants paient des cotisations servant à financer les allocations familiales de leur catégorie professionnelle. Les allocations familiales des personnes n'exerçant aucune activité lucrative sont financées principalement par les cantons. Quant aux allocations familiales fondées sur la LFA, leur financement s'appuie sur des contributions de la Confédération, des cantons et des employeurs agricoles.

Actuellement, le volume consacré aux allocations familiales s'élève à près de 5,8 milliards de francs par an³⁷. Ces allocations sont financées pour l'essentiel par les employeurs (5,4 milliards de francs), dont les cotisations aux caisses d'allocations familiales atteignent, selon les cantons et la branche, entre 0,1 et 3,44 % des revenus soumis à l'AVS. Les travailleurs indépendants et les pouvoirs publics prennent en charge 0,2 milliard de francs chacun³⁸. Les suppléments versés avec les indemnités journalières de chômage au titre de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle sont financés par l'assurance-chômage (74 millions de francs). Dans certains cantons, les personnes sans activité lucrative versent leurs propres cotisations (8 millions de francs).

Les coûts d'une hausse des allocations sont estimés à 421 millions de francs³⁹. Ils seront principalement à la charge des entreprises, qui bénéficient du PF 17. Par conséquent, la mesure se traduit par une compensation entre les entreprises et les familles et garantit une certaine équité sociale dans le cadre du PF 17. Concrètement, il est proposé d'augmenter de 30 francs les montants minimaux de la LAFam. L'allocation pour enfant passera ainsi à 230 francs par mois au minimum et l'allocation de formation professionnelle, à 280 francs par mois. Par cette mesure, les employeurs contribueront à la réforme à hauteur de 377 millions de francs par an, les indépendants, à hauteur de 16 millions, les pouvoirs publics, à hauteur de 22 millions, l'assurance-chômage, à hauteur de 5 millions, et les personnes sans activité lucrative, à hauteur de 600 000 francs. Cette hausse déploiera des effets dans tous les cantons, à l'exception des cantons de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura. Dans ces cantons, les allocations familiales dépassent en effet déjà d'au moins 30 francs les minima de la Confédération. Dans le canton de Berne, les taux sont également supérieurs de 30 francs au minimum fixé par la Confédération. Cependant, étant donné que les allocations fondées sur la loi canton-

³⁶ RS 836.1

³⁷ Cf. Statistique des allocations familiales 2016, qui peut être consultée sous: www.bsv.admin.ch/fr > Assurances sociales > Allocations familiales > Statistique.

³⁸ Contributions des cantons pour personnes sans activité lucrative ainsi que contributions de la Confédération et des cantons pour les allocations familiales au sens de la LFA.

³⁹ Estimation fondée sur la statistique des allocations familiales 2016.

nale sur les allocations familiales se montent à 115 % des montants minimaux prescrits par la LAFam, l'augmentation a également des effets dans ce canton. Dans les cantons où la hausse des allocations familiales déploiera des effets, les cotisations des employeurs subiront une augmentation.

1.2.2.9 Modifications de la péréquation financière

Dans la péréquation des ressources, la suppression des régimes fiscaux cantonaux nécessite une adaptation concernant essentiellement la pondération des bénéficiaires des entreprises dans le potentiel de ressources. Le système en vigueur tient compte de l'exploitabilité limitée du potentiel fiscal des bénéficiaires étrangers des sociétés à statut fiscal cantonal en les pondérant à l'aide de facteurs bêta qui diffèrent selon qu'il s'agit d'une société *holding*, d'une société de domicile ou d'une société mixte. Cette suppression abolit du même coup l'utilisation des facteurs bêta.

Nouvelle pondération des bénéficiaires des entreprises (facteurs zêta)

Le message concernant la RIE III proposait un nouveau système de pondération des bénéficiaires des personnes morales, qui est repris dans le cadre du PF 17. Des facteurs zêta, qui reflètent l'exploitation plus faible du potentiel fiscal de ces bénéficiaires par rapport aux revenus des personnes physiques, seront mis en place.

La péréquation des ressources doit être adaptée pour continuer d'atteindre ses objectifs. Si elle n'est pas modifiée, des distorsions et des bouleversements considérables risquent de mettre en péril son bon fonctionnement. Si aucun facteur zêta n'est mis en place, tous les bénéficiaires des personnes morales, y compris ceux des anciennes sociétés à statut fiscal cantonal, seront pris en compte à 100 % dans le potentiel de ressources, comme les revenus des personnes physiques. L'indice de ressources des cantons dans lesquels les bénéficiaires des sociétés à statut fiscal cantonal jouent un rôle supérieur à la moyenne au niveau du potentiel de ressources pourrait parfois augmenter fortement sans que cela reflète la situation économique de ces cantons. Par conséquent, tous les bénéficiaires seront désormais pondérés à l'aide des facteurs zêta afin de tenir compte de l'exploitation plus restreinte de leur potentiel fiscal par rapport aux revenus des personnes physiques. Cette adaptation respecte le principe de base de la péréquation des ressources.

Les propositions de réforme qui n'ont aucun rapport avec le PF 17 en sont exclues. Elles seront discutées dans le troisième rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.

Aménagement des facteurs zêta

Le bénéfice total des personnes morales est pondéré au moyen du facteur zêta-1, qui correspond au quotient de l'exploitation du potentiel fiscal des bénéficiaires des personnes morales (numérateur) et des revenus des personnes physiques (dénominateur). La péréquation des ressources repose sur le principe selon lequel l'indice des ressources ne saurait être influencé par la politique fiscale du canton, autrement dit «peu importent les instruments et les tarifs que les cantons utilisent pour exploiter

réellement leur potentiel fiscal»⁴⁰. Pour que les décisions de politique fiscale d'un canton (notamment en matière de baisse de l'impôt sur le bénéfice) n'aient aucune incidence sur son potentiel de ressources, l'exploitation moyenne du potentiel fiscal sera étendue à tous les cantons. Comme ce rapport varie, on utilise une moyenne des six dernières années. Le facteur zêta-1 est égal à 1 lorsque l'exploitation du potentiel fiscal des bénéficiés des personnes morales correspond exactement à celle des revenus des personnes physiques. Or, la moyenne suisse révèle que l'exploitation du potentiel fiscal des bénéficiés des personnes morales est sensiblement inférieure à celle des revenus des personnes physiques. Le facteur zêta-1 est donc bien plus petit que 1. Selon des calculs reposant sur le droit fiscal en vigueur, il se situe actuellement un peu en dessous de 0,4.

Le facteur zêta-2 porte sur les bénéficiés dans la *patent box* au sens de l'art. 24b P-LHID. Il reflète le dégrèvement fiscal moyen sur ces bénéficiés par rapport aux bénéficiés faisant l'objet d'une imposition ordinaire. Comme les cantons doivent impérativement accorder ce privilège fiscal, il faut en tenir compte dans le calcul des bénéficiés déterminants. En revanche, la déduction supplémentaire des dépenses de R&D que les cantons peuvent accorder en vertu de l'art. 25a P-LHID n'est prise en compte qu'indirectement dans l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales et, partant, dans le facteur zêta-1.

Les facteurs zêta sont déterminés à l'échelle nationale. Ils s'appliquent donc uniformément à tous les cantons, comme les facteurs bêta jusqu'à présent. La politique fiscale d'un seul canton ne peut influencer sur les facteurs zêta que de façon marginale, de sorte qu'il n'existe aucune incitation problématique.

Il convient de noter que le potentiel de ressources est déterminé grâce à des données fiscales datant de quatre à six ans. On utilise alors une moyenne de ces trois années de calcul. En d'autres termes, les nouvelles réglementations fiscales se répercuteront sur le potentiel de ressources avec un certain décalage dans le temps et le recours à une moyenne triennale lissera ou atténuera les effets des adaptations fiscales de la péréquation des ressources.

Traitement des fluctuations pendant la période transitoire

En relation avec la péréquation financière, on entend par période transitoire les sept années pendant lesquelles la base de calcul passera du régime en vigueur au système instauré par le PF 17 (cf. ch. 2.1, illustration 8: Période de transition [hypothèse: entrée en vigueur au 1.1.2020]). Pour assurer une transition aussi douce que possible, il est nécessaire d'introduire non seulement des facteurs zêta, mais également plusieurs dispositions transitoires. Au départ, peu de données seront disponibles pour calculer ces facteurs, qui pourraient dès lors être soumis à des fluctuations plus importantes. En vertu de l'art. 23a, al. 3, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)⁴¹, le Conseil fédéral peut donc fixer des seuils et des plafonds pour les facteurs zêta durant cette période afin de stabiliser le système.

⁴⁰ Cf. message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2236.

⁴¹ RS 613.2

Une autre disposition concerne les facteurs bêta: cette nouvelle réglementation réduit progressivement la part des bénéfiques qui étaient pondérés jusqu'à présent par ces facteurs bêta. Elle se traduit par un lissage de la transition et par une atténuation de la volatilité des paiements compensatoires. D'une part, les entreprises qui abandonnent leur statut fiscal cantonal avant l'entrée en vigueur du PF 17 seront encore considérées comme des sociétés à statut spécial dans le calcul du potentiel de ressources. D'autre part, toutes les entreprises qui perdent leur statut cantonal lors de l'entrée en vigueur du PF 17 seront traitées comme des sociétés à statut spécial dans le cadre de la péréquation des ressources. Le volume des bénéfiques pondérés au moyen des facteurs bêta diminuera graduellement après l'entrée en vigueur du PF 17. Dans le même temps, cette réglementation tient compte de manière forfaitaire de la déclaration des réserves latentes lors de la suppression des régimes fiscaux cantonaux et du fait que les bénéfiques imposables au niveau des cantons et des communes seront dès lors inférieurs pendant la période transitoire à ceux qui sont soumis à l'impôt fédéral direct. Les bénéfiques assujettis à ce dernier servent de base pour calculer le bénéfice déterminant des personnes morales qui est repris dans le potentiel de ressources. Dans la péréquation des ressources, cette disposition transitoire relative au maintien des facteurs bêta se traduit par un lissage supplémentaire du passage de l'ancien au nouveau régime fiscal.

Enfin, une troisième disposition transitoire porte sur les contributions complémentaires en faveur des cantons aux ressources les plus faibles, contributions qui s'élèvent à 180 millions de francs par an sur une période de sept ans. Elles visent à atténuer l'impact de l'adaptation de la péréquation des ressources pour ces cantons. Il est ainsi garanti que leur dotation minimale ne soit pas inférieure au niveau de l'année précédant la réforme. Le fait que l'augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct bénéficie moins que la moyenne aux cantons aux ressources les plus faibles plaide également en faveur de cette disposition transitoire. Les contributions complémentaires seront alimentées par les fonds de la Confédération libérés dans le cadre de la compensation des cas de rigueur⁴².

Effet

Une enquête sur les conséquences attendues du PF 17 a été menée auprès des cantons pour pouvoir estimer dans quelle mesure le montant des versements opérés au titre de la péréquation des ressources changera avec le PF 17. Divers paramètres ont pu être déterminés à partir des réponses des cantons et appliqués à l'année de référence 2018.

Le graphique ci-après présente les résultats de la simulation effectuée pour l'indice des ressources. Les cantons dont la part des bénéfiques provenant des sociétés à statut fiscal cantonal est élevée verront en principe leur potentiel de ressources augmenter en raison de la suppression des facteurs bêta (par ex. ZG, VD et NE). Par contre, si les sociétés à statut fiscal cantonal peuvent profiter largement de la *patent box*, le facteur zêta-2 pourrait même faire diminuer l'indice des ressources dans certains cantons (par ex. BS).

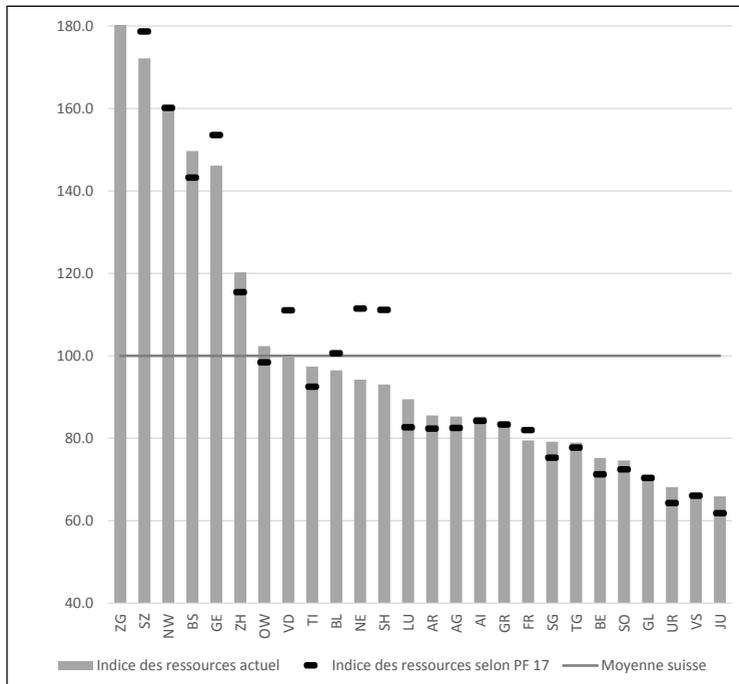
⁴² Cf. message concernant la RIE III, FF 2015 4613.

Étant donné que l'ensemble des bénéficiaires des personnes morales sera pondéré au moyen du facteur zêta-1, l'indice des ressources diminuera pour les cantons dont la part des recettes fiscales provenant des personnes morales soumises à l'imposition ordinaire est supérieure à la moyenne (par ex. LU et JU). À l'inverse, l'indice augmentera dans les cantons où les impôts des personnes physiques constituent une part élevée des recettes fiscales (par ex. SZ et BL).

La variation de l'indice des ressources sera minime dans beaucoup de cantons. Étant donné que la simulation repose sur un grand nombre de suppositions, il n'est pas possible de dire avec certitude si ces cantons verront leur indice légèrement augmenter ou légèrement diminuer. On peut cependant s'attendre à une forte hausse de l'indice dans les cantons de Zoug, de Schwyz, de Genève, de Vaud, de Neuchâtel et de Schaffhouse. Ces trois derniers cantons deviendront des cantons à fort potentiel de ressources avec le PF 17; ils devront donc verser des contributions au titre de la péréquation financière. La dotation totale n'ayant pas été modifiée dans la simulation, les cantons qui, aujourd'hui, présentent déjà un fort potentiel de ressources profiteront des changements apportés par le PF 17 en ce sens que leurs contributions diminueront, ou du moins n'augmenteront que peu. Cela concerne en particulier les cantons de Zoug, de Schwyz et de Genève.

Illustration 4

Effets sur l'indice des ressources



Le tableau ci-après présente les différences expliquées ci-dessus en francs par habitant. Le signe négatif correspond à un allègement. Ce sont les cantons de Schaffhouse et de Neuchâtel qui enregistreront la plus forte augmentation de la charge avec, pour chacun, une différence de plus de 300 francs par habitant. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources, Fribourg perd 300 francs par habitant en raison du versement progressif. Cependant, cette perte sera presque entièrement compensée par la contribution complémentaire qu'il recevra. Cela vaut également pour les cantons de Glaris et du Valais.

Tableau 5

Conséquences financières dans la péréquation des ressources

	Chiffres effectifs 2018		PF 17				Différence	
	Indice des ressources	Péréquation des ressources	Indice des ressources	Péréquation des ressources	Contribution complémentaire	Total	Indice des ressources	Total
ZH	120.2	367	115.4	252	0	252	-4.8	-116
BE	75.2	-1'196	71.2	-1'277	0	-1'277	-3.9	-81
LU	89.5	-324	82.7	-556	0	-556	-6.8	-232
UR	68.2	-1'748	64.3	-1'827	-121	-1'948	-3.9	-200
SZ	172.1	1'310	178.6	1'283	0	1'283	6.5	-26
OW	102.4	43	98.4	-11	0	-11	-4.0	-54
NW	159.7	1'085	160.1	981	0	981	0.4	-104
GL	71.2	-1'502	70.4	-1'342	-212	-1'554	-0.8	-52
ZG	244.1	2'618	265.9	2'707	0	2'707	21.7	89
FR	79.5	-893	82.0	-592	-298	-890	2.5	3
SO	74.6	-1'237	72.5	-1'190	-18	-1'207	-2.2	30
BS	149.7	902	143.2	705	0	705	-6.5	-197
BL	96.5	-60	100.6	10	0	10	4.1	70
SH	93.0	-172	111.1	182	0	182	18.1	354
AR	85.6	-523	82.3	-573	0	-573	-3.2	-50
AI	85.2	-542	84.2	-476	0	-476	-1.0	66
SG	79.2	-915	75.3	-995	0	-995	-3.9	-80
GR	83.2	-660	83.3	-521	-22	-543	0.1	117
AG	85.3	-538	82.5	-563	0	-563	-2.8	-25
TG	79.0	-927	77.7	-840	0	-840	-1.3	88
TI	97.4	-38	92.5	-141	0	-141	-4.9	-103
VD	99.6	-2	111.0	180	0	180	11.4	182
VS	66.8	-1'864	66.0	-1'680	-207	-1'887	-0.8	-23
NE	94.3	-128	111.4	187	0	187	17.2	315
GE	146.1	837	153.5	874	0	874	7.4	36
JU	65.9	-1'938	61.8	-2'034	-7	-2'041	-4.1	-103

1.2.3 Autres mesures

1.2.3.1 Dégrevements facultatifs dans le cadre de l'impôt sur le capital

Les cantons, à la différence de la Confédération, perçoivent en plus de l'impôt sur le bénéfice un impôt sur le capital des personnes morales. Cet impôt se fonde sur le capital propre de l'entreprise.

Les cantons ont aujourd'hui déjà la possibilité d'imputer l'impôt grevant le bénéfice sur l'impôt grevant le capital. Dans les cantons ayant mis en place cette mesure, les entreprises ne s'acquittent pas de ce dernier impôt si elles ont réglé un impôt sur le bénéfice suffisamment élevé.

Dans le PF 17, le Conseil fédéral propose d'autoriser également les cantons à prévoir des réductions ponctuelles pour l'impôt sur le capital. Celles-ci concernent les fonds propres d'une entreprise qui sont liés aux participations ainsi qu'aux brevets et aux droits comparables. Dans le cas des participations, cette mesure supprime une charge économique multiple pour le groupe. Quant aux brevets et aux droits comparables, une mesure analogue à la *patent box* est introduite pour l'impôt sur le capital. Elle contribue principalement à préserver l'attrait des cantons dans lesquels une imputation de l'impôt grevant le bénéfice sur l'impôt grevant le capital ou une baisse générale de l'impôt sur le capital entraîneraient des pertes de recettes trop importantes.

1.2.3.2 Déclaration des réserves latentes

Les sociétés disposent généralement de réserves latentes qui découlent d'une sous-évaluation des actifs ou d'une surévaluation des engagements au bilan. Ces réserves peuvent être constituées à titre obligatoire, sur la base de prescriptions d'évaluation maximale des actifs figurant dans le droit commercial, ou de façon arbitraire, sur la base d'amortissements ou de provisions excessifs tolérés par le droit commercial. En cas de réalisation, par exemple en cas de vente des actifs concernés, elles représentent un bénéfice imposable.

Le présent projet vise à instaurer une déclaration uniforme de ces réserves afin que les états de fait symétriques soient également réglés de façon identique. Du point de vue de la systématique fiscale, il est correct de n'imposer intégralement que les revenus provenant de la partie d'augmentation de valeur qui s'est produite pendant la durée de l'assujettissement en Suisse. En revanche, il faut réduire la taxation ou y renoncer s'il s'agit d'une augmentation de valeur qui s'est produite pendant une période d'imposition privilégiée ou en l'absence d'assujettissement.

Selon le droit actuel, les réserves latentes existantes, y compris la valeur ajoutée créée par l'entreprise, sont imposées si cette dernière part à l'étranger. Inversement, il faut qu'une prise en compte en faveur du contribuable ait lieu lors d'une arrivée en Suisse. Avant celle-ci, il n'y a pas d'assujettissement en Suisse: les réserves latentes existant avant cette date ne doivent donc pas non plus être soumises à l'impôt suisse sur le bénéfice au moment de leur réalisation. Dans ce but, les réserves latentes seront déclarées dans le bilan fiscal au moment de l'arrivée et amorties les années suivantes, ce qui réduit l'impôt sur le bénéfice. Les mêmes principes devraient s'appliquer au début et à la fin d'une exonération fiscale objective ou subjective.

Du point de vue de la systématique fiscale, la solution d'un taux particulier applicable aux sociétés à statut fiscal cantonal s'apparente à la déclaration des réserves latentes, car elle produit des effets similaires. La suppression des régimes fiscaux cantonaux aura un impact notable sur les impôts cantonaux et communaux. Elle a pour effet d'assujettir les sociétés concernées à une imposition plus élevée, d'où une charge fiscale différée de l'impôt sur le bénéfice au niveau de leurs réserves latentes. Sans une disposition légale en la matière, les réserves latentes existantes seraient traitées différemment selon la réglementation ou la pratique en vigueur dans le canton concerné. Afin de prévenir les surimpositions, le PF 17 doit créer une régle-

mentation uniforme pour les cas qui se présenteront après l'abrogation des régimes fiscaux cantonaux. Les réserves latentes ne seront pas déclarées dans le bilan fiscal, mais déterminées par une décision de l'administration fiscale. Elles seront imposées à un taux spécial au moment de leur réalisation les années suivantes.

1.2.3.3 Modifications relatives à la transposition

La transposition marque la frontière entre le champ d'application du gain en capital d'ordre privé, qui est exonéré d'impôt, et celui du rendement imposable de la fortune. On parle de transposition lorsqu'un particulier transfère des droits de participation à une entreprise dont il détient lui-même au moins 50 % (vente à soi-même). À la suite de cette transaction, le produit de la vente est soumis à l'impôt sur le revenu. Cependant, c'est l'imposition partielle valable pour les dividendes qui est appliquée.

Le droit en vigueur précise que le produit de la vente est imposé uniquement si la personne physique cède au moins 5 % des actions. Ce taux minimal visait à garantir que les actions dispersées puissent être vendues en exonération d'impôt. La pratique a toutefois montré que ce seuil de 5 % n'était pas judicieux, car il peut se traduire par des transactions se chiffrant en millions qui sont uniquement motivées par des considérations de planification fiscale. Le PF 17 abroge donc ce seuil afin qu'une vente à soi-même soit toujours soumise à une imposition.

1.2.3.4 Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt

L'imputation forfaitaire d'impôt permet à la Suisse de prendre en considération les impôts à la source étrangers grevant les intérêts, les dividendes et les redevances dont elle doit tenir compte en vertu de conventions contre les doubles impositions.

Le PF 17 crée les bases légales requises pour que les établissements stables suisses d'une entreprise étrangère qui sont assujettis aussi bien à l'impôt fédéral direct qu'aux impôts ordinaires sur le bénéfice prélevés par les cantons et les communes puissent se voir accorder sous certaines conditions une imputation forfaitaire d'impôt pour les revenus provenant de pays tiers soumis à des impôts à la source non récupérables. Les précisions éventuellement nécessaires seront données au niveau de l'ordonnance.

1.3 Justification et évaluation de la solution proposée

1.3.1 Résultats de la consultation

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au PF 17. La consultation a pris fin le 6 décembre 2017⁴³.

Au total, 127 avis ont été recueillis. Il apparaît que la majorité des participants à la consultation reconnaissent que la réforme constitue une nécessité urgente. Ils approuvent par conséquent les objectifs de la réforme et l'abolition des régimes dont jouissent les sociétés à statut fiscal cantonal.

Cependant, certains aspects de la forme concrète que doit prendre la réforme suscitent d'importantes divergences. En principe, les milieux politiques de gauche sont favorables à une restriction des régimes fiscaux spéciaux et à une augmentation des mesures visant à assurer l'équité. Les milieux bourgeois, quant à eux, ont tendance à privilégier une extension des régimes spéciaux et une diminution des mesures visant à assurer l'équité.

- En ce qui concerne la *patent box*, ce sont en particulier son caractère obligatoire et l'inclusion des logiciels qui ont suscité la controverse. Le caractère obligatoire ou facultatif de la *patent box* est également important dans le domaine de la péréquation financière, car seules les mesures obligatoires y sont prises en compte séparément lors du calcul du potentiel de ressources. Selon les partisans du caractère facultatif, celui-ci permettrait une égalité de traitement entre la *patent box* et les déductions supplémentaires en matière de R&D. En ce qui concerne les logiciels, des variantes allant de l'exclusion complète de cette catégorie à son inclusion complète ont été proposées. Pour ces deux points, aucune majorité opposée à la teneur du projet mis en consultation ne s'est cependant dessinée.
- Les *déductions supplémentaires en matière de R&D* sont rejetées par les milieux politiques de gauche.
- *Les augmentations de l'imposition des dividendes et des prescriptions minimales en matière d'allocations familiales* suscitent la controverse: tandis que les partis de gauche et les milieux syndicaux soutiennent ces éléments de la réforme ou veulent même les étendre, les partis bourgeois et la majorité des associations les rejettent. Des mesures de remplacement visant à assurer l'équité du projet sont proposées par certains participants à la consultation, mais sans que des positions majoritaires se dessinent.

Les *adaptations à la péréquation financière* recueillent une large approbation dans le cadre de la consultation. Le principe de l'introduction d'un facteur zêta général abaissant la pondération des bénéfices des entreprises dans le calcul du potentiel de ressources n'est ainsi pas contesté. Certains participants à la consultation proposent cependant des variantes en ce qui concerne la forme des facteurs zêta ou des contributions complémentaires. Toutefois, comme au sujet des mesures de politique

⁴³ Le rapport sur les résultats peut être consulté sous www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFF.

fiscale, aucune position majoritaire ne se dessine par rapport à la solution proposée dans le projet soumis à la consultation.

Les cantons ainsi que – contrairement à leur attitude envers la RIE III – les villes et les communes soutiennent largement le PF 17 tel qu’il est proposé. Ils appellent toutefois à une part cantonale au produit de l’impôt fédéral direct plus élevée que celle ressortant du projet mis en consultation. Cette demande est partagée par de nombreux partis, associations et organisations.

1.3.2 Mesures examinées et abandonnées

1.3.2.1 Mesures fiscales

Lors de la consultation, les propositions ont porté le plus souvent sur l’instauration d’une déduction facultative pour autofinancement (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur les fonds propres supérieurs à la moyenne) et sur une adaptation du principe de l’apport de capital à titre de mesures fiscales supplémentaires ne figurant pas dans le projet mis en consultation.

D’après les participants à la consultation qui en sont partisans, la *déduction pour autofinancement* garantirait l’attrait de la Suisse pour les activités d’autofinancement au sein d’un groupe. Afin que le capital propre soit traité de la même manière que le capital étranger, il faut envisager la possibilité de faire valoir sur une partie des fonds propres une déduction des intérêts notionnels réduisant le bénéfice imposable de l’entreprise.

Le Conseil fédéral renonce à proposer la déduction pour autofinancement avec le PF 17, essentiellement parce que cette mesure a été fortement critiquée dans le contexte de l’échec de la RIE III. En renonçant à cette mesure, le Conseil fédéral entend faire en sorte que le projet soit susceptible de rassembler une majorité. À la différence de la RIE III, le PF 17 ne comporte donc plus de mesures visant à réduire les impôts au niveau fédéral.

La renonciation à la déduction pour autofinancement constitue, dans le domaine des activités de financement des groupes, une perte d’attrait de la Suisse par rapport à la RIE III. Quant à son impact exact, il dépendra de l’évolution à venir des sites concurrents. On observe à cet égard deux tendances inverses: d’un côté, l’OCDE et l’UE notamment s’emploient à restreindre la concurrence fiscale internationale pour les facteurs mobiles, dont font partie précisément les activités de financement; de l’autre, la Commission de l’UE propose, dans son projet d’assiette commune pour l’impôt sur les sociétés (ACIS), l’instauration d’une variante de cette déduction dans ses États membres. Cet instrument, de même que le projet ACIS, sont cependant contestés. À l’heure actuelle, on ne sait pas encore si l’ACIS sera réalisée et, si oui, quelle en sera la teneur.

Sur le plan intérieur, la réforme de l’impôt anticipé occupe le premier plan dans le domaine du financement des groupes. Après le retrait de l’initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» en janvier 2018, il faudra s’interroger sur la suite à donner à la réforme en suspens de l’impôt anticipé. Dans ce contexte, la question de la déduction pour autofinancement reviendra également sur le tapis. Conjuguées, les

deux mesures pourraient créer un environnement attrayant pour le financement des groupes, avec un impact positif sur la création de valeur et l'emploi.

En même temps que la déduction pour autofinancement, de nombreux participants à la consultation proposent de prévoir en plus un dégrèvement de l'impôt cantonal sur le capital au niveau des fonds propres afférents aux prêts intragroupe. Il est également renoncé ici à ce dégrèvement. Il a été jugé anticonstitutionnel dans l'expertise sur la constitutionnalité des mesures visées par la RIE III⁴⁴. En outre, ce dégrèvement ouvre des possibilités indésirables de planification fiscale au sein d'un groupe. La charge de l'impôt sur le capital peut être réduite artificiellement par l'octroi de prêts intragroupe.

Le Conseil fédéral renonce aussi à proposer, en plus de l'augmentation de l'imposition des dividendes, des *modifications du principe de l'apport de capital*, en dépit des critiques incessantes que ce principe suscite. Lors de la consultation, l'examen d'un régime proportionnel a notamment été proposé. Selon ce régime, une société restituant à ses actionnaires des réserves issues d'apport de capital devrait également distribuer des dividendes imposables dans une proportion devant encore être définie. Du point de vue du Conseil fédéral, le principe de l'apport de capital est objectivement correct. Il permet aux actionnaires de reprendre, sans être imposés, les fonds qu'eux-mêmes ou leurs prédécesseurs en droit avaient apportés. Cela vaut à la fois pour le capital-actions et pour les apports de capital. Alors que le premier pouvait retourner aux actionnaires sans être soumis à l'impôt avant même la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, cette exonération n'a été introduite pour les apports de capital qu'à l'avènement de la RIE II. Il peut toutefois se produire une sous-imposition au titre de l'impôt sur le revenu en combinaison avec l'exonération des gains en capital privés. Le Conseil fédéral avait proposé, lors de la consultation sur la RIE III, de combler cette lacune fiscale, mais cette mesure a été rejetée par les milieux économiques et les cantons.

L'instauration du principe de l'apport de capital a mis fin à une surimposition, entraînant nécessairement une diminution des recettes au titre de l'impôt anticipé et de l'impôt sur le revenu. Mais elle a eu aussi un impact positif sur la place économique suisse, notamment sous la forme d'un afflux de sociétés fortement dotées en apports de capital. Une limitation du principe de l'apport de capital pourrait compenser en partie la diminution des recettes évoquée, mais en même temps elle atténuerait cet impact positif. En outre, une limitation du principe de l'apport de capital se traduirait par d'importants changements de comportement avant même son entrée en vigueur. Les entreprises risqueraient de retirer tout ou partie de leurs apports de capital ou de les convertir en capital-actions (dans la mesure où la restitution resterait exonérée d'impôt). Il pourrait également en résulter un exode de ces entreprises. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a aucune raison convaincante, ni au regard de la politique fiscale ni au regard de la politique budgétaire, de toucher au principe de l'apport de capital.

⁴⁴ Robert Danon, La constitutionnalité des mesures fiscales proposées par la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), p. 68 ss, sous: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/384330.pdf>.

1.3.2.2 Mesures budgétaires

En ce qui concerne la «clause communale» (art. 196, al. 1^{bis}, LIFD), le Conseil fédéral a examiné des aménagements alternatifs puis les a rejetés pour les raisons suivantes:

- *Renforcement de la disposition*: le Conseil fédéral estime qu'un renforcement de cette mesure, comme le proposent certains participants à la consultation, irait à l'encontre de la compétence des cantons de décider en leur sein de la répartition des charges de la réforme entre l'échelon cantonal et l'échelon communal.
- *Abandon de la disposition*: contrairement à certains participants à la consultation qui se sont prononcés contre cette mesure, le Conseil fédéral est d'avis qu'une implication appropriée des villes et des autres communes dans le projet est nécessaire. En outre, il considère que la disposition telle qu'elle est formulée dans le projet ne porte pas atteinte à l'autonomie organisationnelle des cantons, mais qu'elle assure une prise en compte adéquate des villes et des autres communes par les cantons.

Conformément aux propositions issues de la consultation, le Conseil fédéral a, dans le domaine des mesures de compensation sociale, examiné plusieurs variantes qu'il a abandonnées pour les raisons suivantes:

- *Hausse supplémentaire des allocations familiales*: un relèvement des allocations familiales de 50 francs au lieu de 30 porterait les frais supplémentaires à 721 millions (contre 421 millions). Il déploierait alors également des effets dans le canton de Fribourg. Le Conseil fédéral estime cependant qu'une charge supplémentaire de cet ordre de grandeur mettrait en péril l'équilibre du projet et, partant, ses chances de succès au niveau politique.
- *Mesures alternatives de politique sociale*: une hausse de la part de la Confédération au financement de la réduction individuelle des primes ou des prestations complémentaires a également été analysée. Dans les deux cas, l'allègement de charges bénéficierait principalement aux cantons, sans garantie aucune que les ménages privés en profitent eux aussi. Or, ce volet de la réforme doit favoriser de façon ciblée les personnes physiques. C'est pourquoi les deux variantes ont été abandonnées.

Quant aux modifications de la péréquation financière, les alternatives que voici ont été examinées puis rejetées:

- *Prise en considération d'instruments facultatifs de politique fiscale dans le calcul du potentiel de ressources*: seuls sont pris en considération dans la péréquation financière des instruments de politique fiscale qui sont obligatoires pour les cantons. La prise en compte d'instruments facultatifs permettrait aux cantons d'influer, par leur politique fiscale, sur leur propre potentiel de ressources. Cela serait contraire au principe, essentiel en matière de péréquation des ressources, qui interdit que le calcul de l'indice des ressources soit influencé par la politique cantonale d'imposition.

- *Fixation des facteurs zêta à un niveau supérieur ou inférieur durant la phase transitoire*: dans la phase transitoire, durant laquelle on ne disposera pas encore de données suffisantes pour leur calcul, les facteurs zêta seront fixés dans une fourchette. À ce propos, une partie des réponses à la consultation demande que les facteurs zêta soient fixés à un niveau inférieur. Une autre partie souhaite – en lien avec la nécessité de restreindre la concurrence fiscale – que les facteurs soient fixés à un niveau supérieur.

L’instauration de seuils et de plafonds doit servir à maintenir les fluctuations dans une fourchette étroite en raison du manque de données. Cette fixation sera l’objet de la mise en œuvre à l’échelon de l’ordonnance. Si les facteurs zêta étaient fixés maintenant, cela ferait dépendre la péréquation financière de décisions politiques et serait donc contraire au système, fondé sur des règles.

- *Caractère contraignant de l’objectif de dotation minimale pour le versement de contributions complémentaires*: les contributions complémentaires à verser durant la phase transitoire ont été accueillies favorablement par une forte majorité lors de la consultation. Certains participants ont toutefois demandé qu’elles ne soient versées que si elles s’imposent pour atteindre l’objectif de dotation minimale.

Les contributions complémentaires sont attribuées aux cantons aux ressources les plus faibles. Bien que ces cantons n’accueillent guère de sociétés à statut fiscal cantonal, ils sont touchés par la réforme, en particulier à cause de la baisse des recettes provenant de la péréquation des ressources. De plus, ces cantons ne bénéficient des mesures de compensation verticale que de façon inférieure à la moyenne. La contribution complémentaire a un effet ciblé sur ces cantons. Si l’objectif de dotation minimale est dépassé au cours d’une année, les moyens restants sont répartis proportionnellement entre les cantons aux ressources les plus faibles. En revanche, si les moyens à disposition ne sont pas suffisants pour atteindre l’objectif de dotation minimale, la contribution complémentaire n’est pas augmentée. Les cantons concernés profitent donc des avantages de la dotation fixe, mais en assumant aussi les risques.

1.3.3 Évaluation du train de mesures

L’importance et l’urgence du PF 17 ne font aucun doute aux yeux du Conseil fédéral et des participants à la consultation. Avec le PF 17, le gouvernement a donc pour objectif de présenter un projet susceptible de rassembler une majorité politique et d’être mis en œuvre rapidement. Lors de l’évaluation des résultats de la procédure de consultation et lors de l’élaboration du présent message, le Conseil fédéral s’est donc laissé guider par les critères suivants:

1. Équité

Le PF 17 doit être conçu d'une façon plus équitable que la RIE III, qui a été nettement rejetée. Il faut tenir compte du résultat de la votation et des objections exprimées avant cette dernière. C'est pourquoi le PF 17 comporte par rapport à la RIE III les différences notables que voici:

- réglementation complète de la *patent box* au niveau législatif afin d'en accroître la transparence; restriction et applicabilité de la *patent box*: les inventions non brevetées des PME et les logiciels protégés par un droit d'auteur ne sont pas éligibles à la *patent box*;
- réglementation exhaustive des déductions supplémentaires des dépenses de R&D à l'échelon de la loi; recentrage sur les charges de personnel;
- durcissement de la limitation de la réduction fiscale;
- renonciation à la déduction pour autofinancement (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne);
- relèvement de l'imposition des dividendes à 70 % aux niveaux de la Confédération et des cantons, sachant que les cantons peuvent prévoir une imposition plus élevée;
- prise en compte des communes dans le cadre du relèvement de la part des cantons dans l'impôt fédéral direct;
- hausse de 30 francs par mois des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle.

2. Réduction de la complexité technique

Le projet doit se limiter aux mesures essentielles. Le fait que l'on ait notamment renoncé à introduire une déduction pour l'autofinancement (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur le capital propre supérieur à la moyenne) et à modifier le principe de l'apport de capital limite la complexité technique du projet. Les réglementations fiscales spéciales (*patent box* et déductions supplémentaires en matière de R&D) se focalisent clairement sur la promotion de l'innovation. En ce qui concerne la forme concrète que prendra la réforme, le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à sa praticabilité tant pour les autorités fiscales que pour les entreprises.

Le Conseil fédéral rejette cependant un abandon complet des réglementations fiscales spéciales. Au vu de la concurrence fiscale internationale croissante, la renonciation à ces mesures entraînerait probablement de plus fortes baisses de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons. Cela attiserait également la concurrence fiscale intercantonale en matière de taux d'imposition du bénéfice. Dans l'optique des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, un scénario de ce genre aurait des répercussions négatives.

3. Viabilité du projet pour les cantons, les villes et les communes

La proposition de relever la part cantonale à 21,2 % répond à la principale attente des cantons, des villes et des autres communes. Une répartition équitable des coûts de la réforme entre les échelons de l'État pourrait il est vrai aussi être atteinte avec un taux de 20,5 %, mais un relèvement plus important procure aux cantons une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire pour assurer la compétitivité et prendre en compte les besoins des communes. Dans le contexte de la réduction de l'impôt sur le bénéfice dans d'autres places économiques, la baisse des taux cantonaux d'imposition du bénéfice a encore gagné en importance dans la concurrence internationale.

Les éventuelles mesures en relation avec la péréquation financière cantonale relèvent de la souveraineté des cantons; la Confédération ne dispose d'aucune compétence à cet égard. Cependant, l'introduction d'une «clause communale» dans le PF 17 en relation avec le relèvement de la part cantonale tient compte d'un besoin important des communes et augmente ainsi l'acceptabilité du projet sur le plan de la politique intérieure.

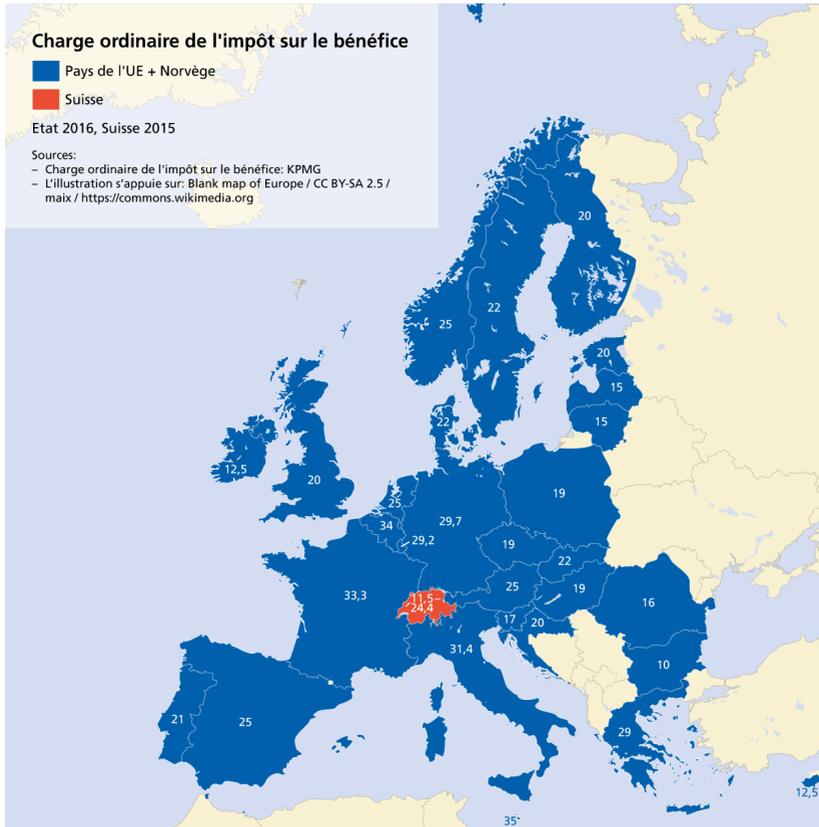
En résumé, le PF 17 constitue un train de mesures qui atteint ses objectifs de politique économique tout en étant équitable et empreint de fédéralisme. Avec l'augmentation de l'imposition des dividendes et la hausse des montants minimaux prescrits par la Confédération en matière d'allocations familiales, le projet comporte deux éléments compensatoires qui tiennent compte des critiques essuyées par la RIE III. La claire focalisation sur la promotion de l'innovation ainsi que la praticabilité des mesures réduisent la complexité technique du projet et contribuent à ce que la Suisse puisse maintenir sa position de tête dans cette concurrence exacerbée. Le relèvement de la part cantonale à 21,2 % procure aux cantons une marge de manœuvre budgétaire leur permettant de réduire au besoin leur impôt sur le bénéfice afin de maintenir leur capacité concurrentielle. Les cantons ont en outre la possibilité de donner aux réglementations fiscales visant à promouvoir l'innovation une forme correspondant à leurs besoins économiques. Au vu de l'évolution internationale la plus récente, cette combinaison de réglementations fiscales visant à promouvoir l'innovation et de réduction des impôts cantonaux sur le bénéfice constitue une stratégie judicieuse pour que la Suisse puisse garder à l'avenir sa position de tête dans la concurrence internationale entre les places économiques.

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La carte ci-dessous fournit une vue d'ensemble des taux d'imposition du bénéfice pratiqués en Europe. La multiplication de la base de calcul (qui est déterminée par les prescriptions applicables au calcul du bénéfice imposable) par les taux de l'impôt sur le bénéfice fournit la charge fiscale dans un pays donné. Les taux d'imposition du bénéfice ne représentent donc qu'un élément du calcul de la charge fiscale effective. Si certains revenus ne sont pas inclus dans le calcul ou n'y sont que partiellement inclus, il est possible que la charge fiscale effective d'une entreprise soit basse dans un pays appliquant un taux d'imposition du bénéfice relativement élevé.

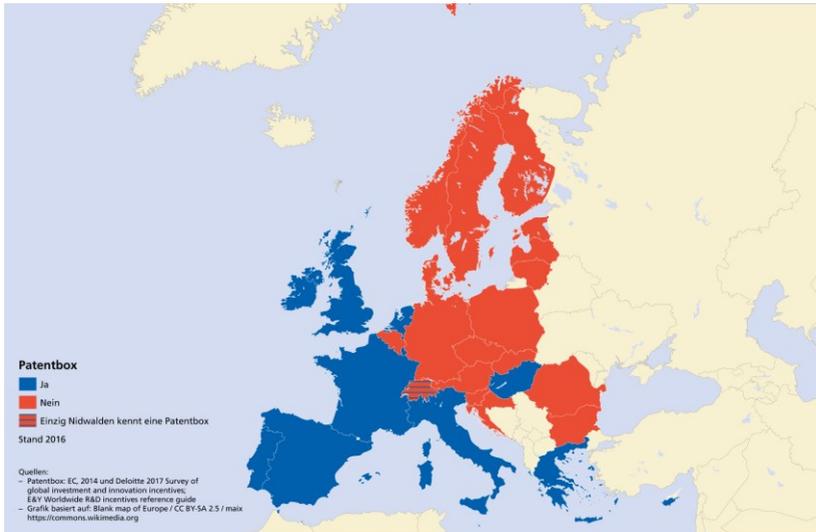
Illustration 5

Taux statutaires d'imposition des bénéfices dans une sélection de pays européens



Les réglementations fiscales spéciales qui sont proposées pour la *patent box* et les déductions supplémentaires des dépenses de R&D sont d'ores et déjà appliquées dans de nombreux pays d'Europe. Les deux illustrations qui suivent fournissent une vue d'ensemble des pays qui connaissent ces réglementations.

Patent box



Le tableau ci-après livre une vue d'ensemble de la charge fiscale effective inhérente à la *patent box* dans une sélection de pays européens.

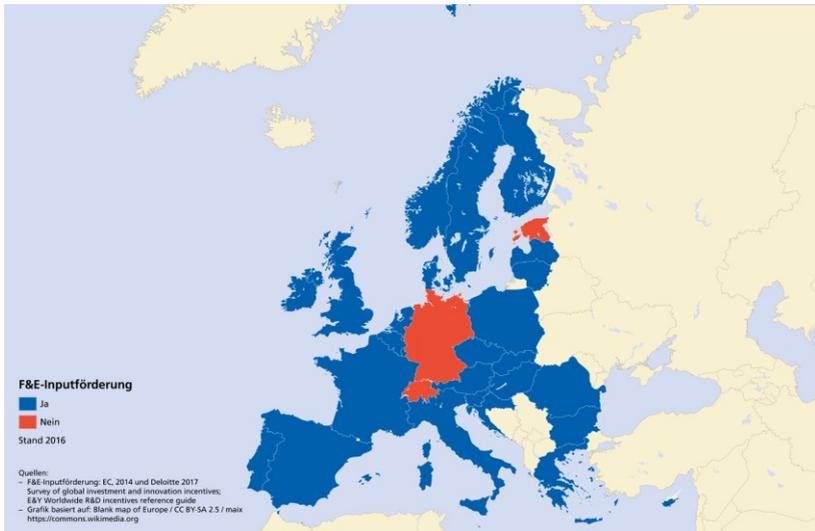
Tableau 6

Charge fiscale effective inhérente à la *patent box* dans une sélection de pays⁴⁵

Pays	Charge fiscale effective inhérente à la <i>patent box</i>
Belgique	5,1 à 6,8 %
Espagne	au moins 10 %
France	15,0 à 15,5 %
Hongrie	4,5 à 9,0 %
Irlande	6,25 %
Italie	13,95 %
Luxembourg	5,76 %
Pays-Bas	5,0 %
Portugal	11,5 %
Royaume-Uni	au moins 10 %

⁴⁵ pwc, Global Research & Development Group, avril 2017, p. 8 ss, consultable sous: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>

Encouragement des activités de R&D



Les États appliquent diverses mesures d'encouragement des activités de R&D, au premier plan desquelles figurent les crédits d'impôts et des déductions supplémentaires, comme les prévoit d'ailleurs le PF 17. Les crédits d'impôt sont le fait, entre autres, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni. Des déductions supplémentaires sont accordées par la Belgique, la Hongrie et la République tchèque. La fourchette des déductions supplémentaires s'étend de 50 à 125 %⁴⁶.

1.5 Mise en œuvre

Il est prévu que le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur du PF 17. La LHID accorde habituellement un délai de deux ans environ aux cantons pour adapter leurs lois aux règles arrêtées dans la LHID conformément à leurs prescriptions de procédure. Passé ce délai, ces règles s'appliquent directement si le droit cantonal y contrevient.

Or, l'application du PF 17 revêt une urgence particulière, car les réglementations en place concernant les sociétés bénéficiant d'un statut fiscal cantonal ne sont plus conformes aux normes internationales. Cela peut avoir pour conséquence que les entreprises concernées veuillent abandonner spontanément le régime d'imposition sous ce statut. Après avoir mis en balance l'intérêt des cantons à un délai suffisam-

⁴⁶ pwc, Global Research & Development Group, avril 2017, p. 16 ss, consultable sous: www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf

ment long pour garantir leurs processus institutionnels, d'une part, et l'objectif de compétitivité de la place économique, d'autre part, il faut choisir l'approche en deux phases suivante:

La réglementation provisoire fondée sur un taux spécial visée à l'art. 78g P-LHID entre en vigueur dès que qu'il est établi qu'aucun référendum contre la loi n'a abouti ou que celle-ci a été acceptée en votation populaire. À partir de ce moment, les cantons ont la possibilité – mais non l'obligation – d'introduire une réglementation de ce genre dans leur droit. Une procédure rapide devrait principalement être à l'ordre du jour pour les cantons dans lesquels les sociétés à statut fiscal cantonal jouent un rôle important et dans lesquels ces sociétés désirent renoncer à l'imposition en tant que société à statut fiscal cantonal avant l'entrée en vigueur de la réforme. Les autres dispositions, à savoir la suppression des régimes fiscaux cantonaux ainsi que l'introduction de la *patent box* et des déductions supplémentaires en matière de R&D, n'entreront en vigueur dans les cantons qu'après une phase transitoire.

1.6 Plans de mise en œuvre des cantons

La réforme de l'imposition des entreprises concerne tant la Confédération que les cantons, étant précisé que ces derniers sont tenus d'y associer les communes. Le PF 17 est ainsi conçu que certains de ses volets sont réalisés de façon décentralisée dans les cantons.

D'un point de vue purement formel, les projets de mise en œuvre au niveau cantonal ne sont pas inclus dans la présente réforme mais font l'objet de projets législatifs cantonaux autonomes. Une enquête que l'AFC a menée à ce sujet auprès des cantons reflète la situation au 31 janvier 2018. Ses résultats sont présentés en annexe.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)

Les modifications apportées à la PFCC correspondent sur le fond aux propositions figurant dans le message sur la RIE III. Cependant, le calendrier applicable durant la phase transitoire de la réforme subit des modifications.

Art. 3, al. 3, 2^e et 3^e phrases

Du fait de la suppression des régimes fiscaux cantonaux, il n'est plus nécessaire, pour déterminer le potentiel de ressources, de prendre en considération l'imposition réduite des bénéfices des sociétés bénéficiant de ces régimes. Dorénavant, le calcul du potentiel de ressources tient compte du fait que l'exploitabilité fiscale des bénéfices des personnes morales diffère de celle des revenus des personnes physiques.

Illustration 8

Période de transition (hypothèse: entrée en vigueur au 1.1.2020)

Année suivant l'entrée en vigueur	Année de référence	Années de calcul (gras = nouveau système)			Facteurs zêta-1 appliqués	Facteurs zêta-2 appliqués	Art. 23a PFCC											
							Pondération bêta pour les années de calcul (al. 1 et 2)	Années de calcul 2017-2020: Pondération bêta 5/5	Année de calcul 2021: pondération bêta 4/5	Année de calcul 2022: pondération bêta 3/5	Année de calcul 2023: pond. bêta 2/5	Année de calcul 2024: pond. bêta 1/5	Facteurs zêta: seuils / plafonds (al. 3)	Dotation minimale: ressources déterminantes de la 4 ^e année (al. 4)	Contribution complémentaire (al. 4)	Assiette fiscale agrégée (AFA)		
	2016	2010	2011	2012	-	-												
	2017	2011	2012	2013	-	-												
	2018	2012	2013	2014	-	-												
	2019	2013	2014	2015	-	-												
1	2020	2014	2015	2016	-	-												
2	2021	2015	2016	2017	-	-												
3	2022	2016	2017	2018	-	-												
4	2023	2017	2018	2019	-	-												
5	2024	2018	2019	2020	2020	2020	Application facteurs bêta 2020	5/5										
6	2025	2019	2020	2021	2020-21	2021			4/5									
7	2026	2020	2021	2022	2020-22	2022				3/5								
8	2027	2021	2022	2023	2020-23	2023					2/5							
9	2028	2022	2023	2024	2020-24	2024					1/5							
10	2029	2023	2024	2025	2020-25	2025												
11	2030	2024	2025	2026	2021-26	2026												
12	2031	2025	2026	2027	2022-27	2027												
13	2032	2026	2027	2028	2023-28	2028												
14	2033	2027	2028	2029	2024-29	2029												
15	2034	2028	2029	2030	2025-30	2030												
16	2035	2029	2030	2031	2026-31	2031												

Art. 23a Dispositions transitoires concernant la modification du ...

L'al. 1 correspond sur le fond à la réglementation adoptée par le Parlement dans le cadre de la RIE III à propos de la prise en compte de l'imposition séparée des réserves latentes d'anciennes sociétés à statut fiscal cantonal au sens de l'art. 78g LHID. Les bénéfices réalisés à l'étranger par les anciennes sociétés à statut fiscal cantonal sont pondérés avec les facteurs bêta jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme. La pondération est réduite d'un cinquième par an pendant cette période de cinq ans.

Cette disposition a été précisée au vu des résultats de la consultation. Elle se réfère au calcul de l'assiette fiscale agrégée au sens de l'art. 3 PFCC en relation avec les art. 1 et 2 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)⁴⁷ pour les années de calcul 2020 à 2024. Ces données seront intégrées avec un décalage de quatre à six ans au calcul de la péréquation des ressources (pour l'année de référence correspondante).

L'al. 2 règle l'applicabilité du mode de calcul présenté à l'al. 1 aux personnes morales qui ont renoncé volontairement à leur statut fiscal particulier.

La pondération bêta appliquée aux bénéfices de ces sociétés sera maintenue de la date de l'abandon du statut jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur du PF 17. La date de référence a été fixée au 31 décembre 2016 (d'où son applicabilité à partir de la période fiscale 2017).

Pendant la période transitoire, les données servant au calcul des facteurs zêta sont encore incomplètes. Durant cette période, des seuils et des plafonds peuvent être introduits pour ces facteurs, *conformément à l'al. 3*.

La première phrase de l'al. 4 est une disposition transitoire destinée à garantir l'objectif de dotation minimale visé à l'art. 6, al. 3, PFCC. Le calcul de cet objectif repose sur la moyenne suisse des recettes fiscales par habitant de tous les cantons et communes (y compris la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct). La dotation minimale cible se situe à 85 % de la moyenne suisse. Comme il est probable que les taux cantonaux de l'impôt sur le bénéfice baisseront, cet objectif de 85 % ne permettrait plus, dans l'absolu, de financer qu'un minimum de prestations publiques de base. Par conséquent, il y a lieu de fixer provisoirement une valeur cible alternative. Pour ce faire, on se fondera sur l'objectif nominal de dotation minimale pour l'année de référence au cours de laquelle on utilisera pour la dernière fois exclusivement les années de calcul précisées dans l'ancienne législation fiscale, à savoir la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du PF 17.

La seconde phrase de l'al. 4 précise le montant des contributions complémentaires versées aux cantons aux ressources les plus faibles et sert par là même à garantir, entre la cinquième et la onzième année de référence suivant l'entrée en vigueur, la dotation minimale telle qu'elle est définie dans la première phase. Pour aider les cantons à atteindre cet objectif temporaire, des contributions complémentaires leur seront versées, comme le prévoyait déjà la RIE III. Ces contributions seront alimentées par la Confédération à partir des fonds libérés du fait de la réduction de la compensation des cas de rigueur pour les années 2016 à 2029 (réduction annuelle de

⁴⁷ RS 613.21

5 % en vertu de l'art. 19, al. 3, PFCC). Ces fonds seront attribués aux cantons aux ressources les plus faibles. Tous les cantons bénéficiaires de contributions complémentaires obtiendront ainsi les mêmes recettes fiscales standardisées après compensation.

2.2 **Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)**

Préambule

Le préambule se réfère encore à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.). Il sera donc adapté aux dispositions de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.). Les art. 41^{er} et 42^{quinièmes} aCst. correspondent aux art. 128 et 129 de la Cst. en vigueur.

Art. 18b, al. 1

Comme jusqu'à présent, la procédure d'imposition partielle s'applique aux dividendes, parts de bénéfice, excédents de liquidation et prestations appréciables en argent provenant d'actions, parts à des sociétés à responsabilité limitée, parts à des sociétés coopératives et bons de participation ainsi qu'aux bénéfices provenant de l'aliénation de tels droits de participation, après déduction des charges imputables. La quote-part de participation minimale à partir de laquelle cette procédure est appliquée reste fixée à 10 %.

L'unique modification réside dans le pourcentage d'imposition partielle de la fortune commerciale, qui passe de 50 à 70 %.

Art. 20, al. 1^{bis}

Comme jusqu'à présent, la procédure d'imposition partielle s'applique aux dividendes, parts de bénéfice, excédents de liquidation et prestations appréciables en argent provenant d'actions, parts à des sociétés à responsabilité limitée, parts à des sociétés coopératives et bons de participation (y compris les actions gratuites, les augmentations gratuites de la valeur nominale, etc.). La quote-part de participation minimale à partir de laquelle cette procédure est appliquée reste fixée à 10 %.

L'unique modification réside dans le pourcentage d'imposition partielle de la fortune privée, qui passe de 60 à 70 %.

Art. 20a, al. 1, let. b

Il y a transposition lorsqu'un particulier vend des droits de participation à une entreprise qu'il contrôle lui-même («vente à soi-même»). Le produit de la vente ainsi obtenu est à certaines conditions considéré comme rendement imposable de la fortune. Il en va de même lorsque plusieurs détenteurs de droits de participation procèdent conjointement au transfert.

En pareil cas, selon les termes de la réglementation en vigueur, c'est la différence entre la contre-prestation reçue et la valeur nominale qui est imposée. Cependant, depuis l'introduction du principe de l'apport de capital au 1^{er} janvier 2011, cette

formulation est trop restrictive. Le principe de l'apport de capital a entraîné une égalité de traitement fiscal entre le capital-actions et les apports de capital, ce qui doit en toute logique également être pris en compte dans le cadre de la transposition. Il ne peut donc y avoir un rendement imposable de la fortune qu'à hauteur de la différence entre la contre-prestation reçue et la valeur nominale augmentée des réserves issues d'apport de capital. La modification de la loi rend compte de cette pratique fiscale déjà en vigueur.

Il en va autrement de la condition actuelle selon laquelle seules les aliénations portant sur au moins 5 % du capital-actions ou du capital social doivent être imposées. Ce seuil visait à permettre que les actions dispersées puissent être transférées sans conséquences fiscales à la société contrôlée par le vendeur. En pratique, cependant, il s'est avéré que ce seuil de 5 % peut dans des cas d'espèce provoquer des sous-impositions se chiffrant en millions, notamment lorsque des particuliers cèdent à leur valeur vénale les participations de moins de 5 % détenues dans une société moyenne ou grande à une société de capitaux qu'ils contrôlent eux-mêmes. D'un autre côté, de petits, voire très petits actionnaires de sociétés ouvertes au public réalisent en cas de quasi-fusion un rendement de la fortune imposable puisque l'apport des participations procède d'une volonté commune. De par cette initiative commune, ce n'est pas la participation de chaque actionnaire qui détermine le seuil de 5 %, mais le total des droits de participation transférés, de sorte que le seuil de 5 % est régulièrement dépassé. La présente modification permet de combler cette lacune fiscale et d'aboutir à l'égalité de traitement de tous les détenteurs de parts.

Si la transposition se traduit par un rendement imposable de la fortune, celui-ci reste soumis aux mêmes règles que les dividendes, y compris la procédure d'imposition partielle, si la quote-part de participation minimale nécessaire à cet effet est réalisée.

Art. 58, al. 1, let. c, 2^e phrase

Le transfert à l'étranger du siège, de l'administration ou d'un établissement stable et le transfert à l'étranger de valeurs patrimoniales, d'exploitations et de parties distinctes d'exploitation sont désormais réglés à l'art. 61*b*. Cette précision est donc devenue superflue dans le présent article et peut être abrogée sans qu'il en résulte de modification sur le plan matériel.

Art. 61a et 61b Déclaration et imposition de réserves latentes

Ces articles, qui constituent une nouveauté, règlent les cas dans lesquels la déclaration des réserves latentes n'intervient que dans le bilan fiscal. Ils concernent les éléments qui, au début et à la fin de l'assujettissement à l'impôt, sont en relation avec une situation transfrontalière ou avec la fin d'une exonération fiscale visée à l'art. 56 et les règlent de manière symétrique. Peu importe à cet égard sous quelle forme le transfert des réserves latentes a été effectué au regard du droit civil (apport, vente ou opération mixte). Pour tous les autres éléments, notamment pour les fondations d'entreprises sans situation transfrontalière, le principe de l'autorité du bilan commercial est applicable sans restrictions.

Au début de l'assujettissement, l'entreprise est libre de déclarer les réserves latentes existantes. La déclaration de ces réserves doit avoir lieu au plus tard au moment du

dépôt de la déclaration fiscale, car l'art. 125, al. 3, dispose que, pour la taxation de l'impôt sur le bénéfice, le montant du capital propre doit être indiqué à la fin de la période fiscale.

L'élément déterminant est la valeur vénale des actifs aux valeurs de continuation, étant entendu que pour les exploitations, parties distinctes d'exploitation et fonctions, ainsi qu'en cas de transfert du siège ou de l'administration effective, l'entreprise ou les exploitations, parties distinctes d'exploitation et fonctions doivent être évaluées comme un tout. On tiendra également compte de la survaleur (*goodwill*, plus-value) créée par le contribuable lui-même, qu'elle puisse ou non être portée à l'actif d'après le droit commercial. Cependant, si des réserves latentes sont attribuées à divers postes de l'actif, il convient de les transférer sur ceux-ci. Pour calculer la plus-value, il faut appliquer le principe du prix de pleine concurrence. La méthode d'évaluation retenue pour le calcul de la plus-value au début de l'assujettissement doit être conservée et s'appliquera également à la fin de l'assujettissement, sous réserve que le contexte économique de l'entreprise n'ait pas radicalement changé depuis le début de l'assujettissement.

Art. 61a Déclaration de réserves latentes au début de l'assujettissement à l'impôt

L'al. 1 règle la déclaration des réserves latentes au début de l'assujettissement à l'impôt. Désormais, les entreprises pourront ne déclarer les réserves latentes (pour les valeurs patrimoniales) et les réserves latentes à l'inclusion de la plus-value créée (pour les exploitations, parties distinctes d'exploitation et fonctions ainsi qu'en cas de transfert du siège ou de l'administration effective) que dans le bilan fiscal, à condition que ces réserves latentes aient été constituées dans une période durant laquelle elles étaient soumises à une juridiction fiscale étrangère ou exonérées d'impôt. Pour l'entreprise, cette déclaration n'implique aucune conséquence en termes d'impôt sur le bénéfice. La déclaration doit être effectuée au plus tard au moment du dépôt de la déclaration fiscale pour la première période fiscale. Les réserves latentes issues de participations au sens de l'art. 69, let. a et b, ne peuvent pas être déclarées, car elles sont indirectement exonérées lors de la réalisation par le biais de la réduction pour participations. Ainsi donc, lors de l'évaluation de l'entreprise, de l'exploitation ou de la partie d'exploitation et des fonctions, le calcul n'inclura ni la valeur intrinsèque des participations ni un éventuel rendement de ces participations.

L'al. 2 précise quels éléments constituent le début de l'assujettissement à l'impôt. Il s'agit en l'occurrence d'éléments en relation avec une situation transfrontalière ou avec la fin d'une exonération fiscale visée à l'art. 56. Leur structure est symétrique à celle des éléments mentionnés à l'art. 61b. Comme des réserves latentes peuvent être déclarées sur toutes les valeurs patrimoniales transférées, il est aussi possible de procéder à des corrections de bénéfice sur la base de cette disposition. Si une société suisse acquiert à bas prix une marchandise à une société étrangère du groupe et la revend pendant le même exercice à des tiers à un prix plus élevé, la différence entre le prix d'achat correct (prix appliqué entre tiers) et le prix d'achat effectif trop bas peut être déclarée et faire l'objet d'une déduction fiscale. Il appartient à la société de justifier l'écart de prix et à l'autorité de taxation de le vérifier.

L'al. 3 définit la manière dont les réserves latentes déclarées doivent être amorties. Étant donné que, conformément à l'al. 1, la déclaration des réserves latentes n'intervient que dans le bilan fiscal, un amortissement n'est visible dans la clôture prévue par le droit commercial que si le bilan commercial mentionne également une valeur à amortir dans les actifs immobilisés en question. Pour des raisons fiscales, les réserves latentes déclarées et attribuées à divers postes de l'actif doivent impérativement être amorties annuellement selon les taux d'amortissement applicables. Si, en dépit des amortissements fiscaux, la valeur résiduelle pour l'impôt sur le bénéfice reste supérieure à la valeur vénale à ce moment-là, l'amortissement de la valeur pour l'impôt sur le bénéfice doit impérativement être effectué sur la valeur vénale la plus faible, par analogie avec les dispositions du droit commercial (observation du principe de la valeur la plus basse dans le bilan commercial également).

L'al. 4 règle l'amortissement fiscal d'une plus-value déclarée ne pouvant être attribuée à divers postes de l'actif. À l'issue d'une période de dix ans, la plus-value créée par le contribuable et inscrite dans le bilan fiscal au début de l'assujettissement à l'impôt n'a quasiment plus d'incidence sur la valeur d'une entreprise. Par conséquent, ladite plus-value doit être amortie dans un délai de dix ans, en appliquant le principe de la valeur la plus basse. Si, après déclaration de la plus-value, des actifs ou des secteurs entiers de l'activité sont vendus et entraînent une réduction de la plus-value, il convient d'en tenir compte au moment de l'amortissement de la plus-value. En outre, dans le cas de restructurations sans incidence fiscale au sens de l'art. 61, al. 1, let. b et d, et 3, LIFD, la plus-value proportionnelle que le contribuable a créée lui-même et qui ne figure que dans le bilan fiscal doit être incluse.

Art. 61b Imposition de réserves latentes à la fin de l'assujettissement

L'al. 1 dispose qu'à la fin de l'assujettissement il convient en principe d'effectuer un décompte fiscal de toutes les réserves latentes, y compris la plus-value créée par le contribuable lui-même. Si les réserves latentes ont pu être déclarées sans incidence fiscale, conformément à l'art. 61a, au moment de l'arrivée en Suisse ou du début de l'assujettissement, il faut utiliser à la fin de l'assujettissement la même méthode d'évaluation de la plus-value que lors de la déclaration, pour autant que la situation économique de l'entreprise n'ait pas fondamentalement changé depuis.

L'al. 2 indique les éléments pour lesquels les réserves latentes, y compris la plus-value créée par le contribuable lui-même, doivent être décomptées. Il est désormais précisé que le décompte fiscal doit également être effectué sur les fonctions distinctes (activités de vente, services, par ex.) lorsque celles-ci sont transférées à l'étranger. En présence d'immeubles, il faut établir si le sujet fiscal subsiste (par ex. en cas de départ pour l'étranger) ou non (par ex. en cas de liquidation). Dans le premier cas, on n'effectuera pas de décompte concernant les réserves latentes, car le sujet fiscal restera soumis à une obligation fiscale restreinte en Suisse à raison du rattachement économique. Dans le second cas, il y aura au contraire imposition, car le sujet fiscal n'existera plus.

Art. 10a Déduction des dépenses de recherche et de développement en cas d'activité lucrative indépendante

Analogue à l'art. 25a P-LHID.

Art. 14, al. 3, 2^e phrase

Les cantons peuvent également prévoir une réduction de l'impôt sur la fortune pour les brevets et droit comparables visés à l'art. 8a en cas d'activité lucrative indépendante. Contrairement à l'article correspondant concernant l'impôt cantonal sur le capital (art. 29, al. 3), il n'est pas prévu de réductions sur les participations au titre de l'impôt sur la fortune. En effet, aucune charge économique multiple ne doit être évitée au niveau de l'impôt sur la fortune.

Art. 24, al. 3^{bis}, 1^{re} phrase, et 3^{quater}, 2^e phrase

L'al. 3^{bis}, 1^{re} phrase, et l'al. 3^{quater}, let. b, du droit actuel contiennent des renvois aux réglementations applicables aux sociétés à statut fiscal cantonal visées à l'art. 28, al. 2 à 4. L'abrogation de ces réglementations entraîne celle des renvois mentionnés dans le présent article; la subdivision actuelle de l'al. 3^{quater}, 2^e phrase, en deux lettres devient caduque.

Art. 24a Brevets et droits comparables: définitions

L'al. 1 définit les brevets éligibles à la *patent box*. Il s'agit en l'occurrence des brevets au sens de la Convention du 5 octobre 1973 sur le brevet dans sa version révisée du 29 novembre 2000⁴⁸ désignant la Suisse (*let. a*), des brevets au sens de la loi du 25 juin 1954 sur les brevets⁴⁹ (*let. b*) et des brevets étrangers (*let. c*). Pour la catégorie citée en dernier lieu, on se fonde pour des raisons pratiques sur le droit des brevets du pays étranger concerné. Cela signifie notamment que les logiciels sont éligibles à la *patent box* suisse s'ils ont été brevetés de façon appropriée à l'étranger.

L'al. 2 définit les droits comparables éligibles à la *patent box*. Les *let. a à e* décrivent les droits suisses qui sont comparables à des brevets en ce qui concerne l'ampleur de la protection juridique ou le processus d'enregistrement. Il s'agit en l'occurrence des certificats complémentaires de protection au sens de la loi sur les brevets, des topographies protégées en vertu de la loi sur les topographies, des variétés végétales en vertu de la loi sur la protection des obtentions végétales, des données protégées en vertu de la loi sur les produits thérapeutiques et des rapports protégés en vertu de l'art. 46, al. 2, let. e, de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires édictée sur la base de la loi sur l'agriculture. La définition de ces droits figure dans les lois concernées (voir aussi à ce sujet les renvois aux lois correspondantes au ch. 1.2.2.2). Les droits étrangers comparables sont aussi éligibles à la *patent box*. Pour des raisons pratiques, on se fonde ici aussi sur le droit des brevets du pays étranger concerné.

⁴⁸ RS 0.232.142.2

⁴⁹ RS 232.14

Les énumérations figurant dans ces deux alinéas sont exhaustives. Autrement dit, les inventions non brevetées des PME et les logiciels protégés par un droit d'auteur ne sont pas éligibles à la *patent box*.

Considérées du point de vue économique, les licences exclusives d'exploitation de brevets et droits comparables sur le territoire suisse sont également éligibles à la *patent box*.

Art. 24b Brevets et droits comparables: imposition

L'al. 1 définit le fonctionnement de la *patent box*. Ainsi, la part du bénéfice net total provenant de brevets et de droits comparables est imposée avec une réduction de 90 % si le contribuable en fait la demande. Les cantons ont la possibilité de prévoir une réduction moindre.

La *patent box* est régie par l'approche Nexus modifiée de l'OCDE. Cette approche se fonde sur les activités de R&D sous-jacentes au brevet ou au droit comparable. Elle a pour effet que le bénéfice pouvant faire l'objet d'une imposition réduite est d'autant plus élevé que les activités en question imputables au contribuable lui-même sont importantes (dépenses de R&D éligibles). Par dépenses de R&D éligibles, on entend les dépenses inhérentes aux activités de R&D réalisées par le contribuable lui-même, exécutées par des tiers ou menées par des sociétés du groupe ayant leur siège en Suisse. Afin de compenser le financement et le contrôle des activités de R&D effectuées notamment par des sociétés du groupe ayant leur siège à l'étranger, une majoration (*uplift*) correspondant à 30 % des dépenses de R&D éligibles est accordée lors du calcul du quotient Nexus, dans la mesure où la part de R&D réalisée à l'étranger équivaut effectivement à ce pourcentage. Le calcul du bénéfice faisant l'objet d'une imposition réduite dans la *patent box* ainsi que les modalités de l'approche Nexus modifiée seront réglés plus en détail dans une ordonnance du Conseil fédéral.

L'al. 2 règle les cas dans lesquels les brevets et droits comparables sont inclus dans un produit. Dans les situations de ce genre, le bénéfice provenant de brevets et de droits comparables est réalisé lors de la vente du produit. Pour l'utilisation de la *patent box*, le bénéfice net imputable aux brevets et droits comparables doit donc être séparé du reste du bénéfice du produit. On applique ici la méthode résiduelle (voir à ce sujet le ch. 1.2.2.2), selon laquelle le calcul est effectué à l'échelon du produit. Le bénéfice est réduit pour chaque produit d'un montant forfaitaire égal à 6 % des «coûts attribués» totaux ainsi que de la rémunération de la marque. La première mesure vise à empêcher que notamment le bénéfice portant sur des fonctions de routine fasse aussi l'objet d'une imposition réduite ou, en d'autres termes, à garantir que, sur le bénéfice provenant d'un produit, seule fera l'objet d'une imposition réduite la part qui repose sur une innovation. Les coûts attribués comprennent aussi bien les coûts de revient que les frais de tiers. On assure ainsi une égalité de traitement des différents modes de production. La déduction de la rémunération de la marque sert à respecter la norme de l'OCDE qui dispose que les marques ne sont pas éligibles au titre de la *patent box*. Toutes les parts de bénéfice exclues de la *patent box* en application de la méthode résiduelle sont imposées sans réduction. Au vu des difficultés pratiques posées par la séparation des bénéfices provenant de brevets et

de droits comparables, la méthode résiduelle se fonde forcément sur des approximations et comporte des valeurs forfaitaires.

L'al. 3 règle le traitement fiscal des brevets et des droits comparables lorsqu'ils seront soumis pour la première fois à l'imposition visée à l'art. 24b. Cette disposition vise à ce que, au bout du compte, seuls les bénéfices nets soient imposés de manière privilégiée. Si les dépenses de R&D pouvaient être entièrement déduites fiscalement alors que les revenus ne sont imposés que de façon réduite, il en résulterait au total une charge fiscale nettement trop basse. Lors de l'adhésion à la *patent box*, un décompte des dépenses de R&D déjà invoquées fiscalement pour les brevets, droits comparables ou produits est donc effectué. Cela permet de neutraliser la prise en compte fiscale dont ces dépenses ont déjà fait l'objet. On retiendra en l'occurrence que ces dépenses ne sont ajoutées au bénéfice imposable que dans la mesure où elles ont diminué le bénéfice imposable en Suisse lors de périodes fiscales antérieures. C'est pourquoi notamment les dépenses mises à la charge d'établissements stables étrangers, d'entreprises étrangères, de branches étrangères de sociétés de domicile et de sociétés mixtes ainsi que de sociétés holding ne doivent pas être ajoutées au bénéfice imposable. De plus, il faut examiner si et dans quelle mesure ces dépenses font partie de la valeur pour l'impôt sur le bénéfice au moment du transfert. Si des dépenses de ce genre ont été activées au cours des périodes fiscales antérieures et amorties avec incidence sur l'impôt sur le bénéfice, les amortissements revendiqués doivent être traités de la même manière que les dépenses mises à la charge du compte de résultat. Si le total des dépenses est supérieur à la valeur vénale du brevet, du droit comparable ou du produit au moment du transfert, les dépenses ne sont imputées sur le résultat imposable que jusqu'à concurrence de cette valeur vénale. Il faut y être attentif, car l'art. 25a dispose que les déductions supplémentaires de R&D doivent aussi être prises en compte dans le calcul. Il faut constituer une réserve latente imposée à hauteur de cette adjonction. Les amortissements futurs diminuent le résultat visé aux al. 1 et 2.

Exemple: la valeur vénale d'un brevet se monte à 100, les dépenses de R&D engagées au cours des cinq dernières années se montent à 30. Les dépenses de R&D ont été entièrement faites en Suisse. D'après l'al. 3, on ajoute 30 au bénéfice imposable la première année où la *patent box* est appliquée.

Les cantons auront la possibilité de garantir cette imposition d'une autre manière dans les cinq ans suivant l'adhésion à la *patent box*, par exemple au moyen d'un échelonnement dans le temps.

L'al. 4 délègue la promulgation de règles complémentaires au Conseil fédéral. Il s'agira notamment de formuler concrètement la méthode résiduelle, l'approche Nexus modifiée, les obligations en matière de documentation, le début et la fin de l'imposition réduite dans la *patent box* ainsi que le traitement des pertes. La méthode résiduelle comprend également le calcul du bénéfice net provenant de brevets et de droits comparables sur la base des familles de produits. Cette méthode de calcul doit être utilisée lorsque des produits ne présentent que de faibles différences entre eux et sont fondés sur les mêmes brevets et droits comparables. Les dispositions

d'exécution contribuent à une utilisation uniforme de la *patent box* dans les cantons et à une mise en œuvre correcte de la norme de l'OCDE.

Art. 24c Déclaration de réserves latentes au début de l'assujettissement
Commentaire analogue à celui concernant l'art. 61a P-LIFD.

Art. 24d Imposition de réserves latentes à la fin de l'assujettissement
Commentaire analogue à celui concernant l'art. 61b P-LIFD.

Art. 25a Déduction supplémentaire des dépenses de recherche et de développement

L'al. 1 autorise les cantons à prévoir pour les dépenses de R&D au sens des al. 2 et 3 une déduction supplémentaire d'au maximum 50 % de la base de calcul de leur impôt sur le bénéfice. Sont éligibles aussi bien les travaux de R&D que le contribuable a effectués lui-même que la recherche sur mandat effectuée en Suisse (sociétés du groupe et tiers).

L'al. 2 précise que la définition de la recherche et du développement correspond à celle qui figure dans la LERI. Elle inclut la recherche fondamentale, mais aussi la recherche orientée vers les applications et l'innovation fondée sur la science.

L'al. 3 définit les dépenses donnant droit à une déduction supplémentaire. Sont en principe éligibles les dépenses de personnel directement imputables. Il s'agit notamment des salaires et des charges sociales. La précision «directement imputables» exclut donc les dépenses de personnel pour les employés qui n'exercent pas leur activité dans le domaine de la R&D, mais aussi les dépenses qui ne sont qu'indirectement liées au personnel. Le supplément de 35 % compense de façon forfaitaire les autres dépenses de R&D (charges de biens et services, par ex.). La déduction supplémentaire de R&D ne peut en l'occurrence être plus élevée que les charges totales de l'entreprise. Selon la let. b, outre les dépenses concernant les activités de R&D exercées par le contribuable lui-même, les dépenses engagées pour des activités de R&D exercées par des tiers sur mandat de l'entreprise sont elles aussi éligibles pour la déduction supplémentaire. La limitation à 80 % garantit de façon forfaitaire qu'aucune déduction supplémentaire ne sera accordée sur la marge bénéficiaire facturée ni sur d'autres dépenses engagées dans le cadre du mandat. Cette approche vise à une égalité de traitement entre la propre R&D et la recherche sur mandat. En cas de recherche sur mandat au sein d'un groupe, il conviendra au préalable de vérifier si le montant facturé satisfait au principe du prix de pleine concurrence. En cas de correction fiscale de ce montant, c'est le montant ainsi rectifié qui sera déterminant.

Exemple: l'entreprise X fait état de dépenses de personnel de 100 pour la R&D. Les dépenses totales (dépenses de R&D et autres dépenses) se montent à 400. Le canton accorde une déduction supplémentaire de 50 % au titre de la R&D. Dans ce cas, l'entreprise peut faire valoir 50 % de 135 (effectif du personnel de 100 plus le supplément de 35 %), autrement dit 67,5, en tant que déduction supplémentaire de R&D.

L'*al.* 4 empêche que, en cas de recherche sur mandat, les mêmes dépenses de R&D ne fassent l'objet d'une double déduction (chez le mandant et chez le mandataire), voire d'une déduction multiple (en présence de sous-mandataires). Dans ces cas-là, le droit à la déduction est attribué par principe au mandant. Les entreprises participantes n'ont pas le choix. L'attribution du droit à la déduction au mandant tient au fait que, à intensité d'encouragement identique, le mandant peut généralement profiter davantage de la déduction augmentée. Par contre, il se peut que le mandataire soit un institut de recherche qui n'est pas assujéti à l'impôt sur le bénéfice, par exemple une université. Même si le mandataire est une entreprise marchande dont les prestations sont rétribuées par le mandant sur la base d'une méthode du prix de revient majoré, la déduction pourrait être en grande partie inopérante faute d'un bénéfice suffisamment élevé. En revanche, si le mandant est imposable dans un canton qui n'utilise pas sa compétence d'encouragement, le mandataire a droit à la déduction s'il est domicilié dans un canton qui assume sa compétence d'encouragement.

Art. 25b Limitation de la réduction fiscale

La limitation de la réduction fiscale sera obligatoire pour tous les cantons. Selon l'*al.* 1, son calcul intégrera l'imposition réduite dans la *patent box* et les déductions supplémentaires des dépenses de R&D. Le cas échéant, les amortissements résultant de la perte du statut particulier avant terme y seront également intégrés (voir le commentaire de l'art. 78g, al. 3). Conformément au présent article, au moins 30 % du bénéfice devra à chaque fois rester imposable avant l'application de ces réglementations spéciales. Ce calcul exclut le rendement net des participations puisque celui-ci est indirectement exonéré par le biais de la réduction pour participation.

Exemple: une entreprise présente un bénéfice imposable de 100 avant l'application de la réglementation fiscale spéciale. Il n'y a ni report de pertes ni rendements de participations. Après application de la *patent box* et des déductions supplémentaires de R&D, l'entreprise présenterait encore un bénéfice imposable de 20. La limitation de la réduction fiscale a pour conséquence que le bénéfice imposable est corrigé à 30.

(Dans un souci de simplification, on a renoncé à prendre en compte la charge fiscale dans l'exemple.)

L'*al.* 2 prévoit la possibilité pour les cantons d'introduire une réglementation plus rigoureuse en limitant encore davantage la réduction fiscale.

L'al. 3 dispose que l'application des régimes spéciaux évoqués plus haut ne doit pas entraîner de reports de pertes. Cela vaut indépendamment du fait que la perte résulte de l'application d'une seule réglementation spéciale ou de la combinaison de plusieurs réglementations spéciales.

Art. 28, al. 2 à 5

L'abrogation de ces alinéas entraîne la suppression des régimes fiscaux cantonaux.

Art. 29, al. 2, let. b, et 3

La suppression des dispositions relatives aux sociétés à statut fiscal cantonal entraîne l'abrogation de l'al. 2, let. b, désormais sans objet.

Art. 29, al. 3

L'exception prévue à l'al. 3 permet aux cantons de prévoir une réduction de l'impôt au niveau de la base de calcul pour le capital propre afférent aux droits de participation au sens de l'art. 28, al. 1, et aux brevets et droits comparables au sens de l'art. 24a.

Art. 72y

L'al. 1 précise que les modifications prendront effet à la même date dans tous les cantons.

L'al. 2 dispose qu'à partir de cette date, les dispositions de la LHID seront directement applicables si les cantons n'ont pas encore adapté leurs législations respectives d'ici-là. Si nécessaire, le gouvernement cantonal édictera les dispositions provisoires requises.

L'al. 3 autorise les cantons à appliquer la solution du taux spécial prévue pour les sociétés à statut fiscal cantonal en vertu de l'art. 78g déjà avant l'entrée en vigueur des autres modifications.

Art. 78g

Cet article règle les conséquences de la fin de l'imposition à titre de société à statut fiscal cantonal pour les entreprises concernées. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les cantons disposent, selon le droit actuel, d'une marge de manœuvre considérable pour aménager la suppression d'un régime fiscal. À des fins de sécurité juridique, il est instauré ici un régime uniforme précisant comment les cantons traiteront fiscalement les réserves latentes existantes et la plus-value créée par le contribuable lui-même lors de leur réalisation en raison de la suppression des régimes fiscaux cantonaux.

L'al. 1 dispose que les réserves latentes et la plus-value créée par le contribuable lui-même devront, en cas de réalisation, être imposées séparément dans les cinq ans suivant l'abandon du régime fiscal cantonal, dans la mesure où elles n'auront pas été imposables jusqu'alors. La fin de l'imposition à titre de société à statut fiscal canto-

nal impliquera que les réserves latentes jusque-là non imposables, y compris la plus-value créée par le contribuable lui-même, seront désormais soumises à l'impôt, mais à un taux distinct afin d'éviter une surimposition. Les revenus de participations ne font pas l'objet de l'imposition au taux distinct; ils sont soumis à l'exonération indirecte au taux ordinaire. Le délai de cinq ans est calculé par rapport à l'entreprise individuelle. Ce fait revêt notamment de l'importance lorsqu'un canton met cette réglementation en vigueur de façon anticipée.

Al. 2: la somme des réserves latentes existantes et de la plus-value créée par le contribuable lui-même sera fixée dans une décision susceptible de recours. Les cinq années suivantes, les réalisations (véritables, comptables ou découlant de la systématique fiscale) seront imposées séparément jusqu'à concurrence de la valeur fixée. Le terme «réalisation» englobe également l'imposition séparée du bénéfice courant des années suivantes et l'imposition, dans le cadre de la première imposition réduite dans la *patent box*, des dépenses de R&D consenties jusqu'alors. Dans la déclaration fiscale de la dernière période fondée sur l'ancien droit, les entreprises devront déclarer les réserves latentes, y compris la plus-value qu'elles ont elles-mêmes créée. Si l'entreprise ne fait pas état de réserves latentes, il n'y aura pas matière à décision. Tous les bénéfices réalisés ultérieurement seront imposables au taux ordinaire. S'il est fait état de réserves latentes, les autorités de taxation devront les vérifier et les fixer dans une décision. En l'occurrence, l'évaluation des réserves latentes devra se faire selon une méthode agréée. Si un canton introduit déjà cette mesure avant l'abrogation de l'art. 28, al. 2 à 4, et si une entreprise en fait usage, les réserves latentes sont déjà constatées de manière juridiquement contraignante à ce moment-là.

L'al. 3 dispose que les amortissements de réserves latentes, y compris de la plus-value créée par le contribuable lui-même, qui auront été déclarés dans le bilan fiscal à la fin de l'imposition fondée sur l'art. 28, al. 2 à 4, seront pris en compte dans le calcul de la limitation de la réduction fiscale visée à l'art. 25b. Cette disposition n'est pertinente que si un canton autorisait déjà une telle déclaration dans le bilan fiscal dans le droit en vigueur.

2.4 **Loi fédérale concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions**

Art. 2, al. 1, let. g

Cette disposition est complétée par une norme de délégation autorisant le Conseil fédéral à définir à quelles conditions un établissement stable suisse d'une entreprise étrangère peut demander l'imputation forfaitaire d'impôt.

Se fondant sur cette norme de délégation, le Conseil fédéral procédera aux modifications nécessaires dans l'ordonnance du 22 août 1967 relative à l'imputation forfaitaire d'impôt⁵⁰. Ces modifications doivent dans l'ensemble se conformer au projet

⁵⁰ RS 672.201

de modification de l'ordonnance relative à l'imputation forfaitaire d'impôt, qui a fait l'objet d'une consultation en 2014.

2.5 **Loi sur les allocations familiales (LAFam)**

Art. 5, al. 1 et 2

La LAFam fixe les montants minimaux des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle. Les cantons peuvent fixer des montants plus élevés. Désormais, l'allocation pour enfant visée à l'al. 1 s'élèvera à au moins 230 francs par mois, au lieu de 200, et l'allocation de formation professionnelle visée à l'al. 2 s'élèvera à au moins 280 francs par mois, au lieu de 250. À ce jour, les montants de ces deux allocations se situent au minimum fédéral dans 15 cantons⁵¹ et en-deçà de ce niveau dans trois cantons⁵². Dans le canton de Berne, les allocations fondées sur la loi cantonale sur les allocations familiales se situent à 115 % des montants minimaux de la LAFam. Une augmentation du minimum prévu par le droit fédéral se traduit donc aussi par une hausse des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle dans le canton de Berne. Ce sont au total 20 cantons qui doivent relever le montant de leurs allocations.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences financières**

3.1.1 **Remarque préalable**

3.1.1.1 **Scénario de référence**

Dans les projets de loi, il est usuel de présenter les conséquences financières de la réforme proposée par rapport au droit en vigueur. Cette approche n'est cependant judicieuse que si les conditions-cadres restent stables dans le *statu quo*.

Cette condition n'est pas remplie dans le cadre de la présente réforme. Le droit en vigueur constitue donc une référence problématique. Si la Suisse devait conserver les régimes fiscaux cantonaux, il faudrait s'attendre à ce que l'attrait de la place économique diminue fortement, étant donné que ces régimes sont de plus en plus critiqués sur le plan international. Dans ce cas, non seulement de nouvelles sociétés renonceraient à venir s'établir dans notre pays, mais des sociétés qui y sont déjà installées pourraient délocaliser certaines de leurs fonctions entrepreneuriales à l'étranger, voire quitter le pays. Seraient notamment concernées les sociétés bénéficiant actuellement d'un statut fiscal cantonal, qui apportent à la Confédération, aux cantons et aux communes des recettes de plus de 5 milliards de francs au titre de

⁵¹ Zurich, Lucerne, Uri, Obwald, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzel Rhodes-Extérieures, Appenzel Rhodes-Intérieures, St-Gall, Argovie, Thurgovie et Tessin.

⁵² Allocation pour enfant: Schwyz, Grisons et Neuchâtel; allocation de formation professionnelle: Schwyz, Nidwald et Grisons.

l'impôt sur le bénéfice. Indépendamment de cette diminution des recettes, un tel exode aurait un impact négatif sur la création de valeur en Suisse et les emplois. Il faudrait simultanément s'attendre à ce que les cantons prennent des mesures autonomes afin de lutter contre l'érosion de l'attrait de la place économique, par exemple des baisses de l'impôt sur le bénéfice, ce qui se solderait par des diminutions de recettes.

Une quantification de ce «scénario de référence» est entachée d'une très forte incertitude. Néanmoins, des projections sont faites sur les conséquences financières de ce «scénario de référence» dans les explications sur les conséquences financières dynamiques du ch. 3.1.5. La présentation ci-après des conséquences financières statiques est effectuée, quant à elle, en comparaison avec le *statu quo*. Il faut cependant toujours garder à l'esprit que ce *statu quo* ne pourrait pas être maintenu si la présente réforme devait échouer.

3.1.1.2 Conséquences statiques et dynamiques

Si une réforme n'induit pas de changement de comportement, les conséquences financières découlent directement des mesures de la réforme. L'estimation statique permet dans ce cas d'obtenir un résultat réaliste de ces conséquences financières.

Dans le cas de la présente réforme, de considérables changements de comportement sont attendus. Cela vaut d'une part pour les cantons, qui adapteront leur politique fiscale aux nouvelles dispositions du droit fédéral ainsi qu'à la concurrence fiscale internationale et intercantonale. D'autre part, les entreprises s'aligneront elles aussi sur les nouvelles conditions-cadres, ce qui pèsera sur leurs décisions d'implantation et d'investissement et pourra les inciter à se restructurer. C'est de ces changements de comportement que découleront les effets dynamiques de la réforme, qui se superposeront aux effets statiques immédiats, soit à très court terme, soit seulement à longue échéance.

Alors qu'il est possible de quantifier la plupart des effets statiques de la réforme, les effets dynamiques sont affectés par de nombreux impondérables. Sur le plan dynamique, les incidences de la réforme sur les recettes fiscales dépendent surtout des paramètres suivants:

- charge fiscale en Suisse;
- charge fiscale à l'étranger;
- mesures de nature à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) et mesures unilatérales de l'étranger;
- élasticité fiscale des entreprises.

Si la Suisse peut déterminer elle-même la charge fiscale dans le pays et accroître son attrait en tant que site d'implantation par des mesures fiscales acceptées au niveau international, elle ne peut par contre, en sa qualité de petite économie ouverte sur le monde, peser que de façon très limitée sur la politique fiscale de l'étranger. Les mesures prises par d'autres États contre les transferts de bénéfices risquent également d'être dommageables à l'attrait de pays où la charge fiscale est faible.

L'élasticité fiscale des bénéfices des entreprises constitue en définitive un paramètre essentiel pour juger si une baisse d'impôts aura un effet positif sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice. Elle indique comment les bénéfices des entreprises s'adaptent à des variations de la charge fiscale. Ce paramètre traduit toutes les réactions comportementales des entreprises (changement de forme juridique, exode ou transfert de bénéfices à l'étranger, par ex.). Une élasticité de -2 , par exemple, signifie qu'un relèvement de 1 % du taux d'imposition du bénéfice réduit l'assiette de cet impôt de 2 %. De nombreuses études empiriques opèrent avec la semi-élasticité plutôt qu'avec l'élasticité. La semi-élasticité indique la variation en pourcentage de l'assiette de l'impôt pour une variation d'un point de pourcentage (au lieu de 1 %) du taux de l'impôt sur le bénéfice. La semi-élasticité peut différer en fonction du type de l'entreprise ou de sa fonction et varier entre les sociétés soumises jusqu'ici au régime d'imposition ordinaire et celles bénéficiant jusqu'ici d'un statut fiscal cantonal.

En plus de la détermination de l'élasticité, d'autres défis doivent être relevés:

- La mobilité des bases d'imposition peut changer au gré de l'évolution des politiques fiscales et des technologies au niveau international, amenant ainsi les élasticités à augmenter ou à diminuer.
- Conséquences financières au-delà de l'impôt sur le bénéfice: outre les effets directs sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice, il se produit aussi des effets indirects ou induits. Si des entreprises émigrent à l'étranger suite à la réforme, la valeur ajoutée de leurs sous-traitants en Suisse se contracte (effet indirect). Si, en raison de cet exode, des salariés se retrouvent au chômage, subissent des baisses de rémunération ou partent pour l'étranger avec leur entreprise, il en résulte pour les personnes employées en Suisse des pertes de revenus qui auront des répercussions sur l'imposition de ces mêmes revenus ou sur la TVA (effet induit).
- À long terme, une modification de la charge de l'impôt sur le bénéfice a un impact par le biais des investissements et de l'accumulation de capitaux. Si la charge fiscale diminue, le stock de capital augmente tandis que l'on observe une plus forte intensité de capital au niveau de la production. La productivité du travail augmente, et le PIB croît en conséquence. En revanche, si la charge fiscale augmente, le stock de capital diminue tandis que l'on observe une plus forte intensité de travail au niveau de la production. La productivité du travail diminue, et le PIB diminue en conséquence, tout comme le niveau des salaires et les recettes fiscales. De même, une réforme fiscale peut avoir une incidence sur la capacité innovatrice d'une économie nationale dès lors que des branches à forte création de valeur ne s'y implantent pas ou s'en retirent. Ces effets sont négligeables à court terme, mais ils s'additionnent sur de longues périodes.
- D'autres facteurs pertinents pour la place économique suisse vont se superposer aux effets de la présente réforme, raison pour laquelle il ne sera pas possible, même après coup, de constater les conséquences effectives du PF 17.

3.1.2 Conséquences statiques des mesures financières prises isolément

3.1.2.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux au profit de mesures spéciales acceptées au plan international

La suppression des régimes applicables aux sociétés *holding*, aux sociétés d'administration et aux sociétés mixtes accroîtra en soi la charge fiscale des entreprises concernées. Cette pression accrue diminuera ensuite si la société profite de la *patent box* (art. 24a P-LHID) et/ou des déductions supplémentaires au titre de la R&D (art. 25a P-LHID) pour les impôts du canton et de la commune. La limitation de la réduction fiscale (art. 25b P-LHID) restreint cette réduction à 70 % au maximum.

Si les bénéficiaires d'une ancienne société à statut fiscal cantonal qui étaient imposés selon un régime privilégié ne peuvent pas profiter de la *patent box*, ils seront en principe imposés au régime ordinaire, plus élevé. Pour une période limitée, ces bénéficiaires pourront toutefois encore bénéficier du taux spécial applicable aux réserves latentes lors de la perte du statut fiscal cantonal ou, en cas d'abandon de ce statut avant l'entrée en vigueur de la réforme, d'une déclaration de réserves latentes fondée sur l'ancien droit, cela afin d'éviter des surimpositions (art. 78g P-LHID).

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble de la charge fiscale effective d'une société *holding*, d'une société mixte typique et d'une société imposée au régime ordinaire avant la réforme dans un canton à faible fiscalité et dans un canton à forte fiscalité.

Tableau 7

Charge fiscale effective avant la réforme

		Canton à faible fiscalité		
		Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire
Taux d'imposition statutaire IFD	A	8,50 %	8,50 %	8,50 %
Taux d'imposition statutaire canton + commune	B	6,00 %	6,00 %	6,00 %
Réduction du bénéfice imposable à l'échelon cantonal à	C	0 %	20 %	100 %
Charge fiscale statutaire	$D=A+B*C$	8,50 %	9,70 %	14,50 %
Charge fiscale effective	$E=D/(1+D)$	7,83 %	8,84 %	12,66 %
		Canton à forte fiscalité		
		Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire
Taux d'imposition statutaire IFD	A	8,50 %	8,50 %	8,50 %
Taux d'imposition statutaire canton + commune	B	16,50 %	16,50 %	16,50 %
Réduction du bénéfice imposable à l'échelon cantonal à	C	0 %	20 %	100 %
Charge fiscale statutaire	$D=A+B*C$	8,50 %	11,80 %	25,00 %
Charge fiscale effective	$E=D/(1+D)$	7,83 %	10,55 %	20,00 %

Source: AFC

Pour le scénario de la réforme et, une fois encore, pour un canton à faible fiscalité et un canton à forte fiscalité, le tableau qui suit montre en comparaison la charge fiscale d'une société qui profite de la *patent box* et/ou des déductions supplémentaires au titre de la R&D et pour laquelle la limitation de la réduction fiscale est contraignante. Une baisse de l'impôt sur le bénéfice est présumée dans le canton à forte fiscalité. Le tableau affiche différentes quotes-parts contraignantes de limitation de la réduction ou d'imposition minimale.

Tableau 8

Charge fiscale effective avec la réforme

		Canton à faible fiscalité		
		Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire
Taux d'imposition statutaire IFD	A	8,50 %	8,50 %	8,50 %
Taux d'imposition statutaire canton + commune après baisse de l'impôt cantonal	B	6,00 %	6,00 %	6,00 %
Quote-part d'imposition minimale à l'échelon du canton avec limitation contraignante de la réduction fiscale	C	30 %	50 %	80 %
Charge fiscale statutaire	$D=A+B*C$	10,30 %	11,50 %	13,30 %
Charge fiscale effective	$E=D/(1+D)$	9,34 %	10,31 %	11,74 %
		Canton à forte fiscalité		
		Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire
Taux d'imposition statutaire IFD	A	8,50 %	8,50 %	8,50 %
Taux d'imposition statutaire canton + commune après baisse de l'impôt cantonal	B	12,00 %	12,00 %	12,00 %
Quote-part d'imposition minimale à l'échelon du canton avec limitation contraignante de la réduction fiscale	C	30 %	50 %	80 %
Charge fiscale statutaire	$D=A+B*C$	12,10 %	14,50 %	18,10 %
Charge fiscale effective	$E=D/(1+D)$	10,79 %	12,66 %	15,33 %

Source: AFC

Il apparaît dans le scénario de la réforme que les anciennes sociétés à statut fiscal cantonal subiront une charge fiscale en légère augmentation, même si elles profitent sur l'entier de leur bénéfice des nouvelles réglementations spéciales acceptées au plan international. En principe, les sociétés imposées jusqu'ici au régime ordinaire pourront elles aussi se voir appliquer ces nouvelles réglementations spéciales. De ce fait, et compte tenu de la baisse générale de l'impôt sur le bénéfice à attendre, leur charge fiscale diminuera par rapport *au statu quo*.

3.1.2.2 *Patent box*

Pour ce qui est de la *patent box*, il faut distinguer entre trois configurations:

- a) Les bénéficiés qui étaient jusqu'à présent soumis à une imposition privilégiée dans le cadre des régimes fiscaux cantonaux fondés sur l'art. 28 LHID et qui seront désormais éligibles à la *patent box* devraient subir une charge fiscale en légère hausse. Les recettes fiscales des cantons et des communes augmenteront donc en conséquence. L'ampleur de la hausse de la charge fiscale et de l'augmentation des recettes dépend cependant du taux de l'impôt sur le bénéfice fixé par les cantons et des autres décisions de politique fiscale prises par ces derniers. Pour les cantons à fiscalité moyenne à forte et pratiquant une politique restrictive en matière de limitation de la réduction fiscale, une fuite du substrat de l'impôt concerné vers d'autres cantons ou à l'étranger est possible.
- b) La charge fiscale cantonale et communale se réduira pour les bénéficiés qui étaient jusqu'ici imposés au régime ordinaire et qui seront désormais éligibles à la *patent box*. Il en résultera des baisses de recettes pour les cantons et les communes. L'ampleur de cet effet dépendra de la part des bénéficiés actuellement imposés au régime ordinaire qui seront éligibles à la *patent box*. Transférer à la *patent box* les brevets dont les bénéficiés ont jusqu'à présent été imposés au régime ordinaire est surtout rentable si ces brevets ont encore une longue durée résiduelle. L'imposition plus basse des bénéficiés futurs compense alors les coûts du transfert. La *patent box* est donc attrayante aussi pour les nouveaux brevets.

La Confédération enregistrera au contraire une augmentation de ses recettes, car la charge fiscale déductible sera plus basse. L'attrait de la place économique augmente donc pour les activités éligibles à la *patent box* qui sont actuellement imposées au régime ordinaire. Cela pourra se traduire par une immigration de substrat fiscal et, par conséquent, par des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

- c) À la différence des régimes fiscaux cantonaux actuels, la *patent box* est également ouverte aux personnes physiques exerçant une activité lucrative indépendante. Étant donné que ces personnes détiennent beaucoup plus rarement des brevets économiquement importants que les personnes morales, les baisses de recettes qui en résultent devraient rester très limitées.

Les réponses fournies par les cantons permettent de se prononcer sur la probable utilisation qui sera faite de la *patent box*. Cependant, les différences entre les cantons sont grandes. Selon leurs attentes, 12,2 % des bénéficiés avant impôt des sociétés à statut fiscal cantonal et 8,7 % des bénéficiés avant impôt des sociétés soumises actuellement au régime ordinaire devraient être imposés de manière réduite en tant que bénéficiés éligibles à la *patent box*.

3.1.2.3 **Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D**

Cette mesure étant facultative pour les cantons, l'ampleur des pertes de recettes cantonales dépendra:

- du nombre de cantons qui encourageront les activités de R&D,
- de l'ampleur de l'encouragement,
- des effets dynamiques induits par l'encouragement des activités de R&D.

Étant donné que cette mesure ne déploie ses effets qu'à l'échelon cantonal, elle n'entraînera pas de baisse des recettes de la Confédération. En fonction du nombre de cantons qui appliqueront cet instrument et de l'ampleur de l'encouragement, la Confédération pourrait même enregistrer une hausse minimale de ses recettes, car la charge fiscale déductible sera plus basse.

D'après les plans des cantons qui ont fourni une estimation des conséquences financières, présentés dans le tableau 23 en annexe, les baisses de recettes s'élèvent à 267 millions de francs.

Pour autant que cette mesure augmente les activités de R&D en Suisse et que ces activités aient du succès, la création de valeur augmentera à long terme et générera des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

3.1.2.4 **Limitation de la réduction fiscale**

Cette mesure engendrera une augmentation statique des recettes des cantons et des communes en ce sens qu'elle réduira la diminution des recettes due à la *patent box*, aux déductions supplémentaires des dépenses de R&D et aux éventuels amortissements résultant de la perte du statut particulier. Par suite du relèvement de la charge fiscale déductible, la Confédération subira quant à elle une faible diminution statique des recettes.

Du point de vue dynamique, l'augmentation statique des recettes sera atténuée par une diminution des recettes, étant donné que la limitation de la réduction fiscale atténue les effets positifs dynamiques sur l'attrait de la place économique et sur la création de valeur. Les conséquences financières dynamiques sont fortement tributaires d'une éventuelle baisse du taux général de l'impôt sur le bénéfice que les cantons pourraient décider en raison de la limitation de la réduction fiscale et de l'ampleur des mesures de planification fiscale prises par les groupes pour limiter les effets de la mesure.

3.1.2.5 **Déclaration des réserves latentes**

Cette mesure n'aura de conséquences financières statiques ni pour la Confédération ni pour les cantons et les communes. Du point de vue dynamique, la place économique sera plus attrayante pour les sociétés (ou pour les fonctions entrepreneuriales)

qui envisagent en particulier de quitter des sites *offshore* pour venir s'établir en Suisse. Si la mesure favorise l'arrivée de nouvelles sociétés, elle s'accompagnera d'une augmentation des recettes. Par contre, dans l'hypothèse où les entreprises se seraient implantées en Suisse même sans la possibilité de déclarer leurs réserves latentes, la mesure donnerait lieu à une diminution des recettes du point de vue dynamique. En ce qui concerne les arrivées à partir d'autres pays, la déclaration des réserves latentes ne devrait pas exercer d'influence pertinente sur l'attrait de la place économique suisse, car cette déclaration sera généralement contrebalancée par une imposition dans le pays de provenance au moment du départ et ne se traduira en fin de compte par aucune économie d'impôt pour l'entreprise qui migre.

La charge fiscale sur les bénéficiaires qui sont actuellement soumis à une imposition privilégiée et ne sont pas éligibles à la *patent box* augmente à l'échelon des cantons et des communes. L'imposition séparée des réserves latentes réalisées après la disparition des régimes fiscaux cantonaux atténuera temporairement cette charge et évitera des surimpositions. La charge fiscale ordinaire du canton concerné ne sera pleinement sensible qu'ultérieurement. Il s'ensuit que les cantons où la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice est actuellement élevée doivent s'attendre, s'ils maintiennent cette charge au même niveau, à une fuite de substrat fiscal dans d'autres cantons, voire à l'étranger. Dans le deuxième cas, il en résulterait une perte de substrat d'impôt sur le bénéfice pour la Confédération également.

3.1.2.6 Augmentation de l'imposition des dividendes

Le relèvement du pourcentage d'imposition partielle à 70 % produira des recettes supplémentaires. D'un point de vue statique, elles sont estimées à 100 millions de francs par an pour l'impôt fédéral direct et à 335 millions de francs par an pour les impôts cantonaux. Sur ce dernier montant, 135 millions de francs reviennent aux communes.

Des effets dynamiques se superposeront aux effets statiques suite aux réactions d'adaptation des intéressés. Parmi ces réactions, relevons la réduction de la quote-part de distribution, le remplacement, pour les propriétaires d'une société de capitaux, de la perception du bénéfice par la perception du salaire, la conversion de sociétés de capitaux en sociétés de personnes ainsi que des mesures de planification fiscale plus incisives, afin de réaliser des gains en capital exonérés d'impôt plutôt qu'un rendement de la fortune imposable. Si de telles réactions d'adaptation se produisent, elles réduiront l'augmentation des recettes et relèveront – quoique dans des proportions moindres – les recettes d'autres impôts ou des assurances sociales. Pour un pourcentage d'imposition partielle de 70 % au niveau de la Confédération et des cantons, ces effets dynamiques devraient se tenir dans une fourchette restreinte.

Il faut par ailleurs s'attendre à ce que les sociétés distribuent des dividendes plus élevés avant l'entrée en vigueur de cette innovation afin que les contribuables concernés profitent encore de l'imposition plus basse en vigueur. Il en résultera d'une part des recettes supplémentaires à court terme pour la Confédération, les cantons et les communes, d'autre part une réduction du potentiel de distribution pour les années suivantes.

3.1.2.7 Allègements de l'impôt sur le capital

Du fait de la suppression obligatoire des régimes fiscaux cantonaux, il faut s'attendre à ce que les cantons suppriment également les barèmes spéciaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal cantonal au niveau de l'impôt sur le capital. D'un point de vue statique, il en résultera une augmentation des recettes. Les cantons peuvent cependant choisir d'accorder des allègements pour les parts de capital qui sont imputables aux revenus de participations et de *patent boxes*. Les recettes des cantons baissent s'ils accordent de tels allègements. Au net, c'est toujours le cas si les sociétés réalisant des revenus de participations ou de *patent boxes* n'ont jusqu'à ce jour pas bénéficié de barèmes spéciaux. Dans le cas contraire, l'effet net n'est pas certain.

Finalement, les cantons sont également libres d'adapter le barème de leur impôt sur le capital, ce qui entraînera, suivant les cas, des hausses ou des baisses de recettes. D'après les plans des cantons qui ont fourni une estimation des conséquences financières, présentés dans le tableau 25 en annexe, les baisses de recettes s'élèvent à 314 millions de francs.

Dans ce cas, en raison de la diminution de la charge fiscale déductible, la Confédération obtiendra une hausse des recettes de l'impôt fédéral direct.

3.1.2.8 Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt

L'imputation forfaitaire d'impôt accordée aux entreprises et aux personnes physiques entraîne une réduction des impôts directs qu'elles doivent en Suisse. L'administration ne dispose d'aucune donnée permettant de déterminer le nombre des établissements stables qui pourraient faire valoir un droit à l'imputation forfaitaire d'impôt en vertu de la nouvelle réglementation. C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer sur les conséquences financières à en attendre. Des baisses de recettes résultent de l'amélioration de la possibilité d'imputation dans le cadre de l'imputation forfaitaire d'impôt. Vu la réglementation désavantageuse en vigueur, on peut supposer que le nombre des établissements stables d'entreprises étrangères qui réalisent en Suisse des bénéfices grevés d'un impôt résiduel dans un État tiers est modeste. C'est pourquoi les baisses statiques de recettes engendrées par cette mesure devraient être faibles.

Pour autant qu'il y ait de nouvelles implantations d'établissements stables, ces baisses statiques de recettes pourraient être compensées en tout ou en partie par les impôts sur le bénéfice de ces nouveaux établissements stables.

3.1.2.9 Augmentation de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct

Un surplus de dépenses statiques de 990 millions de francs pour la Confédération fait pendant à des recettes statiques supplémentaires d'un montant identique pour les cantons.

Si les cantons utilisent leur marge de manœuvre supplémentaire pour abaisser l'impôt sur le bénéfice et sur le capital, leur attrait international en tant que site d'implantation augmentera, ce qui devrait donner lieu à des augmentations de recettes. Dans le même temps, la concurrence fiscale entre cantons s'accroîtra, de sorte que leurs recettes auront tendance à diminuer. Si ces effets dynamiques s'exercent, la Confédération en tirera un surplus de recettes.

3.1.2.10 Contributions complémentaires temporaires pour les cantons à faible potentiel de ressources

Un surplus temporaire de dépenses statiques de 180 millions de francs pour la Confédération fait pendant à des recettes statiques supplémentaires temporaires d'un montant identique pour les cantons. La contribution complémentaire élargit la marge de manœuvre des cantons aux ressources les plus faibles et peut augmenter leur attrait en tant que site d'implantation.

3.1.2.11 Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice

Sur le plan formel, cette mesure ne fait pas partie du train de mesures, mais elle n'en constitue pas moins un élément important de la stratégie réformatrice. L'étendue des baisses envisagées des impôts cantonaux sur le bénéfice figure dans le tableau 21 en annexe. Pour ce qui est des conséquences financières statiques de ces baisses, voir les commentaires sous ch. 3.1.4, et pour ce qui est des conséquences financières dynamiques, voir les commentaires sous ch. 3.1.5.

3.1.2.12 Hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales

La hausse de 30 francs des prescriptions minimales en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle n'aura pas d'incidence directe sur le budget dans la mesure où elle est financée par les cotisations de l'employeur. En raison d'effets induits, cette mesure pourra cependant avoir des répercussions sur les finances publiques:

- Si la mesure est assumée par les fournisseurs de fonds propres, les bénéfices de l'entreprise diminueront, ce qui se traduira par une baisse des recettes de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes. En contrepartie, le relèvement des allocations entraînera une augmentation

du revenu imposable des ménages, qui générera une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu pour la Confédération, les cantons et les communes. Dans l'ensemble, les recettes de la Confédération devraient diminuer, tandis que celles des cantons et des communes devraient augmenter.

- Si la mesure est répercutée sur les salariés, elle aura un effet neutre sur l'impôt sur le bénéfice. Pour les ménages, l'augmentation des allocations sera atténuée par une baisse des salaires ou un ralentissement de leur croissance. Dans l'ensemble, ces effets s'équilibreront dans le cadre de l'impôt sur le revenu. De petites différences pourront toutefois apparaître si les bénéficiaires des allocations et les personnes exerçant une activité lucrative et n'ayant pas d'enfant se trouvent à des échelons différents du barème (progressif).
- Si la mesure est répercutée sur les prix, elle n'aura pas d'incidence sur l'impôt sur le bénéfice mais générera une augmentation des recettes de la TVA. Dans le domaine de l'impôt sur le revenu, la mesure aura deux effets opposés: d'une part, les recettes augmenteront du fait de l'imposition d'allocations plus élevées; d'autre part, elles diminueront si le renchérissement induit par la mesure est atténué par la compensation de la progression à froid. Le résultat net dans le domaine de l'impôt sur le revenu dépendra de l'échelon du barème (progressif) sur lequel se situent les bénéficiaires des allocations par rapport aux contribuables qui bénéficient de la compensation de la progression à froid.

Pour les finances publiques, la mesure aura une incidence budgétaire directe en ce qui concerne les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative et les allocations familiales versées dans l'agriculture conformément à la LFA:

- Les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative sont financées en majeure partie par les cantons. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Glaris, de Soleure, de Thurgovie et du Tessin, les personnes sans activité lucrative participent au financement des allocations familiales. La charge supplémentaire résultant de la hausse des prescriptions minimales est estimée à 9 millions de francs. Les coûts supplémentaires découlant des suppléments versés avec les indemnités journalières de chômage au titre de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle sont financés par l'assurance-chômage (5 millions de francs).
- En ce qui concerne les allocations familiales versées dans l'agriculture conformément à la LFA, la hausse des montants minimaux provoque des dépenses annuelles supplémentaires de 13 millions de francs. La Confédération en assume deux tiers et les cantons, un tiers. Les employeurs du secteur agricole ne sont pas touchés, car leurs contributions sont fixées par l'art. 18 LFA à 2 % des salaires soumis à l'AVS versés dans leur exploitation.

3.1.3 Conséquences financières statiques pour la Confédération

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des conséquences financières statiques du PF 17 par rapport au droit en vigueur et par rapport à la RIE III rejetée en votation populaire le 12 février 2017. Les chiffres présentés se rapportent à l'année d'introduction (2020/2021).

Tableau 9

Conséquences financières statiques des mesures quantifiables pour la Confédération (2020/2021)

Mesures	par rapport au droit en vigueur	par rapport à la RIE III
Abandon de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts versés sur le capital propre supérieur à la moyenne (qui aurait été obligatoire pour la Confédération et facultatif pour les cantons)	0	+220
LIFD: imposition partielle des bénéfices distribués	+80	+80
Part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct ¹	-990	0
Hausse de 30 francs par mois ² des prescriptions minimales en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle	-10	-10
Total	-920³	+290

¹ En raison de la progression du produit de l'impôt fédéral direct et du report de la mise en œuvre de la réforme, l'estimation réalisée pour la prise de décision du Parlement dans le cadre de la RIE III a été augmentée de 920 millions de francs à 990 millions de francs.

² Part de financement de la Confédération fondée sur la LFA. Ce montant ne comprend pas la hausse des cotisations de l'employeur versées par la Confédération et les cantons. Pour le personnel de la Confédération, cette mesure n'entraîne qu'une légère augmentation des cotisations de l'employeur au titre des allocations de formation professionnelle. Les allocations pour enfants versées par la Confédération sont dans la plupart des cas déjà supérieures aux nouvelles prescriptions minimales.

³ Le renforcement des ressources en personnel dans le domaine du contrôle de l'impôt à l'AFC, à savoir 75 postes supplémentaires, devrait générer dès 2020, selon l'estimation actuelle, des recettes supplémentaires d'environ 200 millions de francs par an. Toutefois, les recettes provenant du contrôle de l'impôt, notamment au titre de l'impôt anticipé, sont extrêmement volatiles et certaines valeurs aberrantes peuvent peser massivement sur le résultat annuel. Ces recettes supplémentaires pourront avoir pour corollaire une compensation du surplus de dépenses à assumer par la Confédération en application du PF 17.

Source: AFC, AFF

La charge supplémentaire totale qui grèvera les finances de la Confédération est estimée à 1 milliard de francs pour 2020 et à 920 millions de francs pour 2021, car l'augmentation de l'imposition partielle des dividendes se répercutera sur les finances de la Confédération avec un décalage d'une année. À cela s'ajoute, à compter de 2024, la contribution complémentaire de 180 millions de francs par année, financée par la compensation des cas de rigueur, qui arrive à expiration. L'évaluation de la situation budgétaire en vue du budget 2019 avec plan intégré des tâches et des finances 2020-2022, que le Conseil fédéral a effectuée le 14 février 2018, révèle des excédents structurels pour les années 2020 et 2021. Les chiffres en question incluent

les charges supplémentaires découlant du PF 17 mentionnées ci-dessus. La réforme peut donc être contre-financée sans mesures de consolidation plus poussées. Cette affirmation n'est cependant valable qu'à la condition que la priorité soit accordée au PF 17 par rapport à d'autres projets touchant à la politique fiscale et à la politique des dépenses.

En relevant la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct de 17 à 21,2 %, la Confédération supporte une part importante des conséquences financières du PF 17. Il faut tenir compte ici du fait que même sans réforme des charges supplémentaires notables grèveraient les finances de la Confédération, car l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation pour les entreprises s'éroderait rapidement si le *statu quo*, qui n'est pas accepté sur le plan international, était maintenu.

À moyen terme, les conséquences du PF 17 sur les finances de la Confédération dépendent essentiellement du comportement des cantons (cf. à ce propos ch. 3.1.5).

La mise en œuvre à l'échelon des cantons ne fait pas formellement partie du PF 17, mais elle n'en constitue pas moins un élément important dans la conception de la réforme. Sur la base des plans cantonaux de mise en œuvre, qui sont connus depuis fin janvier 2018, les conséquences financières statiques, extrapolées pour l'année 2020, du PF 17 et des plans cantonaux de mise en œuvre peuvent être quantifiées comme suit pour la Confédération:

Tableau 10

Conséquences financières statiques pour la Confédération selon les plans cantonaux de mise en œuvre, connus depuis fin janvier 2018

Source de recettes	Conséquences financières en millions de francs	
Recettes fiscales		398
Impôt sur le bénéfice	298	
Impôt sur le revenu (imposition des dividendes)	100	
Part des cantons IFD		-1074
Relèvement de la part des cantons de 17 % à 21,2 %	-990	
IFD supplémentaire des personnes morales lié à la baisse d'impôt	-64	
IFD supplémentaire des personnes physiques lié à l'imposition des dividendes	-20	
Hausse de 30 francs par mois des prescriptions minimales en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle		-10
Total		-686

Source: AFC, AFF

3.1.4 Conséquences financières statiques pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les conséquences financières statiques sur les cantons et les communes par rapport au droit en vigueur et par rapport à la RIE III rejetée lors de la votation du 12 février 2017 ressortent du tableau ci-après. Les chiffres présentés se rapportent à l'année d'introduction (2020/2021).

Tableau 11

Conséquences financières statiques des mesures quantifiables pour les cantons et les communes (2020/2021)

Mesures	par rapport au droit en vigueur	par rapport à la RIE III
Abandon de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts versés sur le capital propre supérieur à la moyenne (qui aurait été obligatoire pour la Confédération et facultatif pour les cantons)	0	+50 bis +290
LIFD: imposition partielle des bénéfices distribués	+20	+20
LHID: imposition partielle des bénéfices distribués	+335	+335 bis +190
Part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct ¹	+990	0
Hausse de 30 francs par mois ² des prescriptions minimales en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle	-15	-15
Total³	+1330	+390 bis +485

¹ En raison de la progression du produit de l'impôt fédéral direct et du report de la mise en œuvre de la réforme, l'estimation réalisée pour la prise de décision du Parlement dans le cadre de la RIE III a été augmentée de 920 millions de francs à 990 millions de francs.

² Part de financement des cantons au sens de la LFA, ainsi qu'allocations familiales aux non-actifs.

³ S'y ajoutent les contributions complémentaires temporaires, d'un montant de 180 millions de francs par an, qui seront financées par la compensation des cas de rigueur qui arrive à expiration.

Source: AFC, AFF

La mise en œuvre à l'échelon des cantons ne fait pas formellement partie du PF 17, mais elle n'en constitue pas moins un élément important dans la conception de la réforme. Sur la base des plans cantonaux de mise en œuvre, qui sont connus depuis fin janvier 2018, les conséquences financières statiques, extrapolées pour l'année 2020, du PF 17 et des plans cantonaux de mise en œuvre peuvent être quantifiées comme suit pour les cantons et les communes:

Tableau 12

Conséquences financières statiques pour les cantons et les communes selon les plans cantonaux de mise en œuvre, connus depuis fin janvier 2018

Source de recettes	Conséquences financières en millions de francs	
Recettes fiscales		-2161
Impôt sur le bénéfice	-2161	
Impôt sur le capital	-335	
Impôt sur le revenu (imposition des dividendes)	335	
Part des cantons IFD		1074
Relèvement de la part des cantons de 17 % à 21,2 %	990	
IFD supplémentaire des personnes morales lié à la baisse d'impôt	64	
IFD supplémentaire des personnes physiques lié à l'imposition des dividendes	20	
Hausse de 30 francs par mois des prescriptions minimales en matière d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle		-15
Total		1102

Source: AFC, AFF

3.1.5 Conséquences financières dynamiques⁵³

Étant donné que les entreprises réagiront au changement du cadre fiscal, des effets dynamiques se superposeront aux conséquences financières statiques évaluées précédemment. Contrairement aux effets statiques, qui sont immédiats, les effets dynamiques ne se déploient que progressivement sur plusieurs années. On compte pour l'essentiel quatre facteurs pertinents permettant de déterminer la direction et l'ampleur des effets dynamiques:

1. Le montant de la charge fiscale grevant les bénéficiaires qui seront imposés à l'avenir dans le cadre de la *patent box* ou au régime ordinaire en Suisse.
2. La variation de la charge fiscale des sites d'implantation à l'étranger avec lesquels la Suisse est en concurrence pour ce qui est du substrat fiscal mobile.
3. L'adaptation de la base de l'impôt sur le bénéfice en réaction aux variations de la charge fiscale en Suisse et à l'étranger. Cette sensibilité fiscale des bénéficiaires est déterminée par les décisions des entreprises concernant le lieu d'implantation des fonctions du groupe, des établissements stables ou de sociétés à part entière, compte tenu de la possibilité de transférer des bénéfices par les prix de transfert ou la structure de capital, ainsi que des activités

⁵³ Voir également: AFC, Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17, mars 2018; disponible à l'adresse: www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html.

d'investissement des entreprises qui sont déjà établies dans ce lieu. La sensibilité fiscale est mesurée au moyen de la semi-élasticité, dont la valeur indique l'ampleur de la variation des bénéfices des entreprises lorsque la charge fiscale des entreprises évolue d'un ou de quelques points de pourcentage. Outre le taux de l'impôt sur le bénéfice, d'autres facteurs ont une influence sur l'attrait de la place économique, tels que la sécurité juridique et la sécurité de la planification. Pour des raisons de simplification, ces facteurs n'ont pas été pris en compte ici.

4. L'incidence sur les salaires. Elle détermine dans quelle mesure la masse salariale varie lorsque la base de l'impôt sur le bénéfice change. La variation de la masse salariale a une incidence sur le montant des cotisations versées aux assurances sociales et sur l'impôt sur le revenu de l'activité lucrative. Le revenu restant après déduction des cotisations est en partie consommé et en partie épargné, ce qui a une incidence sur les recettes de la TVA, de l'impôt sur le revenu de la fortune et de l'impôt sur la fortune.

Étant donné qu'une certaine incertitude règne quant à la valeur future de plusieurs de ces paramètres, l'estimation dynamique des conséquences financières du PF 17 ne peut pas se fonder simplement sur une estimation ponctuelle; cette incertitude doit être prise en compte dans le cadre d'une analyse de sensibilité par une variation des paramètres.

Dans la spécification de base, caractérisée par des paramètres de valeur moyenne, le PF 17 se traduit, sur le plan dynamique, par une hausse des recettes de 1,4 milliard de francs par rapport au *statu quo* pour tous les niveaux de l'État. Dans toutes les spécifications de paramètres analysées, on observe une amélioration de la situation financière par rapport au résultat de l'estimation statique des conséquences financières. L'amélioration est la moins marquée dans les configurations où une faible charge fiscale des sites concurrents étrangers provoque une concurrence intense, qui limite fortement la croissance des recettes par rapport à la baisse statique des recettes. Une amélioration est certes observée dans ces configurations par rapport au résultat de l'estimation statique, mais la croissance des recettes n'est pas suffisante pour compenser entièrement la baisse calculée par rapport au *statu quo*. En revanche, dans les scénarios qui tablent sur un climat fiscal moins compétitif à l'étranger, une nette augmentation pourrait être enregistrée dans certains cas par rapport au *statu quo*.

Dans la spécification de base, les recettes supplémentaires d'un montant de 1,4 milliard de francs par rapport au *statu quo* sont ventilées comme suit: pas moins de 0,9 milliard revient aux assurances sociales, environ 0,3 milliard revient aux cantons et aux communes, et près de 0,2 milliard, à la Confédération (le relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct a été pris en compte). Alors que dans toutes les spécifications de paramètres, les assurances sociales enregistrent des recettes supplémentaires plus ou moins importantes par rapport au *statu quo*, les résultats de la Confédération et en particulier des cantons et des communes fluctuent beaucoup plus fortement d'une spécification à l'autre. Eux aussi affichent dans toutes les configurations une amélioration en comparaison des diminutions de recettes calculées statiquement, qui sont de près de 0,8 milliard de francs pour la Confédération et de plus de 1,4 milliard de francs pour les cantons et les com-

munes. Toutefois, dans les configurations où les charges fiscales des sites concurrents étrangers sont très faibles, ces résultats restent en deçà de ceux concernant les recettes escomptées en cas de *statu quo*. Dans les spécifications où la charge fiscale des sites concurrents étrangers est un peu plus élevée, la Confédération, les cantons et les communes enregistrent des hausses de recettes parfois très importantes par rapport au *statu quo*. Dans ces spécifications plus ou moins favorables pour la Suisse, les résultats des cantons et des communes fluctuent plus fortement que ceux de la Confédération.

Malgré ce résultat positif, une lacune temporaire devra être comblée dans le financement, car les baisses de recettes statiques se feront sentir dès l'entrée en vigueur de la réforme alors que les hausses de recettes ne seront enregistrées que progressivement sur plusieurs années, en raison des effets dynamiques inverses.

Les simulations dynamiques montrent en outre que le PF 17 l'emporte sur le scénario de référence, lequel reflète la situation en cas d'absence de réforme. Le scénario de référence prévoit uniquement l'abolition des statuts fiscaux et l'ajustement de l'impôt sur le capital sans incidence sur le produit de l'impôt. Dans ce scénario, peu importe que les statuts fiscaux soient formellement abolis ou que les sociétés des groupes multinationaux y renoncent volontairement. Dans la spécification de base par exemple, si le PF 17 est accepté, les recettes sont supérieures de 2,3 milliards de francs aux recettes calculées pour le scénario de référence. Le PF 17 est mieux positionné que le scénario de référence dans une vaste gamme de spécifications de paramètres et présente des résultats nettement meilleurs que le scénario de référence lorsque les semi-élasticités sont plus élevées pour les sociétés à statut fiscal cantonal. Ce n'est que dans la spécification où les semi-élasticités convergent très fortement que le scénario de référence présente des résultats légèrement meilleurs. Cependant, cette spécification de paramètres n'est que peu probable. Si elle devait néanmoins se concrétiser, cela ne se produirait qu'après un long processus d'adaptation; les entreprises devraient toutefois avoir pris leurs principales décisions en matière d'implantation au préalable, lorsque les élasticités étaient plus élevées.

3.1.6 Conséquences pour le personnel

Le PF 17 n'a aucune conséquence en termes de personnel pour la Confédération. La proposition, approuvée en mai 2014 par le Conseil fédéral, de renforcer les effectifs dans le domaine du contrôle fiscal ne tire pas son origine de la présente réforme ni de la RIE III rejetée en votation populaire. Les recettes supplémentaires engendrées par l'augmentation du nombre de contrôleurs fiscaux permettront de compenser la hausse des dépenses de la Confédération attendue du PF 17.

La décision de renforcer les contrôles fiscaux est due à la constante augmentation du nombre et de la complexité des cas au cours de la dernière décennie. Durant cette période, d'autres tâches ont régulièrement été attribuées à l'AFC, alors que ses effectifs sont restés stables, voire ont légèrement diminué. Afin de s'acquitter des tâches supplémentaires, l'AFC a peu à peu prélevé des ressources parmi les équipes du contrôle externe et du contrôle interne. C'est pourquoi le nombre de contrôles n'a cessé de diminuer. Les postes de contrôleurs fiscaux demandés doivent avant tout

contribuer à réaugmenter le nombre de contrôles. Cette mesure doit permettre d'améliorer l'égalité du droit et la sécurité juridique pour les contribuables.

3.2 Conséquences pour l'économie

3.2.1 Politique fiscale axée sur les objectifs

Outre l'objectif purement fiscal, qui est d'assurer des recettes aux pouvoirs publics, l'imposition des entreprises, qui inclut l'imposition des entreprises elles-mêmes et celle des détenteurs de parts dans ces dernières, doit poursuivre des objectifs de prospérité (art. 94, al. 2, Cst.). L'objectif de compétitivité de la place économique et l'objectif d'efficience découlent de l'objectif d'ordre supérieur qu'est la prospérité nationale.

L'objectif de compétitivité de la place économique inclut un cadre fiscal attrayant pour les entreprises qui ne sont pas tributaires de leur implantation géographique. Ce cadre fiscal favorise l'implantation de nouvelles entreprises, prévient la délocalisation des bénéfices à l'étranger et garantit la sécurité du droit et de la planification.

1. *Implantation d'entreprises*: une conception attrayante de l'imposition des entreprises favorise l'implantation de ces dernières. C'est pourquoi il faut chercher à maintenir la charge effective moyenne de l'impôt à un faible niveau.
2. *Prévention de la délocalisation des bénéfices à l'étranger*: les éléments de nature à inciter les entreprises à délocaliser leurs bénéfices à l'étranger doivent être aussi réduits que possible. C'est pourquoi il faut veiller à ce que les taux statutaires de l'impôt sur le bénéfice soient peu élevés.
3. *Charge fiscale modulée en fonction de la mobilité*: pour atteindre l'objectif de compétitivité de la place économique, il peut être avantageux de moduler la charge fiscale en fonction de la mobilité de la base d'imposition, autrement dit de veiller à ce que la charge fiscale soit inversement proportionnelle à la mobilité de la base d'imposition.
4. *Sécurité du droit et de la planification*: l'imposition des entreprises doit garantir la sécurité du droit et de la planification. Pour que ce soit le cas, il est indispensable que cette imposition soit reconnue et acceptée sur le plan international.

L'objectif d'efficience consiste à limiter autant que possible les pertes d'efficience fiscale. Cet objectif est atteint lorsque la charge fiscale sur les investissements marginaux, c'est-à-dire les investissements qui sont encore rentables avant imposition, est à un faible niveau. L'imposition doit par ailleurs être organisée de manière à ne pas avoir d'incidence sur les décisions, c'est-à-dire de manière à ne pas fausser les décisions des entreprises. Cette imposition doit enfin répondre à l'exigence de simplicité administrative.

1. *Charge fiscale sur les investissements marginaux peu élevée*: l'imposition des entreprises grève les investissements et tend ainsi à affaiblir les incitations à investir. Cette barrière à l'investissement doit être levée grâce à une

charge fiscale marginale effective peu élevée, de façon que l'accumulation de capital favorisant la croissance soit le moins possible entravée.

2. *Neutralité quant aux décisions*: l'imposition des entreprises ne doit pas fausser les décisions entrepreneuriales, en particulier les choix de la forme juridique, des projets d'investissement et des formes de financement. À cet égard, la neutralité quant au financement est la plus importante, car les manquements à cette dernière sont ceux dont résultent les distorsions les plus graves.
 - *Neutralité quant à la forme juridique*: cette neutralité implique que le choix de la forme juridique (société de personnes ou société de capitaux) ne doit pas être influencé par des réflexions d'ordre fiscal.
 - *Neutralité quant aux investissements*: cette neutralité requiert que le système fiscal ne fausse pas les décisions relatives au choix de l'un ou l'autre projet d'investissement.
 - *Neutralité quant au financement*: cette neutralité implique que le choix entre différentes formes de financement ne soit pas l'objet d'une distorsion fiscale. En particulier, le choix entre thésaurisation et distribution du bénéfice ne doit pas être influencé par des réflexions d'ordre fiscal (neutralité quant à l'utilisation du bénéfice). De plus, le capital propre et le capital étranger doivent bénéficier d'une égalité de traitement fiscal (neutralité quant à la structure du capital).
3. *Simplicité administrative*: l'imposition des entreprises occasionne des coûts de perception et d'acquiescement. Ces coûts d'exécution doivent être aussi peu élevés que possible.

3.2.2 Conséquences pour l'objectif de compétitivité de la place économique

Les commentaires ci-après ne traitent que des conséquences sur la position concurrentielle de la Suisse qui résultent des mesures fiscales proposées dans le cadre de la présente réforme. Bien entendu, la position concurrentielle de la Suisse est aussi déterminée, et ce dans une grande mesure, par d'autres facteurs locaux.

3.2.2.1 Suppression des régimes fiscaux cantonaux ainsi que des réglementations destinées aux sociétés principales et liées à la pratique de la *Swiss Finance Branch*

Dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la planification, qui ne peut être assurée que moyennant l'acceptation internationale du système suisse d'imposition des entreprises, il y a lieu de supprimer la réglementation découlant de l'art. 28 LHID, la répartition spéciale concernant les sociétés principales ainsi que la pratique dite de la *Swiss Finance Branch*.

3.2.2.2 **Patent box**

Les bénéficiaires qui sont actuellement imposés de façon préférentielle dans le cadre des régimes fiscaux cantonaux et seront éligibles à la *patent box* d'après le nouveau droit seront soumis à une charge fiscale légèrement supérieure à celle d'aujourd'hui, aux niveaux tant fédéral que cantonal.

Quant aux bénéficiaires qui étaient soumis à l'imposition ordinaire et qui seront désormais éligibles à la *patent box*, la charge fiscale se réduira sensiblement aux niveaux cantonal et communal. Pour les sociétés concernées, la place économique suisse sera plus attrayante, mais les cantons et les communes subiront une diminution de leurs recettes.

Étant donné que la *patent box* ne peut être utilisée que dans l'État de résidence du détenteur du brevet et que l'approche Nexus modifiée rattache principalement la réduction de la base de calcul et donc la réduction fiscale à la part indigène des activités de R&D, la diversification géographique des activités de R&D n'est pas attrayante dans le cadre de l'approche Nexus modifiée. Cette dernière encourage donc tendanciellement la concentration géographique des activités de R&D. De ce fait, les entreprises qui souhaitent maintenir, pour des raisons d'exploitation, des sites de R&D qui coopèrent entre eux dans différents pays doivent faire face à un désavantage concurrentiel.

3.2.2.3 **Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D**

Les déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D peuvent compléter la *patent box* dans les trois domaines suivants:

- La *patent box* ne peut être utilisée que pour une partie des activités de R&D. Des déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D peuvent donc aussi favoriser les activités de R&D qui n'entraînent aucun bénéfice faisant ultérieurement l'objet d'une imposition réduite dans la *patent box*.
- Certains pays proposent, outre la *patent box*, également un encouragement fiscal en amont. Si la Suisse devait y renoncer, elle risquerait de ne pas se montrer assez attrayante dans sa capacité à regrouper des activités de R&D sur le territoire national par rapport à des pays qui proposent les deux mesures d'encouragement.
- Si, pour des raisons d'exploitation, une entreprise active à l'échelle mondiale ne souhaite au contraire pas rattacher ses infrastructures de R&D à un seul site, mais entend maintenir des sites de R&D qui coopèrent entre eux dans différents pays, le taux d'encouragement est relativement faible dans le cadre de l'approche Nexus modifiée. Or, des déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D sont à même de compenser ce désavantage pour la *patent box*.

3.2.2.4 Déclaration de réserves latentes

Si une entreprise arrive de l'étranger et devient donc assujettie à l'impôt en Suisse, elle peut déclarer, dans son bilan fiscal, des réserves latentes et la plus-value qu'elle a elle-même créée sans incidence sur l'impôt. Est réservée l'éventuelle imposition de ces réserves latentes dans le pays de provenance. Les amortissements opérés ensuite sur ces réserves réduisent le bénéfice imposable au cours des périodes suivantes et, partant, la charge fiscale sur le bénéfice. Le départ et l'arrivée d'entreprises seront traités, en ce qui concerne la prise en compte des réserves latentes, de façon symétrique. La mesure pourrait néanmoins se traduire par une augmentation de l'attrait de la place économique suisse si des sociétés – ou certaines de leurs fonctions – installées dans des sites *offshore* dont le propre attrait diminue en raison des développements internationaux décident de s'implanter en Suisse. En ce qui concerne les arrivées en provenance d'autres pays, la déclaration de réserves latentes ne devrait pas exercer d'influence sur l'attrait de la place économique suisse, car cette déclaration sera généralement contrebalancée par une imposition au départ dans le pays de provenance.

Suite à la suppression des régimes fiscaux cantonaux, la quote-part exonérée jusqu'à présent pour les sociétés concernées diminue. Dans la mesure où les réserves latentes et la plus-value que l'entreprise a elle-même créée sont imputables à cette quote-part non imposable, elles seront, lors de leur réalisation, imposées séparément et de façon réduite au cours des cinq années qui suivent, cela afin d'éviter les surimpositions. L'imposition séparée des réserves latentes réduit, lors des périodes suivantes, le bénéfice imposable pour les impôts cantonaux et communaux et allège ainsi l'ensemble de la charge fiscale. Ce n'est qu'à l'expiration de l'imposition séparée que la charge fiscale ordinaire en vigueur déploie tous ses effets dans chaque canton. Il s'ensuit que les cantons où la charge fiscale ordinaire de l'impôt sur le bénéfice est actuellement élevée devront s'attendre, s'ils maintiennent cette charge au même niveau, à une délocalisation de fonctions, voire à un exode de sociétés, dans d'autres cantons ou à l'étranger.

3.2.2.5 Réduction des impôts cantonaux sur le bénéfice

Les réductions des impôts cantonaux sur le bénéfice feront diminuer les charges fiscales statutaire et effective moyennes des sociétés assujetties, ce qui présente un double avantage: d'une part, les sociétés déjà établies en Suisse seront moins incitées à délocaliser leur bénéfice à l'étranger et, d'autre part, la place économique suisse gagnera en attrait pour les sociétés susceptibles de s'y établir. Par rapport aux régimes spéciaux, de telles réductions s'accompagnent cependant d'importants effets d'aubaine mis à profit par les entreprises déjà établies et tributaires de leur implantation géographique. En tant qu'instrument visant à augmenter l'attrait de la place économique, cette mesure est donc coûteuse par rapport aux régimes spéciaux. Elle comporte cependant une haute sécurité du droit et de la planification.

3.2.2.6 Autres mesures

En général, une augmentation de l'imposition des dividendes n'a pas d'influence sur les décisions des entreprises en matière de lieu d'implantation. La mesure ne se répercute que sur le choix du lieu de domicile des investisseurs. Dans ce contexte, la Suisse est moins attrayante pour les investisseurs qualifiés. Le choix de leur lieu de domicile est cependant moins important que le choix du lieu d'implantation de l'entreprise.

3.2.2.7 Aucune mesure de remplacement pour les intérêts intragroupe

Il n'est prévu aucune mesure susceptible de remplacer l'imposition privilégiée des intérêts provenant de prêts intragroupe, notamment dans le cadre de la *Swiss Finance Branch* et de sociétés *holding*. Il faut donc s'attendre à des délocalisations et à des transferts de fonctions à l'étranger, dans la mesure où des sites concurrents peuvent continuer à proposer des charges fiscales nettement inférieures à 10 %.

3.2.3 Conséquences pour l'objectif d'efficience

3.2.3.1 Faible charge fiscale sur les investissements marginaux

L'abolition des régimes fiscaux cantonaux accordés à certaines sociétés en vertu de l'art. 28 LHID, de la répartition spéciale concernant les sociétés principales et de la pratique de la *Swiss Finance Branch* aura initialement pour effet d'augmenter la charge fiscale marginale effective. Différentes mesures de la réforme visent à atténuer cet effet.

L'introduction de la *patent box* diminuera la charge fiscale marginale effective au niveau de l'impôt sur le bénéfice des cantons et des communes si l'investissement est à l'origine d'un brevet et si les revenus tirés de ce brevet bénéficient d'une imposition réduite. L'encouragement sur le plan fiscal des activités de R&D, sous forme de déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D, diminue également la charge fiscale marginale effective des entreprises qui peuvent faire valoir ces déductions.

Les réductions des impôts cantonaux sur le bénéfice auront aussi pour effet de dégrever les investissements financés par du nouveau capital propre (financement par apport de capital propre) ou par des bénéfices thésaurisés (autofinancement).

La déclaration des réserves latentes au début de l'assujettissement ne sera pas de nature à inciter à investir, car le potentiel d'amortissements supplémentaires qui en résultera ne dépendra en rien du fait que les entreprises génèrent ou non des flux de paiements supplémentaires liés à de nouveaux investissements.

Si les entreprises sont financées par des personnes physiques domiciliées en Suisse, la charge fiscale des ménages jouera aussi un rôle. En raison de l'augmentation de

l'imposition des dividendes, la charge fiscale des investisseurs qualifiés augmente dans la plupart des cantons lors du financement par apport de capital propre.

3.2.3.2 Effets extérieurs positifs

En plus de son effet favorable sur la place économique, l'encouragement sur le plan fiscal des activités de R&D peut aussi remédier à une défaillance du marché. Cette défaillance se manifeste par le fait que les innovations ne peuvent pas toujours être protégées. L'entreprise qui développe de nouveaux produits peut réaliser des bénéfices pour autant que d'autres agents économiques ne puissent pas imiter sa technologie. Pour ces derniers, l'imitation de l'innovation est avantageuse, car ils n'ont pas à supporter les frais de R&D de l'innovation. Étant donné que l'entreprise qui innove ne tient pas compte du fait que d'autres entreprises (ou ménages) pourraient exploiter son innovation, l'approvisionnement en R&D tend à être insuffisant, et une intervention correctrice de l'État serait par conséquent indiquée. La mesure déploie donc aussi des effets positifs sur l'objectif d'efficience.

3.2.3.3 Imposition sans incidence sur les décisions des agents économiques

Choix de la forme juridique

La neutralité de la forme juridique suppose que celle-ci (société de personnes ou de capitaux) ne soit pas choisie en fonction de considérations fiscales. À situation économique similaire, elle est assurée si le détenteur de parts dans une société de personnes est soumis à une charge fiscale (impôt sur le revenu et cotisations sociales) équivalente à celle d'un détenteur de parts dans une société de capitaux (impôt sur le bénéfice de l'entreprise et imposition des bénéfices distribués).

Si l'exigence de neutralité de la forme juridique est aisément compréhensible, les facteurs d'influence devant être pris en compte lors d'une imposition respectant le principe de neutralité de la forme juridique sont extrêmement variés du fait du traitement fiscal foncièrement différent des détenteurs de parts dans une société de personnes et des détenteurs de parts dans une société de capitaux. Le tableau ci-après répertorie ces différents facteurs.

Tableau 13

Facteurs d'influence sur la forme juridique

	Avantages retirés par le détenteur de parts dans une société de capitaux	Avantages retirés par le détenteur de parts dans une société de personnes
Impôt sur le bénéfice	Avantageux s'il est bas	Avantageux s'il est élevé
Impôt sur le revenu	Avantageux s'il est élevé	Avantageux s'il est bas
Pourcentage d'imposition partielle des bénéfices distribués	Avantageux s'il est bas	Avantageux s'il est élevé
Montant du revenu tiré des sociétés de personnes ou de capitaux	Avantageux s'il est élevé	Avantageux s'il est bas
Cotisations sociales, dans la mesure où elles ne sont pas formatrices de rente	Avantageux	Désavantageux
Thésaurisation des bénéfices	Avantageux	Désavantageux
Impôt sur le capital	Désavantageux	Avantageux
Droit de timbre d'émission	Désavantageux	Avantageux
Impôt sur la fortune	Désavantageux: – si la société de capitaux est cotée en bourse ou – si elle ne l'est pas mais que la valeur de rendement est supérieure à la valeur intrinsèque (cette condition est généralement remplie dans le cas du bénéfice distribué par les sociétés de capitaux)	Avantageux – si la société de capitaux est cotée en bourse ou – si elle ne l'est pas mais que la valeur de rendement est supérieure à la valeur intrinsèque (cette condition est généralement remplie dans le cas du bénéfice distribué par les sociétés de capitaux)

Source: AFC

Les facteurs principaux exerçant une influence sont le montant de l'impôt sur le revenu et sur le bénéfice ainsi que le pourcentage d'imposition partielle. Il convient ici d'observer que les détenteurs de parts dans une société ne sont pas nécessairement établis dans la même collectivité territoriale que l'entreprise dans laquelle ils détiennent des parts. Sachant que la charge fiscale sur le revenu a de plus fortes répercussions pour le détenteur de parts dans une société de personnes que pour le détenteur de parts dans une société de capitaux, pour qui la charge fiscale sur le revenu est réduite du fait de l'imposition partielle des bénéfices distribués, le détenteur de parts dans une société de capitaux apparaît d'autant plus favorisé que l'impôt sur le revenu est élevé. Qui plus est, il voit sa situation encore améliorée lorsque la charge fiscale sur le bénéfice et le pourcentage d'imposition partielle diminuent.

Le montant en valeur absolue du revenu tiré des sociétés de personnes ou de capitaux représente un autre facteur d'influence. Lorsque ce revenu est relativement bas, l'effet résultant de la charge préalable de l'impôt sur le bénéfice est prédominant, raison pour laquelle les détenteurs de parts dans une société de capitaux sont, dans ce cas précis, défavorisés par rapport aux détenteurs de parts dans une société de personnes. Mais avec l'augmentation de ce revenu, le poids relatif de la charge préalable de l'impôt perd en importance par rapport aux autres facteurs et la participation à une société de capitaux devient plus avantageuse.

Le revenu tiré des sociétés de personnes est soumis aux cotisations sociales (AVS, AI, APG). Dans la mesure où ces cotisations ne sont pas formatrices de rente, elles constituent une charge supplémentaire, à laquelle le détenteur de parts dans une société de capitaux n'est pas soumis s'il perçoit le revenu tiré de la société de capitaux non pas comme un revenu du travail, mais bien comme un revenu de la fortune.

Afin de calculer le revenu déterminant pour les cotisations sociales, un intérêt est déduit du capital propre. Cependant, le taux d'intérêt se réfère au taux d'intérêt sans risque et, de ce fait, il ne reflète pas les coûts d'opportunité du capital propre. Ce taux est actuellement de 0 %. Cette déduction ne reflète donc pas une exonération du revenu de la fortune sous forme de capital propre immobilisé dans la société de personnes. Il existe par conséquent une discrimination par rapport à la situation du détenteur de parts dans une société de capitaux, qui, en tant qu'entrepreneur, dispose en outre d'une marge de manœuvre dans la fixation de la part respective du revenu de la fortune et du revenu du travail provenant de la société de capitaux.

Qui plus est, le détenteur de parts dans une société de capitaux a en principe la possibilité de thésauriser une partie du bénéfice généré au lieu de le distribuer. Dans un tel cas, le bénéfice n'est provisoirement grevé que de l'impôt sur le bénéfice. S'il est distribué ultérieurement, le détenteur de parts profite d'un effet d'immobilisation (effet *lock-in*), en ce sens que le bénéfice généré par la thésaurisation des bénéfices n'est, jusqu'à la distribution desdits bénéfices, grevé que de l'impôt sur le bénéfice. Il retire ainsi un avantage fiscal d'une distribution ultérieure des bénéfices. Cet avantage est encore plus marqué si les bénéfices ne sont pas distribués du tout, mais qu'ils sont réalisés ultérieurement par la cession de l'entreprise en tant que gains en capital exonérés d'impôt.

Il est en revanche désavantageux pour les sociétés de capitaux que les cantons prélèvent sur leur capital propre l'impôt sur le capital. Cet impôt n'est d'ailleurs pas prélevé sur les sociétés de personnes. Lors de la constitution d'une société de capitaux et lors des augmentations de capital, le capital propre résultant de la constitution ou de l'augmentation de capital est en outre soumis à un droit de timbre d'émission à hauteur de 1 %, sachant que le premier million de francs est exonéré. À l'inverse, la constitution d'une société de personnes demeure sans conséquence sur le plan fiscal.

Dans le cas des sociétés de personnes, la fortune commerciale est intégrée à la base de calcul de l'impôt sur la fortune à sa valeur comptable (valeur intrinsèque). Les droits de participation de sociétés de capitaux sans valeur en bourse (sociétés de capitaux non cotées en bourse) sont évalués pour l'impôt sur la fortune d'après la formule des praticiens ($\frac{2}{3}$ valeur de rendement, $\frac{1}{3}$ valeur intrinsèque), ce qui peut générer une imposition supplémentaire ou une imposition moindre par rapport aux sociétés de personnes. Si le bénéfice est nul, la valeur de rendement l'est aussi et les droits de participation sont évalués à un niveau moindre ($\frac{1}{3}$ de la valeur intrinsèque seulement). C'est par exemple le cas lorsque l'entrepreneur perçoit sous forme de salaire la totalité du «bénéfice avant salaire de l'entrepreneur». Cependant, lorsque le bénéfice distribué va croissant tandis que le salaire versé reste stable, la valeur de rendement augmente. Lorsqu'une entreprise se porte bien (et qu'un bénéfice est distribué), la valeur de rendement est supérieure à la valeur intrinsèque. Lorsqu'un bénéfice est distribué, il est donc habituel que l'imposition du revenu du détenteur

de parts dans une société de capitaux soit plus forte que celle du détenteur de parts dans une société de personnes. Cela est d'autant plus vrai pour les entreprises cotées en bourse, pour lesquelles la valeur en bourse est déterminée par la valeur de rendement, cette dernière n'étant pas déterminée par les bénéfices passés, comme dans le cas des entreprises non cotées, mais par les bénéfices escomptés.

En raison du grand nombre de facteurs d'influence, il n'est pas possible de déterminer de pourcentage «approprié» pour l'imposition des dividendes dans chaque configuration. Pour une comparaison pertinente de l'imposition, il est par conséquent nécessaire de distinguer deux cas-types:

1. Les moyennes ou les grandes entreprises, qui réalisent en moyenne un revenu de plus d'un million de francs par détenteur de parts: dans un tel cas, les revenus générés par l'entreprise représentent souvent pour une très grande part des revenus de fortune. Étant donné que les revenus de fortune ne donnent pas lieu à un prélèvement de cotisations sociales, celles-ci ne sont pas prises en compte. Tout au plus faut-il tenir compte ici d'un certain niveau de thésaurisation. Dans une telle configuration, il est donc possible de se baser sur les taux maximaux d'imposition du bénéfice et des revenus. Sachant que les montants respectifs de l'impôt sur le capital, du droit de timbre d'émission et de l'impôt sur la fortune dépendent encore d'autres facteurs, il est difficilement possible de les intégrer de manière pertinente au calcul du pourcentage approprié d'imposition partielle. Il faut tout au plus, au moyen d'un montant forfaitaire, tenir compte du fait que de tels facteurs défavorisent le détenteur de parts dans une société de capitaux par rapport au détenteur de parts dans une société de personnes.
2. Les petites entreprises, qui ne disposent pas de capitaux très importants et qui réalisent un revenu se situant entre 200 000 et 500 000 francs par détenteur de parts: un tel cas de figure correspond typiquement à la situation dans laquelle les détenteurs de parts travaillent dans l'entreprise. Sur le plan économique, les revenus des détenteurs de parts sont par conséquent constitués pour une bonne part de revenus du travail et pour une part relativement faible de revenus de fortune. Dans une telle situation, les comparaisons doivent, à des fins de pertinence, prendre en compte les cotisations sociales non formatrices de rente de la société de personnes, mais pas la thésaurisation des sociétés de capitaux. Il s'agit de la configuration dans laquelle se pose la question du choix de la forme juridique.

Le tableau 24 reprend, conformément au cas-type n° 1, les taux d'imposition du bénéfice qui sont neutres quant à la forme juridique dans une situation d'imposition maximale du revenu et du bénéfice, et ce en fonction de différents scénarios. Les cotisations sociales ne sont pas prises en compte. Une distinction est établie entre un scénario correspondant à la législation applicable pour ce qui est des pourcentages d'imposition partielle et un scénario reprenant un pourcentage d'imposition partielle unitaire de 70 % aux niveaux de la Confédération et des cantons. Ces deux scénarios comportent des sous-scénarios correspondant à une thésaurisation des bénéfices de 0 % et de 50 %.

Ces calculs ne tiennent pas compte des effets de l'impôt sur le capital, du droit de timbre d'émission et de l'impôt sur la fortune. Aussi, le taux d'imposition du bénéfice neutre quant à la forme juridique apparaît un peu plus élevé que ce qu'il serait réellement.

Les résultats font ressortir une grande dispersion en fonction des scénarios retenus. En l'absence de thésaurisation des bénéfices, et en tenant compte des pourcentages d'imposition partielle correspondant à la législation applicable, les taux d'imposition du bénéfice neutres quant à la forme juridique varient entre 11,6 et 25,7 % en fonction des chefs-lieux des cantons. En tenant compte d'un pourcentage d'imposition partielle unitaire de 70 %, ces taux oscillent entre 8,0 et 21,5 %. Pour les scénarios prenant en compte une thésaurisation partielle des bénéfices, ils augmentent sensiblement. Selon le droit en vigueur, la marge de fluctuation va de 17,4 à 37,6 %. En tenant compte d'un pourcentage d'imposition partielle de 70 %, la marge de fluctuation correspondante va de 15,9 à 37,2 %. Les résultats sont tendanciellement plus influencés par la thésaurisation des bénéfices que par le pourcentage d'imposition partielle.

Tableau 14

Taux d'imposition du bénéfice neutres quant à la forme juridique dans une situation d'imposition maximale du revenu et du bénéfice, sans prise en compte des cotisations sociales, année fiscale 2016

		Imposition partielle des bénéfices distribués selon le droit en vigueur		Imposition partielle des bénéfices distribués à hauteur de 70 %	
		Thésaurisation des bénéfices		Thésaurisation des bénéfices	
		0 %	50 %	0 %	50 %
ZH	Zurich	23,9 %	32,9 %	16,6 %	30,2 %
BE	Berne	25,0 %	34,2 %	17,5 %	31,5 %
LU	Lucerne	17,3 %	24,9 %	12,0 %	22,7 %
UR	Altdorf	14,8 %	20,5 %	9,3 %	18,2 %
SZ	Schwyz	17,4 %	25,0 %	12,0 %	22,8 %
OW	Sarnen	12,7 %	18,9 %	8,8 %	17,3 %
NW	Stans	13,5 %	20,0 %	9,3 %	18,2 %
GL	Glaris	20,5 %	26,4 %	12,2 %	23,1 %
ZG	Zoug	11,6 %	17,4 %	8,0 %	15,9 %
FR	Fribourg	20,9 %	29,2 %	14,4 %	26,8 %
SO	Soleure	17,4 %	26,9 %	13,6 %	25,5 %
BS	Bâle	22,0 %	30,6 %	15,3 %	28,1 %
BL	Liestal	25,7 %	35,0 %	18,0 %	32,2 %
SH	Schaffhouse	18,3 %	26,1 %	12,6 %	23,8 %
AR	Herisau	14,9 %	23,5 %	11,6 %	22,2 %
AI	Appenzell	14,5 %	20,1 %	9,1 %	17,8 %
SG	Saint-Gall	19,0 %	27,0 %	13,1 %	24,7 %
GR	Coire	16,1 %	25,1 %	12,6 %	23,8 %
AG	Aarau	21,6 %	28,4 %	13,5 %	25,2 %

		Imposition partielle des bénéfices distribués selon le droit en vigueur		Imposition partielle des bénéfices distribués à hauteur de 70 %	
		Thésaurisation des bénéfices		Thésaurisation des bénéfices	
		0 %	50 %	0 %	50 %
TG	Frauenfeld	16,2 %	25,2 %	12,6 %	23,9 %
TI	Bellinzone	21,7 %	32,6 %	17,2 %	31,0 %
VD	Lausanne	22,8 %	37,6 %	21,5 %	37,2 %
VS	Sion	18,7 %	28,7 %	14,7 %	27,2 %
NE	Neuchâtel	22,4 %	33,5 %	17,8 %	31,9 %
GE	Genève	24,7 %	36,4 %	19,7 %	34,7 %
JU	Delémont	21,4 %	32,3 %	17,0 %	30,7 %
	Maximum	25,7 %	37,6 %	21,5 %	37,2 %
	Minimum	11,6 %	17,4 %	8,0 %	15,9 %

Hypothèses:

Détenteur de parts dans une société de capitaux:

- La société ainsi que le domicile de la personne qui détient des parts sont tous les deux dans le même chef-lieu.
- La participation fait partie de la fortune privée.
- Pas de versement de salaire; distribution ou thésaurisation des bénéfices.
- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Impôt sur le bénéfice: société imposée de manière ordinaire au taux maximal.
- Impôt sur le bénéfice AI: pour les parts de bénéfice versées lors de l'exercice suivant sous la forme d'un dividende, le taux d'imposition du bénéfice est divisé par deux sur demande (art 67, al. 2, loi fiscale).
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.

Détenteur de parts dans une société de personnes:

- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Les cotisations sociales (9,65 %) sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée à la comparaison de la charge; les cotisations sociales acquittées sur les 84 600 premiers francs de revenus sont considérées comme une composante assurantielle.
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.

Source: AFC

Les deux tableaux suivants illustrent quant à eux les configurations correspondant au cas-type n° 2. Les cotisations d'assurance sociale non formatrices de rente sont maintenant incluses dans les calculs. Ne sont en revanche pas pris en compte une éventuelle thésaurisation des bénéfices (au détriment des détenteurs de parts dans des sociétés de personnes) et les effets de l'impôt sur le capital, du droit de timbre d'émission et de l'impôt sur la fortune (au détriment des détenteurs de parts dans des sociétés de capitaux).

Pour ce qui est du pourcentage d'imposition partielle correspondant au droit en vigueur, le tableau 25 fait apparaître l'imposition supplémentaire ou l'imposition moindre d'un détenteur de parts dans une société de capitaux par rapport à l'imposition s'appliquant à un détenteur de parts dans une société de personnes. Il en

ressort que, dès 300 000 francs de revenu réalisé dans l'entreprise, la société de capitaux est plus avantageuse dans tous les cantons.

Tableau 15

Imposition supplémentaire (+) ou imposition moindre (–) d'un détenteur de parts dans une société de capitaux par rapport à un détenteur de parts dans une société de personnes, année fiscale 2016, imposition partielle selon le droit en vigueur

Revenu réalisé dans l'entreprise		150 000	200 000	300 000	500 000	1 000 000
ZH	Zurich	5 344	218	-11 879	-33 939	-76 169
BE	Berne	2 597	-3 029	-14 901	-35 227	-79 350
LU	Lucerne	-4 515	-11 078	-25 384	-49 921	-105 549
UR	Altdorf	-170	-4 792	-14 335	-30 417	-66 508
SZ	Schwyz	2 349	-1 423	-9 038	-20 251	-45 741
OW	Sarnen	-464	-5 170	-14 739	-30 942	-67 555
NW	Stans	-2 880	-8 224	-17 623	-34 605	-74 912
GL	Glaris	-3 703	-10 666	-25 486	-55 272	-108 345
ZG	Zoug	507	-3 472	-8 757	-19 957	-45 586
FR	Fribourg	-693	-7 815	-21 490	-30 747	-66 279
SO	Soleure	6 090	2 583	-4 049	-10 709	-23 717
BS	Bâle	4 981	1 857	-6 847	-23 922	-55 429
BL	Liestal	-782	-7 006	-19 542	-41 723	-95 215
SH	Schaffhouse	-3 141	-10 070	-21 267	-36 418	-78 332
AR	Herisau	-2 929	-8 837	-20 017	-36 331	-78 271
AI	Appenzell	-6 274	-12 777	-24 949	-46 217	-97 682
SG	Saint-Gall	-2 627	-8 244	-19 378	-35 063	-73 690
GR	Coire	1 515	-2 929	-11 888	-27 035	-59 298
AG	Aarau	-3	-5 574	-17 310	-38 139	-85 461
TG	Frauenfeld	1 930	-2 531	-12 045	-26 760	-59 224
TI	Bellinzzone	4 184	-91	-8 985	-25 725	-61 287
VD	Lausanne	6 682	2 746	-6 743	-17 740	-30 004
VS	Sion	2 644	-2 073	-6 308	-16 879	-34 197
NE	Neuchâtel	-4 518	-12 886	-23 958	-42 956	-91 585
GE	Genève	6 584	3 297	-4 942	-20 104	-52 704
JU	Delémont	2 637	-2 026	-11 556	-27 148	-59 925
	Maximum	6 682	3 297	-4 049	-10 709	-23 717
	Minimum	-6 274	-12 886	-25 486	-55 272	-108 345

Hypothèses:

Détenteur de parts dans une société de capitaux:

- La société ainsi que le domicile de la personne qui détient des parts sont tous les deux dans le même chef-lieu.
- La participation fait partie de la fortune privée.

- Pas de versement de salaire; la totalité du bénéfice réalisé est distribuée au profit du détenteur de parts comme dividende.
- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Impôt sur le bénéfice: société imposée de manière ordinaire au taux maximal.
- Impôt sur le bénéfice AI: pour les parts de bénéfice versées lors de l'exercice suivant sous la forme d'un dividende, le taux d'imposition du bénéfice est divisé par deux sur demande (art. 67, al. 2, loi fiscale).
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.
- Impôt sur le revenu: les impôts sont calculés approximativement au moyen du simulateur fiscal de l'AFC.

Détenteur de parts dans une société de personnes:

- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Les cotisations sociales (9,65 %) sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée à la comparaison de la charge; les cotisations sociales acquittées sur les 84 600 premiers francs de revenus sont considérées comme une composante assurantielle.
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.
- Impôt sur le revenu: les impôts sont calculés approximativement au moyen du simulateur fiscal de l'AFC.

Source: AFC

Le tableau 26 présente des calculs analogues à ceux du tableau 25, mais prend comme hypothèse un pourcentage unitaire de 70 % pour l'imposition partielle des bénéfices distribués. Les écarts entre les impositions des détenteurs de parts dans les deux types de sociétés étudiés ici sont moindres. Pour un revenu de 200 000 francs réalisé dans l'entreprise, le détenteur de parts dans une société de personnes est maintenant avantagé par rapport au détenteur de parts dans une société de capitaux dans 19 chefs-lieux, pour un revenu de 300 000 francs, dans neuf chefs-lieux, et pour un revenu de 500 000 francs, dans deux chefs-lieux.

Tableau 16

Imposition supplémentaire (+) ou imposition moindre (–) d'un détenteur de parts dans une société de capitaux par rapport à un détenteur de parts dans une société de personnes, année fiscale 2016, avec une imposition partielle des bénéfices distribués à hauteur de 70 %

Revenu réalisé dans l'entreprise	150 000	200 000	300 000	500 000	1 000 000
ZH Zurich	10 256	7 621	1 627	–7 598	–20 870
BE Berne	8 401	5 803	253	–7 378	–22 427
LU Lucerne	880	–3 349	–12 688	–26 612	–58 895
UR Altdorf	6 010	3 763	–924	–6 973	–19 621
SZ Schwyz	6 582	4 553	499	–3 772	–13 203
OW Sarnen	3 698	751	–5 234	–14 157	–34 013
NW Stans	2 063	–1 116	–6 668	–16 582	–38 839
GL Glaris	4 756	1 356	–5 723	–18 589	–33 126
ZG Zoug	4 543	3 622	540	–4 619	–14 911
FR Fribourg	5 884	–1 259	–1 836	–5 354	–16 430

Revenu réalisé dans l'entreprise		150 000	200 000	300 000	500 000	1 000 000
SO	Soleure	9 330	7 463	4 386	4 203	4 411
BS	Bâle	10 771	9 886	6 117	484	-4 704
BL	Liestal	5 910	2 896	-3 151	-12 837	-35 523
SH	Schaffhouse	3 077	-992	-6 204	-13 415	-32 503
AR	Herisau	539	-3 772	-11 623	-22 303	-50 307
AI	Appenzell	489	-3 148	-10 139	-22 104	-49 894
SG	Saint-Gall	4 065	1 040	-4 599	-10 356	-26 419
GR	Coire	4 827	1 905	-3 818	-12 578	-29 943
AG	Aarau	7 515	5 262	438	-6 401	-19 447
TG	Frauenfeld	5 086	2 120	-4 070	-12 481	-30 634
TI	Bellinzone	7 582	4 985	-193	-9 472	-27 507
VD	Lausanne	7 268	3 857	-4 169	-12 605	-19 722
VS	Sion	6 117	3 683	3 162	-1 488	-4 325
NE	Neuchâtel	-148	-6 309	-13 014	-25 760	-57 193
GE	Genève	10 091	8 457	3 973	-3 737	-17 964
JU	Delémont	6 216	3 597	-2 298	-10 370	-26 399
	Maximum	10 771	9 886	6 117	4 203	4 411
	Minimum	-148	-6 309	-13 014	-26 612	-58 895

Hypothèses:

Détenteur de parts dans une société de capitaux:

- La société ainsi que le domicile de la personne qui détient des parts sont tous les deux dans le même chef-lieu.
- La participation fait partie de la fortune privée.
- Pas de versement de salaire; la totalité du bénéfice réalisé est distribuée au profit du détenteur de parts comme dividende.
- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Impôt sur le bénéfice: société imposée de manière ordinaire au taux maximal.
- Impôt sur le bénéfice AI: pour les parts de bénéfice versées lors de l'exercice suivant sous la forme d'un dividende, le taux d'imposition du bénéfice est divisé par deux sur demande (art. 67, al. 2, loi fiscale).
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.
- Impôt sur le revenu: les impôts sont calculés approximativement au moyen du simulateur fiscal de l'AFC.

Détenteur de parts dans une société de personnes:

- Le détenteur de parts n'a pas d'autres sources de revenus.
- Les cotisations sociales (9,65 %) sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée à la comparaison de la charge; les cotisations sociales acquittées sur les 84 600 premiers francs de revenus sont considérées comme une composante assurantielle.
- Impôt sur le revenu: le détenteur de parts est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial.
- Impôt sur le revenu: les impôts sont calculés approximativement au moyen du simulateur fiscal de l'AFC.

Source: AFC

Les comparaisons de la charge fiscale font apparaître que l'imposition partielle en vigueur des bénéficiaires distribués produit tendanciellement une sous-imposition des détenteurs de parts dans les sociétés de capitaux. Faire passer le pourcentage d'imposition partielle à 70 % semble donc approprié. Cette augmentation corrigerait une sous-imposition existante des détenteurs de parts dans les sociétés de capitaux, que le PF 17 accentuerait encore du fait de la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice.

Choix du type de financement

La neutralité du financement suppose que la forme de ce dernier ne fasse pas l'objet d'une distorsion fiscale. En particulier, le choix entre thésaurisation et distribution du bénéfice ne doit pas être influencé par des réflexions d'ordre fiscal (neutralité quant à l'utilisation du bénéfice). De plus, le capital propre et le capital étranger doivent bénéficier d'une égalité de traitement fiscal (neutralité quant à la structure du capital).

Le tableau ci-après présente les impôts grevant le financement d'un investissement marginal au niveau des entreprises et des ménages.

Tableau 17

Types d'impôt grevant les types de financement

	Financement par apport de capital propre	Autofinancement	Financement par capital étranger
Pour les entreprises	Impôt sur le bénéfice Impôt sur le capital Droit de timbre d'émission sur le capital propre	Impôt sur le bénéfice Impôt sur le capital	
Pour les ménages	Impôt sur les bénéfices distribués Impôt sur la fortune	Éventuellement impôt sur les gains en capital Impôt sur la fortune	Impôt sur les intérêts Impôt sur la fortune

Source: AFC

Au niveau des entreprises, aucun impôt ne grève le financement par capital étranger, car les intérêts correspondants sont déductibles en tant que charges de la base de calcul de l'impôt sur le bénéfice. Si le financement repose sur le capital propre, cette base de calcul ne diminue pas; il est donc soumis à l'impôt sur le bénéfice, auquel s'ajoute l'impôt sur le capital. Le droit de timbre d'émission sur le capital propre n'est prélevé que sur le capital propre souscrit hors de l'entreprise, c'est-à-dire sur le financement par apport de capital propre. Il n'affecte pas l'autofinancement. Le financement par apport de capital propre apparaît donc comme le type de financement le plus onéreux pour les entreprises, suivi par l'autofinancement, alors que le financement par capital étranger est exonéré d'impôt. La charge fiscale de l'entreprise est décisive pour les investisseurs suisses qui ne sont pas imposables en tant que ménages (investisseurs institutionnels, par ex.) et pour les investisseurs étrangers.

S'y ajoute, pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, la charge fiscale au niveau des ménages. Pour l'essentiel, l'impôt sur la fortune grève de manière iden-

tique les différents types de financement. La faible évaluation des actions non cotées peut cependant se traduire par une certaine inégalité de traitement. Les intérêts du capital étranger sont intégralement pris en compte pour l'impôt sur le revenu, qui grève donc entièrement le financement par capital étranger. C'est également le cas du financement par apport de capital propre si l'investisseur ne peut pas bénéficier d'une imposition partielle des bénéfices distribués. En général, les gains en capital sont exonérés d'impôt, de sorte que l'autofinancement n'est assujéti au niveau des ménages qu'à l'impôt sur la fortune. C'est donc pour le financement par apport de capital propre que la charge cumulée des entreprises et des ménages est la plus élevée, alors que, selon la situation, c'est l'autofinancement ou le financement par capital étranger qui est imposé le plus faiblement.

Comme le montrent les grandes différences des charges fiscales marginales entre les différents types de financement dans le tableau ci-après, le droit en vigueur ne permet qu'une réalisation très insuffisante de la neutralité du financement, étant donné que chacun des types de financement est imposé de manière très différente. La charge cumulée au niveau des entreprises et des ménages fait ressortir que, du fait de l'exonération fiscale des gains en capital, l'autofinancement est la forme de financement la plus appropriée pour les investissements marginaux. Pour les investisseurs pouvant bénéficier d'une imposition partielle des bénéfices distribués, il est en général suivi par le financement par apport de capital propre, qui est souvent moins cher que le financement par capital étranger. En revanche, pour les investisseurs non qualifiés, le financement par apport de capital propre est plus coûteux que celui par capital étranger en raison de la charge préalable induite par l'impôt sur le bénéfice et de l'imposition complète des dividendes.

Les calculs ci-après présupposent que les taux d'imposition les plus élevés s'appliquent à chaque fois pour l'impôt sur le revenu et sur le bénéfice. Les charges occasionnées par le droit de timbre d'émission sur le capital propre, l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune ne sont pas prises en compte.

Tableau 18

Charge fiscale marginale des différents types de financement grevés par l'impôt sur le bénéfice et celui sur le revenu dans le droit en vigueur, 2016

		Financement par apport de capital propre		Autofinancement	Financement par capital étranger
		Investisseur qualifié	Investisseur non qualifié		
ZH	Zurich	37,8 %	52,7 %	21,1 %	40,0 %
BE	Berne	38,8 %	54,1 %	21,6 %	41,4 %
LU	Lucerne	27,0 %	39,6 %	12,3 %	31,2 %
UR	Altdorf	25,6 %	36,7 %	15,0 %	25,5 %
SZ	Schwyz	29,5 %	41,7 %	15,3 %	31,3 %
OW	Sarnen	24,3 %	33,9 %	12,7 %	24,3 %
NW	Stans	24,8 %	35,0 %	12,7 %	25,6 %
GL	Glaris	27,4 %	42,3 %	15,7 %	31,6 %
ZG	Zoug	25,2 %	33,9 %	14,6 %	22,5 %
FR	Fribourg	35,2 %	48,7 %	19,9 %	36,0 %
SO	Soleure	38,0 %	48,8 %	21,9 %	34,5 %
BS	Bâle	37,7 %	51,4 %	22,2 %	37,5 %
BL	Liestal	38,4 %	54,2 %	20,7 %	42,2 %

		Financement par apport de capital propre		Autofinancement	Financement par capital étranger
		Investisseur qualifié	Investisseur non qualifié		
SH	Schaffhouse	30,6 %	43,3 %	16,0 %	32,5 %
AR	Herisau	28,9 %	39,5 %	13,0 %	30,5 %
AI	Appenzell	22,1 %	33,4 %	14,2 %	25,0 %
SG	Saint-Gall	32,2 %	45,1 %	17,4 %	33,5 %
GR	Coire	32,9 %	43,7 %	16,7 %	32,4 %
AG	Aarau	31,6 %	46,4 %	18,6 %	34,2 %
TG	Frauenfeld	32,7 %	43,6 %	16,4 %	32,5 %
TI	Bellinzone	40,1 %	53,1 %	20,7 %	40,9 %
VD	Lausanne	47,2 %	59,2 %	22,1 %	47,7 %
VS	Sion	38,9 %	50,3 %	21,7 %	36,5 %
NE	Neuchâtel	36,8 %	51,0 %	15,6 %	41,9 %
GE	Genève	44,6 %	58,3 %	24,2 %	45,0 %
JU	Delémont	40,0 %	52,8 %	20,7 %	40,6 %
	Minimum	22,1 %	33,4 %	12,3 %	22,5 %
	Maximum	47,2 %	59,2 %	24,2 %	47,7 %

Source: AFC

Au niveau des entreprises, le PF 17 permettra de mieux tenir compte de l'exigence de neutralité du financement par des mesures visant à diminuer la charge de l'impôt sur le bénéfice, et en particulier par des baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice. En ce qui concerne les ménages, la réforme n'entraînera qu'une modification de l'imposition partielle des bénéfices distribués au niveau des investisseurs qualifiés et, donc, une légère modification du financement de leurs participations. Cependant comme le montre le tableau ci-après, la réforme n'apportera, d'une manière globale, aucune amélioration en matière de neutralité du financement.

Tableau 19

Charge fiscale marginale des différents types de financement grevés par l'impôt sur le bénéfice et par celui sur le revenu dans le scénario de la réforme, 2016

		Financement par apport de capital propre		Autofinancement	Financement par capital étranger
		Investisseur qualifié	Investisseur non qualifié		
ZH	Zurich	43,2 %	52,7 %	21,1 %	40,0 %
BE	Berne	44,4 %	54,1 %	21,6 %	41,4 %
LU	Lucerne	31,4 %	39,6 %	12,3 %	31,2 %
UR	Altdorf	30,2 %	36,7 %	15,0 %	25,5 %
SZ	Schwyz	33,8 %	41,7 %	15,3 %	31,3 %
OW	Sarnen	27,6 %	33,9 %	12,7 %	24,3 %
NW	Stans	28,3 %	35,0 %	12,7 %	25,6 %
GL	Glaris	34,3 %	42,3 %	15,7 %	31,6 %
ZG	Zoug	28,1 %	33,9 %	14,6 %	22,5 %
FR	Fribourg	40,1 %	48,7 %	19,9 %	36,0 %
SO	Soleure	40,7 %	48,8 %	21,9 %	34,5 %
BS	Bâle	42,6 %	51,4 %	22,2 %	37,5 %
BL	Liestal	44,1 %	54,2 %	20,7 %	42,2 %
SH	Schaffhouse	35,1 %	43,3 %	16,0 %	32,5 %
AR	Herisau	31,6 %	39,5 %	13,0 %	30,5 %

		Financement par apport de capital propre		Autofinancement	Financement par capital étranger
		Investisseur qualifié	Investisseur non qualifié		
AI	Appenzell	26,7 %	33,4 %	14,2 %	25,0 %
SG	Saint-Gall	36,8 %	45,1 %	17,4 %	33,5 %
GR	Coire	35,6 %	43,7 %	16,7 %	32,4 %
AG	Aarau	38,1 %	46,4 %	18,6 %	34,2 %
TG	Frauenfeld	35,5 %	43,6 %	16,4 %	32,5 %
TI	Bellinzone	43,4 %	53,1 %	20,7 %	40,9 %
VD	Lausanne	48,1 %	59,2 %	22,1 %	47,7 %
VS	Sion	41,7 %	50,3 %	21,7 %	36,5 %
NE	Neuchâtel	40,4 %	51,0 %	15,6 %	41,9 %
GE	Genève	48,0 %	58,3 %	24,2 %	45,0 %
JU	Delémont	43,2 %	52,8 %	20,7 %	40,6 %
	Minimum	26,7 %	33,4 %	12,3 %	22,5 %
	Maximum	48,1 %	59,2 %	24,2 %	47,7 %

Source: AFC

3.2.4 Adéquation de l'exécution

L'adéquation de l'exécution se traduit par de faibles frais de perception et de versement et remplit dès lors un objectif d'efficience budgétaire. À cet égard, les nouveaux régimes fiscaux spéciaux ont tendance à être moins performants que les régimes applicables aux sociétés à statut fiscal cantonal.

L'imposition réduite dans la *patent box* occasionne pour les entreprises et pour l'autorité de taxation une charge administrative accrue du fait notamment de l'approche Nexus modifiée. Concrètement, l'augmentation de la charge est liée au fait que le contribuable doit, d'une part, déterminer le résultat éligible à la *patent box* et, d'autre part, suivre et documenter sur une longue période les frais encourus et les frais courants selon l'approche Nexus modifiée. Ce faisant, le contribuable doit faire la distinction entre les frais globaux supportés pour le développement d'un droit éligible, les frais supportés qui sont admis dans le cadre du quotient Nexus et les frais d'externalisation et d'acquisition supportés qui sont admis dans le cadre de l'*uplift*.

Les déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D entraînent également un accroissement de la charge administrative. Cette dernière est due en premier lieu à la difficulté liée à la délimitation entre les dépenses de R&D et les autres dépenses. Cependant, le fait que l'on se focalise sur les dépenses de personnel permet de limiter cette charge supplémentaire.

Dans le cadre de la détermination des réserves latentes du fait de la suppression des régimes fiscaux cantonaux, la charge administrative des sociétés concernées et des autorités de taxation augmentera temporairement. Ce sera également le cas lorsqu'une société déclarera des réserves latentes lors de son installation. Du fait de la dérogation au principe de l'autorité du bilan, cette charge administrative supplémentaire interviendra une seule fois lors de la déclaration et périodiquement pour le maintien de la valeur déterminante pour l'impôt sur le bénéfice.

En revanche, l'harmonisation formelle de l'imposition des dividendes et la suppression des régimes fiscaux cantonaux réduisent la complexité du processus.

3.2.5 Conséquences pour la répartition des charges

Les mesures du PF 17 relatives à l'impôt sur le capital et à l'impôt sur le bénéfice concernent des impôts acquittés par des personnes morales. La réforme aura pour conséquence une nette diminution de la charge d'impôt à payer par l'ensemble des sociétés de capitaux pour ce qui est de l'impôt cantonal sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital.

Il faut cependant faire la distinction entre la personne qui verse l'impôt, d'une part, et la personne qui en supporte en dernier lieu la charge économique une fois les transferts de charges opérés, d'autre part. Or, la personne qui supporte en dernier lieu la charge économique est déterminée par la manière dont les acteurs concernés réagissent à l'effet d'entraînement de la réforme.

Étant donné que seules des personnes physiques – en leur qualité de pourvoyeurs de capitaux, de forces de travail, de propriétaires terriens ou de consommateurs – peuvent supporter la charge économique d'un impôt, l'incidence économique de l'impôt ne concerne pas les personnes morales, mais bien les personnes physiques qui sont liées directement ou indirectement à la société. Cela ne concerne pas que les actionnaires, mais toutes les parties prenantes telles que les créanciers, les employés, les fournisseurs ou les clients, dans la mesure où la société peut répercuter sur elles la charge fiscale. Si ces parties prenantes constituent elles-mêmes des personnes morales, l'impôt sera répercuté sur les personnes physiques qui y sont liées.

L'incidence de l'imposition des entreprises, c'est-à-dire la question de savoir qui porte effectivement la charge de l'impôt sur l'entreprise lorsque les transferts de charges ont été opérés, demeure pour les sciences financières un problème non résolu. La discussion scientifique se concentre sur l'impôt sur le bénéfice. Des réflexions analogues sont engagées sur d'autres impôts, tels que l'impôt sur le capital, qui grèvent également le revenu de la fortune au niveau de l'entreprise.

D'un point de vue formel, l'impôt sur le bénéfice est prélevé sur les bénéfices des entreprises. La charge fiscale incombe donc aux entreprises. Cela ne signifie pas pour autant que les détenteurs des capitaux touchent, sur leurs placements, un rendement diminué du montant de l'impôt. Les investisseurs peuvent exiger sur leurs placements un rendement avant impôt plus élevé compensant l'impact de l'impôt sur le bénéfice sur le rendement. En fin de compte, le facteur capital ne doit pas nécessairement couvrir la charge (entière) de l'impôt sur le bénéfice. Cet impôt peut aussi être (partiellement) transféré aux consommateurs par l'intermédiaire de prix plus élevés ou sur le facteur travail par l'intermédiaire de salaires moins élevés.

Dans les analyses formelles effectuées au moyen de modèles économiques théoriques, c'est l'hypothèse retenue qui détermine si la charge de l'impôt sur le bénéfice est répercutée sur le facteur capital ou sur le facteur travail. En résumé, les modélisations théoriques permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Plus il est simple d’implanter des filiales ou des établissements stables à l’étranger plutôt qu’en Suisse et plus la mobilité du facteur capital est grande, moins la part de la charge de l’impôt sur le bénéfice grevant le facteur capital est élevée et plus la part grevant les facteurs de production moins mobiles (comme le travail) est élevée.
- À la limite, si la mobilité du capital est totale, le facteur travail peut même supporter plus que la totalité de la charge de l’impôt sur le bénéfice.
- Si la mobilité du capital n’est pas totale, une partie de la charge grève le facteur capital. Si, en outre, les biens suisses ou étrangers constituent des substituts incomplets, leurs prix ne s’harmonisent pas complètement. De ce fait, les rendements avant impôt exigés par les investisseurs peuvent différer d’un pays à un autre. Même dans une petite économie publique ouverte, une partie de la charge de l’impôt sur le bénéfice peut frapper le facteur capital.

Malgré ces indications tirées des modèles théoriques, une grande incertitude plane sur la question de savoir dans quelle mesure l’impôt sur le bénéfice est en réalité répercuté sur le facteur capital ou sur d’autres facteurs, notamment le travail. Une enquête menée peu avant le changement de millénaire parmi d’éminents spécialistes financiers américains montre que les réponses à la question de savoir quelle part de l’impôt sur le bénéfice est portée par le facteur capital sont très variées⁵⁴. La valeur médiane de l’enquête se situe à 40 %. Une moitié des réponses indiquaient donc un pourcentage plus élevé et l’autre, un pourcentage moins élevé. La dispersion des réponses était importante. En effet, 25 % des participants à l’enquête ont estimé que cette part est égale ou inférieure à 20 %, et 25 % ont estimé qu’elle est égale ou supérieure à 65 %.

3.2.6 Conséquences pour les PME

Le tableau ci-après montre l’impact de la réforme sur les PME:

Tableau 20

Impact sur les PME

Mesures	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes morales	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes physiques
Suppression des régimes fiscaux cantonaux	Les PME sont sous-représentées parmi les entreprises bénéficiant des régimes fiscaux cantonaux. La minorité qui est concernée par la suppression de ces régimes subira dorénavant une charge fiscale plus lourde dans la mesure où elle ne bénéficie pas suffisamment d’une mesure spéciale et/ou d’une baisse de l’impôt cantonal sur le bénéfice.	Ne sont pas concernées par la mesure.

⁵⁴ Voir Fuchs, Victor R., Krueger, Alan B. et Poterba, James M. (1998): «Economists’ Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics», *Journal of Economic Literature*, 36, p. 1387 à 1425.

Mesures	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes morales	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes physiques
Introduction d'une <i>patent box</i>	Les PME qui détiennent des brevets et réunissent les critères donnant droit à une imposition préférentielle constituent une minorité. Si la <i>patent box</i> remplace un régime fiscal cantonal, la charge fiscale tend à être supérieure à celle qui est fondée sur le droit en vigueur. Pour les sociétés soumises actuellement à l'imposition ordinaire, l'imposition est moins élevée. Pour les PME qui font valoir cette mesure, la charge administrative augmente.	La <i>patent box</i> est en principe ouverte à ces PME, mais devrait très rarement être appliquée en pratique (par ex. inventeurs indépendants). Lorsque tel est le cas, elles paient moins d'impôt que selon le droit en vigueur, mais doivent supporter une charge administrative plus élevée.
Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	Le nombre de PME bénéficiant de cette mesure tend à être supérieur à celui des PME bénéficiant de la <i>patent box</i> . Les PME font une économie d'impôt si elles sont rentables, condition sine qua non pour que la déduction supplémentaire ne tombe pas dans le vide. Cette mesure augmente cependant la charge administrative.	Cette mesure est en principe ouverte à ces PME, mais devrait être plutôt rarement appliquée en pratique. Lorsque tel est le cas, elles paient moins d'impôts que selon le droit en vigueur, mais doivent supporter une charge administrative plus élevée.
Adaptations au niveau de l'impôt sur le capital	Suivant la configuration, la charge peut être supérieure ou inférieure. Si le canton baisse le barème, les PME soumises jusqu'à présent à l'imposition ordinaire paient moins d'impôt.	Ne sont pas concernées par la mesure.
Déclaration de réserves latentes	Seule une minorité des PME est concernée. La mesure peut diminuer la charge fiscale en cas d'arrivée en provenance de l'étranger. En cas de perte d'un régime fiscal cantonal, elle amortit la charge fiscale durant une période transitoire de cinq ans. Cette mesure augmente cependant la charge administrative.	Ne sont pas concernées par la mesure.
Harmonisation de la réduction fiscale dans le cadre de l'imposition partielle	À l'échelon du porteur de parts qualifié, cette mesure se traduira par une charge supplémentaire dans le cadre de l'impôt sur le revenu.	À l'échelon du porteur de parts qui détient une participation qualifiée dans sa fortune commerciale, cette mesure se traduira par une augmentation de la charge fiscale pour les participations rentables et par une diminution de la charge fiscale pour les participations déficitaires.
Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables suisses d'une entreprise étrangère	Ne sont pas concernées par la mesure.	Ne sont concernées par la mesure que lorsqu'une personne assujettie de manière illimitée à l'impôt en Suisse détient des participations dans une société de personnes étrangère qui détient en Suisse un établissement stable pouvant faire valoir une imputation forfaitaire d'impôt.

Mesures	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes morales	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes physiques
Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice à la suite de la réforme	La charge de l'impôt sur le bénéfice diminue. Pour la plupart des PME, il pourrait s'agir de l'effet le plus important de la réforme. Dans de nombreuses configurations, cet effet pourrait surcompenser l'augmentation de la charge qui résulte de l'adaptation de la procédure d'imposition partielle.	Ne sont pas concernées par la mesure.
Augmentation des allocations familiales	<p>Dans les cantons de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura, le projet est sans conséquences sur les PME (pour autant que celles-ci n'aient pas de succursale dans un autre canton), car les allocations familiales y sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs ou plus au minimum fixé par la Confédération. À Berne, les allocations familiales sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs (allocation pour enfant) et de 40 francs (allocation de formation professionnelle) à ce minimum; cependant, étant donné que le taux cantonal correspond à 115 % de ce minimum, le projet aura également des effets dans ce canton.</p> <p>Dans les cantons de Schwyz, de Nidwald, des Grisons et de Neuchâtel, l'augmentation de 30 francs des montants d'allocations familiales fera partiellement sentir ses effets, car les allocations familiales de ces cantons sont aujourd'hui déjà légèrement supérieures au minimum fixé par la Confédération. Dans ces cantons, les dépenses supplémentaires pour les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle se situeront entre 0,8 et 4 %. Dans tous les autres cantons, les dépenses pour les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle augmenteront d'environ 13 %.</p> <p>Les taux de cotisation des employeurs vont donc augmenter. Il n'est cependant pas possible de chiffrer cette augmentation en points de pourcentage, car ces taux de cotisation ne sont pas exclusivement influencés par le montant des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle, mais également par d'autres facteurs (notamment par l'allocation de naissance et l'allocation</p>	<p>Dans les cantons de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura, le projet est sans conséquences sur les indépendants, car les allocations familiales y sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs ou plus au minimum fixé par la Confédération. À Berne, les allocations familiales sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs (allocation pour enfant) et de 40 francs (allocation de formation professionnelle) à ce minimum; cependant, étant donné que le taux cantonal correspond à 115 % de ce minimum, le projet aura également des effets dans ce canton.</p> <p>Dans les cantons de Schwyz, de Nidwald, des Grisons et de Neuchâtel, l'augmentation de 30 francs des montants d'allocations familiales fera partiellement sentir ses effets, car les allocations familiales de ces cantons sont aujourd'hui déjà légèrement supérieures au minimum fixé par la Confédération. Dans ces cantons, les dépenses supplémentaires pour les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle se situeront entre 0,8 et 4 %. Dans tous les autres cantons, les dépenses pour les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle augmenteront d'environ 13 %.</p> <p>Les taux de cotisation des indépendants vont donc augmenter. Il n'est cependant pas possible de chiffrer cette augmentation en points de pourcentage, car ces taux de cotisation ne sont pas exclusivement influencés par le montant des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle, mais également par d'autres facteurs (notamment par l'allocation de naissance et l'allocation d'adoption, par des risques spécifiques à certaines</p>

Mesures	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes morales	Impact sur les PME revêtant la forme de personnes physiques
	d'adoption, par des risques spécifiques à certaines branches, tels que des bas salaires, par les frais de gestion).	branches, tels que des bas salaires, par les frais de gestion).

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁵⁶.

La RIE III, qui avait été annoncée dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁵⁷ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁵⁸, a été rejetée en votation populaire le 12 février 2017. Le PF 17 est le projet qui fait suite à l'échec de la RIE III.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Pour la législature 2015 à 2019, le Conseil fédéral s'est fixé trois lignes directrices. Selon la première, la Suisse doit assurer durablement sa prospérité. À ce titre, il lui appartient entre autres de créer un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et de renforcer ainsi sa compétitivité (objectif 2 de la première ligne directrice). Le PF 17 est compatible avec ces objectifs et apporte une contribution importante à leur réalisation.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 129 Cst., la Confédération est chargée de fixer les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. À ce titre, elle peut notamment harmoniser l'assujettissement, l'objet et la période de calcul de l'impôt. À l'inverse, toute intervention dans la souveraineté des cantons en matière de barèmes est anticonstitutionnelle.

⁵⁵ FF 2016 981

⁵⁶ FF 2016 4999

⁵⁷ FF 2012 349 411 474

⁵⁸ FF 2012 6667 6669

Déjà dans le cadre de la RIE III, le DFF avait commandé une expertise portant sur la conformité à la Constitution des mesures fiscales⁵⁹. Quelques mesures contenues par le PF 17 avaient déjà été examinées dans le cadre de cette expertise, qui a validé leur conformité à la Constitution. Il s'agit des mesures suivantes:

- *patent box*;
- déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D;
- déclaration des réserves latentes;
- allègements de l'impôt sur le capital.

Au moment où l'expertise a été effectuée, la liste des droits éligibles à la *patent box* n'avait pas encore été définie clairement. Sur le plan constitutionnel, il faut examiner plus en détail notamment la prise en compte des droits étrangers. En l'occurrence, il faudrait analyser au cas par cas, sous l'angle du principe de l'égalité de traitement, si un droit éligible selon la législation d'un pays étranger est également éligible à la *patent box* selon la législation suisse (voir à ce sujet, en ce qui concerne les logiciels, le ch. 1.2.2.2). Or, une telle analyse occasionnerait une charge de travail disproportionnée, alors que si elles y renoncent, les autorités fiscales ne violent pas l'essence du principe de l'égalité de traitement. Par conséquent, il est conforme à la Constitution de renoncer à une telle analyse pour des raisons pratiques et de se fonder uniquement sur le droit étranger.

Le relèvement de l'imposition des dividendes a également fait l'objet de cette expertise. En ce qui concerne l'augmentation et l'harmonisation de l'imposition des dividendes, l'expert externe n'a détecté aucun problème de conformité à la Constitution. En revanche, la quote-part de participation minimale de 10 % figurant déjà dans le droit en vigueur s'est révélée anticonstitutionnelle⁶⁰. Le Conseil fédéral souhaitait abroger cette quote-part au moyen de la RIE III. La procédure de consultation a cependant révélé qu'une nette majorité des participants à cette procédure souhaitait la maintenir. C'est pourquoi le Conseil fédéral renonce à proposer de nouveau l'abrogation de cette quote-part dans le PF 17.

Le projet contient les autres mesures suivantes:

- la limitation de la réduction fiscale;
- les modifications relatives à la transposition;
- l'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt;
- l'augmentation des allocations familiales.

La limitation de la réduction fiscale ne doit pas être comprise comme une mesure tarifaire. Elle vise uniquement à éviter que les différentes mesures d'allègement prévues dans la loi ne puissent être cumulées de manière excessive. Elle ne restreint donc pas la souveraineté des cantons en matière de barèmes. La réglementation

⁵⁹ Robert Danon, La constitutionnalité des mesures fiscales proposées par la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), disponible à l'adresse: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/384330.pdf>.

⁶⁰ Voir également: ATF 136 I 65, cons. 5.5.

proposée concernant les mesures d'allégement fiscal confère une vaste marge de manœuvre aux cantons dans l'aménagement de ces mesures.

La transposition a été introduite avec la loi du 23 mars 2007 sur la réforme de l'imposition des entreprises II⁶¹. Pour ce qui est de la constitutionnalité de cette mesure, nous renvoyons aux explications du message du 22 juin 2005 concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II⁶².

En vertu des art. 54, al. 1, et 172, al. 1, Cst., la Confédération a la compétence d'édicter les dispositions d'application nécessaires dans le domaine des conventions contre les doubles impositions, notamment aussi dans le domaine de l'imputation des impôts à la source étrangers.

Elle dispose en outre de la compétence de fixer le montant des allocations familiales en vertu de l'art. 116, al. 2, Cst. Le Conseil fédéral estime que ces mesures sont également conformes à la Constitution.

La norme relative à la prise en compte des communes n'a pas de fondement explicite dans la Constitution. Ce qui est déterminant, en revanche, c'est que cette disposition n'a aucun effet juridiquement contraignant. Elle n'enfreint ni l'autonomie générale des cantons ni leur autonomie organisationnelle.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

5.2.1 Remarques générales

Il est primordial que la Suisse jouisse d'un cadre fiscal avantageux et accepté internationalement pour maintenir sa capacité concurrentielle et son attrait en tant que lieu d'implantation des entreprises. Comme cela a déjà été mentionné au ch. 5.2 du message du 5 juin 2015 concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III⁶³, les traités internationaux, d'une part, et les recommandations émises par l'OCDE, notamment les résultats du plan d'action BEPS, d'autre part, sont importants pour évaluer l'acceptation internationale du droit fiscal suisse des entreprises. Le 5 octobre 2015, l'OCDE a publié les rapports finaux sur les 15 actions du projet BEPS. Depuis, des travaux sont en cours dans le contexte du Cadre inclusif sur le BEPS (cf. ch. 1.1.4.1). Les nouveaux régimes proposés dans le cadre du PF 17 font donc référence à l'état d'avancement des travaux au 31 décembre 2017. Des modifications ultérieures de ces nouveaux régimes ne sont pas exclues si de futurs développements internationaux l'exigent.

Les normes et recommandations internationales, telles que celles de l'OCDE, sont en principe sujettes à interprétation. Leur application permet des marges d'appréciation incluant une pondération politique, raison pour laquelle il n'est pas possible de conclure définitivement, a priori, à l'acceptation internationale des lois et règles nationales. Il faut également tenir compte du fait que les régimes visant à promou-

61 RO 2008 2893

62 FF 2005 4469 4602 s.

63 FF 2015 4613

voir l'implantation d'entreprises sont l'objet de discussions permanentes au niveau international et sont fondamentalement remis en question par de nombreux États. Cela peut éventuellement conduire à des mesures unilatérales prises par certains États à l'encontre des nouveaux régimes proposés ou à un examen sur le fond de ces régimes par l'OCDE.

Si les nouveaux régimes proposés sont ajustés aux normes internationales de l'OCDE, cela permet par la même occasion d'atteindre l'objectif fixé par la déclaration commune avec l'UE sur la fiscalité des entreprises (cf. ch. 1.1.4.2).

5.2.2 Les standards minimaux du projet BEPS

Après la publication des résultats finaux du projet BEPS le 5 octobre 2015, la mise en application de ce projet, et notamment des quatre standards minimaux (cf. ch. 1.1.4.1), constitue désormais une priorité. Les deux standards minimaux présentant une importance particulièrement élevée pour le PF 17 sont traités plus en détail ci-après: il s'agit de l'action 5 du projet BEPS «Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance» et de l'action 13 «Déclarations pays par pays».

5.2.2.1 Action 5 du projet BEPS: lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance

Le standard minimal de l'action 5 du projet BEPS exige que les régimes préférentiels pour les revenus tirés de droits de propriété intellectuelle (*patent box*) remplissent certaines exigences minimales en termes de substance économique. Le respect de ces exigences doit être garanti par ce qu'on appelle l'approche Nexus modifiée. Le rapport final 2015 relatif à l'action 5 définit les dispositions transitoires pour les *patent boxes* ne correspondant pas à l'approche Nexus et ne répondant pas aux exigences minimales en termes de substance économique. Ces dispositions prévoient que plus aucune nouvelle adhésion à ce régime n'est permise depuis le 30 juin 2016 et que les avantages procurés par ce régime ne peuvent plus être accordés que jusqu'au 30 juin 2021. Le terme «nouvelle adhésion» concerne aussi bien de nouveaux contribuables que de nouveaux droits de propriété intellectuelle.

Les délais transitoires applicables aux régimes fiscaux qui ne concernent pas les droits de propriété intellectuelle et qui ont été examinés à partir de 2017 sont exposés dans le rapport d'étape 2017 (cf. ch. 1.1.4.1): si un régime a été jugé dommageable, il ne pourra plus y avoir de nouvelles adhésions au plus tard après la fin de l'année civile suivant celle durant laquelle ce constat a été fait, et les avantages du régime ne seront accordés que jusqu'au 30 juin 2021. Cependant, en ce qui concerne les régimes non transparents (par ex. parce que les détails relatifs à ce régime ou à son application ne sont pas connus) ou ne faisant pas l'objet d'échange de renseignements effectif, cette garantie des droits acquis n'aura plus cours.

De plus, l'action 5 du projet BEPS exige de la transparence quant aux *rulings* fiscaux et aux instruments comparables. Si une autorité fiscale rend certaines catégories de *rulings* fiscaux (par ex. décision unilatérale concernant les prix de transfert, décision relative aux établissements stables ou décision en relation avec un régime fiscal), les autres États concernés devront en être informés par la voie de l'échange spontané de renseignements. En Suisse, l'échange spontané de renseignements sur les *rulings* fiscaux est effectué sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale⁶⁴, modifiée par son protocole du 27 mai 2010 et entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2017, et de la loi révisée du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale⁶⁵. Le 1^{er} janvier 2017 est entrée en vigueur l'ordonnance révisée du 23 novembre 2016 sur l'assistance administrative fiscale⁶⁶, qui définit les modalités de mise en œuvre des normes de l'OCDE. La Suisse applique le nouveau standard depuis le 1^{er} janvier 2018. Sont ici concernés les *rulings* fiscaux rendus à partir du 1^{er} janvier 2010 et encore valables lors de la mise en application du nouveau standard, ainsi que les *rulings* fiscaux rendus après cette date, à condition que ces derniers entrent dans le cadre fixé par l'OCDE. Ainsi, des informations concernant les *rulings* relatifs à des sociétés à statut fiscal cantonal seront encore envoyées aux États partenaires que cela concerne.

5.2.2.2 Action 13 du projet BEPS: déclarations pays par pays

Le standard minimal de l'action 13 du projet BEPS a adapté la documentation des prix de transfert et recommandé les déclarations pays par pays ainsi que l'introduction de l'échange automatique de ces dernières. La déclaration pays par pays contient, au sujet des groupes d'entreprises multinationales, des données relatives à la répartition mondiale des chiffres d'affaires et des impôts acquittés, d'autres chiffres-clés ventilés par États et territoires, ainsi que des données sur les principales activités économiques de la totalité des entités juridiques constituant le groupe. Cette déclaration est en principe établie par la société mère et présentée à l'AFC. Cette dernière transmet automatiquement la déclaration aux autorités fiscales nationales des États et territoires où le groupe dispose d'une entité juridique constitutive.

C'est le 1^{er} décembre 2017 que sont entrés en vigueur l'Accord multilatéral du 27 janvier 2016 entre autorités compétentes sur l'échange des déclarations pays par pays (accord EDPP)⁶⁷, la loi du 16 juin 2017 sur l'échange des déclarations pays par pays (LEDPP)⁶⁸ et l'ordonnance du 29 septembre 2017 sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales (OEDPP)⁶⁹. Les groupes d'entreprises multinationales basés en Suisse devront ainsi établir une première déclaration pays par pays pour l'année fiscale 2018. La

⁶⁴ RS 0.652.1

⁶⁵ RS 651.1

⁶⁶ RS 651.11

⁶⁷ RS 0.654.1

⁶⁸ RS 654.1

⁶⁹ RS 654.11

Suisse et ses États partenaires⁷⁰ pourront ainsi échanger des déclarations pays par pays pour la première fois en 2020.

Le 1^{er} décembre 2017, la Suisse a en outre remis une déclaration unilatérale qui prévoit l'application de la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative – limitée aux rapports pays par pays déposés à titre volontaire – pour les périodes fiscales 2016 et 2017. Il s'ensuit que les groupes pourront, pour ces périodes, remettre volontairement un rapport pays par pays que l'AFC transmettra aux États partenaires à partir du milieu de l'année 2018.

5.2.3 **Appréciation portée sur la nouvelle réglementation proposée**

Le PF 17 s'inscrit dans un contexte fiscal international en pleine mutation. Les mesures prévues s'orientent sur l'état actuel des travaux de l'OCDE, notamment pour ce qui est des actions du plan d'action BEPS. Cela permet en principe également de répondre aux exigences de l'UE dans ce domaine (cf. déclaration commune des représentants des gouvernements des États membres de l'UE et du Conseil fédéral sur la fiscalité des entreprises du 14 octobre 2014 et conclusions du Conseil de l'UE concernant une liste de pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales au ch. 1.1.4.2).

Ce sont notamment la suppression des régimes fiscaux cantonaux et la mise en place d'une *patent box* correspondant à l'approche Nexus qui permettent d'adapter les lois fiscales suisses à l'état actuel des normes internationales et de tenir ainsi les engagements politiques contractés. Quant aux déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D, elles sont très répandues dans les États membres de l'OCDE et sont pour le moment bien acceptées sur le plan international.

5.3 **Forme de l'acte**

Le projet modifie plusieurs lois fédérales. L'exigence d'unité de la matière autorise la modification de plusieurs lois dans la mesure où il existe un lien intrinsèque entre les diverses parties du projet⁷¹. On considère qu'il y a un lien intrinsèque entre les diverses parties du projet notamment si celles-ci poursuivent le même but. En l'occurrence, les modifications apportées aux actes de droit fiscal et à la PFCC visent le même but, à savoir le maintien de l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation pour les entreprises malgré la suppression des privilèges fiscaux. Par contre, le relèvement des allocations familiales poursuit un autre but: cette modification a été intégrée dans le PF 17 avant tout pour assurer l'acceptation du projet par la sphère politique. En ce sens, elle est discutable au regard de l'exigence d'unité de la matière. Cependant, le Conseil fédéral estime que si l'on faisait de cette partie un

⁷⁰ Voir la liste des États partenaires sous: www.sif.admin.ch/sif/fr/home/themen/informationsaustausch/automatischer-informationsaustausch/cbcr.html.

⁷¹ Cf. à ce sujet par ex. ATF 137 I 200, consid. 2.2, avec d'autres renvois)

projet distinct, sujet au référendum, le nécessaire équilibre politique du PF 17 serait remis en question.

5.4 Délégation de compétences législatives

L'art. 24*b*, al. 4, P-LHID charge le Conseil fédéral d'édicter des dispositions complémentaires concernant la *patent box* (pour plus de détails, voir ch. 2.3). Cela peut paraître inhabituel dans le domaine de l'harmonisation des impôts. Cependant, il faut noter que la *patent box* est un nouvel instrument et que le texte de loi serait alourdi si cet instrument était régi uniquement au niveau de la loi. Le fait que l'art. 129 Cst. ne confère à la Confédération que la compétence de fixer les principes de l'harmonisation des impôts ne s'oppose pas à la délégation de compétences législatives. Même lorsque la Confédération a pour compétence de fixer des principes et des cadres, elle est habilitée à régler certains points de manière exhaustive. Le législateur est libre de confier au Conseil fédéral le soin de régler certains points de la réglementation.

L'actuelle délégation de compétences législatives de l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions est complétée par une let. g. En vertu de celle-ci, le Conseil fédéral peut déterminer à quelles conditions un établissement stable d'une entreprise étrangère qui est situé en Suisse peut demander une imputation forfaitaire d'impôt. Cette délégation a sa place dans la loi puisque l'imputation forfaitaire est de toute façon régie par une ordonnance du Conseil fédéral⁷².

5.5 Soumission au frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 23*a*, al. 4, PFCC, l'art. 196, al. 1, LIFD ainsi que l'art. 5 al. 1 et 2 LAFam doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car leurs dispositions entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

⁷² Ordonnance du 22 août 1967 relative à l'imputation forfaitaire d'impôt; RS 672.201

Plans cantonaux de mise en œuvre

À noter que les résultats de l'enquête menée au sujet des plans cantonaux de mise en œuvre liés au PF 17 reproduisent surtout les intentions des exécutifs cantonaux ou des directions cantonales des finances. Des modifications peuvent encore intervenir dans le cadre des consultations cantonales et des débats parlementaires cantonaux.

Les baisses générales de l'impôt sur le bénéfice constituent un élément important des plans de mise en œuvre des cantons. Le tableau ci-après en donne une vue d'ensemble:

Tableau 21

Baisses générales de l'impôt sur le bénéfice: charge fiscale maximale effective selon le droit en vigueur et le scénario de réforme

	Droit en vigueur		Scénario de réforme	
	Taux maximum effectif chef-lieu cantonal (Confédération, canton, chef-lieu cantonal, paroisse)	Barème de l'impôt	Taux maximum effectif chef-lieu cantonal (Confédération, canton, chef-lieu cantonal, paroisse)	Barème de l'impôt
ZH	21,15 %	Proportionnel	18,19 %	Proportionnel
BE	21,64 %	Progressif	16,37 % ¹	Progressif
LU	12,32 %	Proportionnel	12,32 %	Proportionnel
UR	14,92 %	Proportionnel	12,51 %	Proportionnel
SZ ²	15,19 %	Proportionnel	14,43 %	Proportionnel
			12,51 %	Proportionnel
OW	12,66 %	Proportionnel	12,66 %	Proportionnel
NW	12,66 %	Proportionnel	12,05 % à 12,66 %	Proportionnel
GL	15,70 %	Proportionnel	12,43 %	Proportionnel
ZG	14,62 %	Progressif, proportionnel pour les sociétés à statut fiscal cantonal	12,09 %	Proportionnel
FR	19,86 %	Progressif	13,91 %	Proportionnel
SO	21,38 %	Progressif	13,12 % à 16,32 % ³	Proportionnel
BS	22,18 %	Dépend de l'intensité de rendement	13,04 %	Proportionnel
BL	20,70 %	Progressif	13,94 % ⁴	Proportionnel
SH	15,97 %	Proportionnel	12,09 %	Proportionnel
AR	13,04 %	Proportionnel	13,04 %	Proportionnel
AI	14,16 % ⁵	Proportionnel	12,66 % ⁵	Proportionnel
SG	17,40 %	Proportionnel	15,20 %	Proportionnel
GR	16,12 %	Proportionnel	14,02 %	Proportionnel
AG ⁶	18,61 %	Progressif	18,17 %	Progressif
TG	16,43 %	Proportionnel	13,40 %	Proportionnel
TI	20,95 %	Proportionnel	17,01 %	Proportionnel
VD	21,37 %	Proportionnel	14,00 %	Proportionnel
VS	21,56 %	Progressif	16,00 %	Progressif
NE	15,61 %	Proportionnel	12,50 % à 13,50 %	Proportionnel
GE	24,16 %	Proportionnel	13,49 %	Proportionnel
JU	20,66 %	Proportionnel	15,40 % à 17,48 % ⁷	Proportionnel

- 1 2019: 20,20 % (déjà décidé); 2020: 18,71 % (déjà décidé); 2021: 17,16 % (planifié); à partir de 2022: 16,37 % (planifié)
- 2 SZ envisage d'envoyer en consultation deux variantes de taux d'imposition du bénéfice. Variante 1: baisse du taux simple de 2,25 à 2,00 %, ce qui donne pour le chef-lieu du canton une charge effective de 14,43 % au titre de l'impôt sur le bénéfice (flux fiscaux 2018). Variante 2: instauration d'un taux global unique de 5,80 % pour toutes les communes (incluant les impôts pour le canton, les districts, les communes et les paroisses), soit pour le chef-lieu du canton une charge effective de 12,51 % au titre de l'impôt sur le bénéfice.
- 3 La question est encore en suspens. Sont actuellement en discussion des taux d'imposition de l'ordre de 6,6 à 11,0 % (impôt cantonal simple de 3 à 5 %, multiplié par le quotient d'impôt du canton [110 % y compris l'impôt visant à la péréquation financière en faveur des paroisses] et du chef-lieu du canton [110 %])
- 4 Réduction par étapes à partir de 2020; nouveau taux à partir de 2025.
- 5 Pour les bénéfices non distribués
- 6 Actuellement (taux statutaire maximal canton et commune [chef-lieu cantonal] + paroisse): 9,3 % sur les bénéfices jusqu'à 250 000 francs et 14,4 % sur les bénéfices supérieurs à 250 000 francs. Nouveau (taux statutaire maximal canton et commune [chef-lieu cantonal] + paroisse): 8,7 % sur les bénéfices jusqu'à 250 000 francs et 13,7 % sur les bénéfices supérieurs à 250 000 francs.
- 7 Le taux sera abaissé à 17,48 % à l'entrée en vigueur du PF 17 puis diminué progressivement pour se fixer à 15,40 % dans un délai de 4-5 ans.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des pourcentages de réduction maximums visés par les cantons pour la *patent box*.

Tableau 22

Patent box

	Remise maximale visée pour la <i>patent box</i> (hors limitation de la charge)	Estimation de la part du substrat fiscal qui, après l'entrée en vigueur de la réforme, pourra bénéficier de l'imposition réduite dans la <i>patent box</i>	
		Substrat imposé jusqu'ici dans une entreprise bénéficiant d'un régime fiscal au sens de l'art. 28 LHID	Substrat imposé jusqu'ici dans une entreprise soumise au régime ordinaire
ZH	90 %	19 %	15 %
BE	Encore en suspens	Insignifiant	Insignifiant
LU	10 %	<3 %	<5 %
UR	30 %	0 %	0 %
SZ	90 %	0,5 %	3 %
OW	80 %	5 %	1 %
NW	80 %	Pas d'indication	Pas d'indication
GL	Encore en suspens ¹	Non quantifiable	Non quantifiable
ZG	90 %	10 %	7 %
FR	90 %	0 %	10 %
SO	90 %	Non quantifiable	Non quantifiable
BS	90 %	50 % à 60 %	10 % à 20 %
BL	90 %	4 %	7 %
SH	90 % ²	5 %	10 %
AR	30 % à 50 %	<5 %	<2 %
AI	30 %	0 %	0 %
SG	50 %	0 % ³	0 % ³
GR	70 %	Non quantifiable	Non quantifiable
AG	90 %	60 %	5 %
TG	40 %	0,1 % ou insignifiant	0,1 % ou insignifiant

	Remise maximale visée pour la <i>patent box</i> (hors limitation de la charge)	Estimation de la part du substrat fiscal qui, après l'entrée en vigueur de la réforme, pourra bénéficier de l'imposition réduite dans la <i>patent box</i>	
		Substrat imposé jusqu'ici dans une entreprise bénéficiant d'un régime fiscal au sens de l'art. 28 LHID	Substrat imposé jusqu'ici dans une entreprise soumise au régime ordinaire
TI	90 %	Non quantifiable	Non quantifiable
VD	Encore en suspens	10 % à 20 %	Non quantifiable
VS	90 %	Négligeable	Négligeable
NE	10 % à 20 %	Non quantifiable ⁴	Non quantifiable ⁴
GE	10 %	Non quantifié ⁵	Non quantifié ⁵
JU	90 %	0,1 %	6,5 %

- ¹ Dans sa réponse à la consultation sur le PF 17, le Conseil d'État de GL a indiqué que, par analogie avec les déductions supplémentaires accordées sur les dépenses de R&D, il fallait inscrire la *patent box* dans la LHID à titre de mesure facultative pour les cantons. GL renoncera ainsi éventuellement à instaurer la *patent box* sur son territoire.
- ² Dans son avis du 28 novembre 2017, le canton SH a préconisé que la *patent box* soit facultative, ajoutant qu'il fallait en conséquence aussi renoncer à l'introduction d'un facteur zêta-2.
- ³ Étant donné que la *patent box* de SG est aménagée de façon non attrayante et que l'on effectue lors de l'adhésion à la *patent box* un décompte sur la base des dépenses actuelles, SG effectue pendant les premières années un calcul avec un jeu à somme nulle.
- ⁴ Selon les informations en possession de NE et en fonction de la limitation de la déduction. Il est peu probable que cette mesure soit sollicitée par de nombreuses sociétés.
- ⁵ GE prévoit une utilisation très modérée des outils fiscaux. La limitation maximale de la réduction fiscale prévue est de 9 %, ce qui aura un effet maximal de 0,5 % sur le taux d'imposition.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après fait état des cantons qui feront usage des déductions supplémentaires en matière de R&D et précise le pourcentage de déduction supplémentaire qu'ils entendent appliquer ainsi que la diminution des recettes qu'ils attendent du fait de la déduction.

Tableau 23

Déduction des dépenses de recherche et de développement

	Le canton prévoit-il de faire usage de la déduction des dépenses de R&D limitée à 50 % fondée sur l'art. 25a LHID?	Pourcentage de déduction prévu	Diminution des recettes consécutive à la déduction en mio de francs
ZH	Oui	50 %	-60
BE	Encore en suspens	Encore en suspens	-25 à -75 ¹
LU	Non		
UR	Non		
SZ ²	Oui	50 %	-2,4
OW	Oui	50 %	-2,3
NW	Oui	Doit encore être défini	-0,1
GL	Non		Non quantifiable à l'heure actuelle
ZG	Oui	50 %	-15
FR	Oui	50 %	-5,6

	Le canton prévoit-il de faire usage de la déduction des dépenses de R&D limitée à 50 % fondée sur l'art. 25a LHID?	Pourcentage de déduction prévu	Diminution des recettes consécutive à la déduction en mio de francs
SO	Oui	50 %	-4 à -6
BS	Non		
BL	Oui	20 %	-26 ³
SH	Non ⁴		
AR	Oui	50 % ⁵	-1
AI	Non		
SG	Oui	50 %	-28
GR	Non		
AG	Oui	50 %	-50
TG	Non		
TI	Oui	Probablement 50 %	Non quantifiable
VD	Oui	Encore en suspens	-10 à -30
VS	Oui	50 %	-8
NE	Oui	50 %	Non quantifié ⁶
GE	Oui	50 %	Non quantifié ⁷
JU	Oui	50 %	-2

¹ Avec une déduction dépassant de 50 % les charges justifiées par l'usage commercial.

² Valeur supérieure selon variante 1 de taux d'imposition des bénéfices, valeur inférieure selon variante 2.

³ Lors de la première année de la réduction du taux d'imposition.

⁴ Pas dans les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du PF 17.

⁵ Dépend de l'inclusion de la RPT.

⁶ NE n'a pas les données nécessaires.

⁷ GE prévoit une utilisation très modérée des outils fiscaux. La limitation maximale de la réduction fiscale prévue est de 9 %, ce qui aura un effet maximal de 0,5 % sur le taux d'imposition.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après indique quels sont les pourcentages de limitation de la réduction fiscale visés par les cantons.

Tableau 24

Limitation de la réduction fiscale

	Pourcentage visé de limitation de la réduction fiscale au sens de l'art. 25b LHID
ZH	70 %
BE	Encore en suspens
LU	20 % avec limitation de la réduction fiscale <i>step-up</i> non comprise 70 % avec limitation de la réduction fiscale y compris <i>step-up</i> ¹
UR	50 %
SZ	70 %
OW	70 %
NW	70 %
GL	Pas d'indication
ZG	70 %
FR	20 %
SO	50 %
BS	40 %

Pourcentage visé de limitation de la réduction fiscale au sens de l'art. 25b LHID	
BL	50 %
SH	60 % ²
AR	50 %
AI	50 %
SG	50 %
GR	70 %
AG	70 %
TG	50 %
TI	Probablement 30 %
VD	Encore en suspens
VS	39 %
NE	10 % à 20 % ³
GE	9 %
JU	60 %

¹ *Step-up*: déclaration des réserves latentes en exonération d'impôt

² 60 % pendant les cinq premières années, 70 % les années suivantes

³ auquel pourraient s'ajouter d'éventuelles déductions appliquées aux dépenses R&D à hauteur de 50 %.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après indique quels sont les cantons qui prévoient un ajustement de l'impôt sur le capital et quelles sont les conséquences financières qu'ils en attendent.

Tableau 25

Impôt sur le capital

	Un ajustement de l'impôt sur le capital est-il prévu?	Estimation de la diminution de recettes résultant de l'ajustement de l'impôt sur le capital
ZH	En suspens ¹	En suspens
BE	Oui ²	-9,1 ³
LU	En suspens	En suspens
UR	Non	0
SZ	Oui ⁴	-10,6 (variante 1) -11,2 (variante 2)
OW	Oui	-2,7
NW	Non	0
GL	Oui ⁵	Non quantifiable
ZG	Oui	-9
FR	Oui	-4,8
SO	Oui	-4,6
BS	Oui	-70
BL	Oui	-19,5 ⁶
SH	Oui	-5,9
AR	Oui	-0,3
AI	Oui	-0,14
SG	Non	0
GR	Oui ⁷	Pas d'indication
AG	En suspens	En suspens
TG	Oui	0
TI	En suspens	En suspens
VD	Oui	0 ⁸

	Un ajustement de l'impôt sur le capital est-il prévu?	Estimation de la diminution de recettes résultant de l'ajustement de l'impôt sur le capital
VS	Oui	Négligeable
NE	Oui	Non quantifiable
GE	Oui	-172
JU	Oui	-4,58 ⁹

¹ Dépend de la forme définitive du PF 17

² Mesures tarifaires

³ Canton: -5,7 millions de francs; communes: -3,0 millions de francs; paroisses: -0,4 million de francs.

⁴ Un dégrèvement est envisagé sous forme de mesures tarifaires, sachant que SZ enverra probablement en consultation deux variantes de taux d'imposition du capital (dans ce canton, l'impôt sur le capital est conçu comme un impôt minimal):
variante 1: abaissement du taux minimal de 0,4 à 0,03 %
variante 2: introduction d'un taux global de 0,07 % (incluant les impôts du canton, des districts, des communes et des paroisses), ce qui se traduirait dans toutes les communes par une charge fiscale minimale uniforme de 0,07 % (= taux minimal uniforme pour tout le canton).

Il n'est en revanche pas prévu de réduction d'impôt pour le capital propre afférent aux droits de participation, aux brevets et droits comparables (art. 29, al. 3, P-LHID).

⁵ Instauration éventuelle d'une déduction pour participations au titre de l'impôt sur le capital et d'une imposition minimale.

⁶ Canton: + 7,5 millions de francs (suppression de l'imputation des impôts sur le bénéfice et sur le capital); communes: -27 millions de francs.

⁷ Réduction de l'impôt pour les droits de participation, réduction générale en cours d'examen

⁸ Opération plus ou moins neutre (recettes supplémentaires compensées par des diminutions)

⁹ État 2,66, communes 1,71 et paroisses 0,21

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble du pourcentage d'imposition partielle des dividendes que les cantons viseront à l'avenir pour les personnes physiques en admettant que la hausse de l'imposition des dividendes soit acceptée dans le cadre du PF 17.

Tableau 26

Imposition des dividendes pour les personnes physiques

	Pourcentage d'imposition partielle visé pour la fortune privée	Pourcentage d'imposition partielle visé pour la fortune commerciale
ZH	70 %	70 %
BE	70 %	70 %
LU	70 %	70 %
UR	70 %	70 %
SZ ¹	70 %	70 %
OW	70 %	70 %
NW ¹	70 %	70 %
GL	70 %	70 %
ZG	70 %	70 %
FR	70 %	70 %
SO	70 % ²	70 % ²
BS	80 %	80 %

	Pourcentage d'imposition partielle visé pour la fortune privée	Pourcentage d'imposition partielle visé pour la fortune commerciale
BL	70 % ³	70 % ³
SH	70 %	70 %
AR	70 %	70 %
AI ¹	70 %	70 %
SG	70 %	70 %
GR	70 %	70 %
AG ⁴	70 %	70 %
TG	70 %	70 %
TI	70 %	70 %
VD	70 %	70 %
VS	70 %	70 %
NE	Environ 70 %	Environ 70 %
GE	70 %	70 %
JU	70 %	70 %

¹ SZ, NW et AI s'emploient à faire en sorte que la fixation du pourcentage d'imposition des dividendes demeure de la compétence des cantons. En ce sens, on ne pas dire qu'ils «visent» un pourcentage d'imposition partielle de 70 %, celui-là même que le PF 17 impose comme le pourcentage minimal au regard du droit fédéral.

² Éventuellement 75 % si le taux d'imposition du bénéfice est très bas.

³ 60 % si les normes fédérales l'autorisent.

⁴ AG vise en fait un pourcentage d'imposition partielle de 60 % pour la fortune privée et la fortune commerciale, ce qui impliquerait que la fixation du pourcentage d'imposition des dividendes relève comme maintenant de la compétence des cantons.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le tableau ci-après livre une vue d'ensemble des pratiques cantonales en vigueur et des conséquences financières qui en sont attendues, ainsi que du nouveau régime d'imposition séparée concernant la perte du régime fiscal cantonal:

Tableau 27

Traitement des réserves latentes lors de l'abandon d'un statut fiscal

	La pratique cantonale en vigueur prévoit-elle déjà un step-up (reprise non imposable de réserves latentes) en cas d'abandon d'un statut fiscal cantonal au sens de l'art. 28 LHID?	Quelles conséquences financières (en millions de francs) faut-il attendre de cette pratique?	Quelles conséquences financières (en millions de francs) faut-il attendre de l'application de l'imposition séparée au sens de l'art. 78g LHID par rapport au droit en vigueur?
ZH	Oui	Le maintien de la charge fiscale actuelle pendant 5 à 10 ans ne provoque pas de baisse des recettes ou éventuellement une faible baisse	Le maintien de la charge fiscale actuelle pendant 5 ans ne provoque pas de baisse des recettes ou éventuellement une faible baisse
BE	Oui	0	0
LU	Oui	Pas d'incidence sur les recettes mais baisse au titre de la RPT	+2 ¹
UR	Oui	+0,2	0
SZ	Oui	Tendance à la hausse des recettes, mais non chiffrable	Tendance à la hausse des recettes, mais non chiffrable
OW	Oui	-0,1	-0,1

	La pratique cantonale en vigueur prévoit-elle déjà un step-up (reprise non imposable de réserves latentes) en cas d'abandon d'un statut fiscal cantonal au sens de l'art. 28 LHID?	Quelles conséquences financières (en millions de francs) faut-il attendre de cette pratique?	Quelles conséquences financières (en millions de francs) faut-il attendre de l'application de l'imposition séparée au sens de l'art. 78g LHID par rapport au droit en vigueur?
NW	Oui	Actuellement non chiffrable	Actuellement non chiffrable
GL	Oui	Non quantifiable	Non quantifiable
ZG	Oui	+11	+6
FR	Non		+31
SO	Oui	+2,5 ²	+1 ³
BS	Oui ⁴		
BL	Oui	0	+23
SH	Non ⁵		6
AR	Oui ⁷	0	Ne peut être estimé
AI	Non		Pas d'indication
SG	Non ⁸	0	Ne peut être estimé
GR	Oui	Non quantifiable	Non quantifiable
AG	Oui	0	0
TG	Oui	0	0
TI	Oui	Dépend fortement du sort du PF 17	Dépend fortement du sort du PF 17
VD	Non		+50
VS	Non		Négligeable
NE	Non		Non quantifiable
GE	Non		Faibles conséquences ⁹
JU	Oui	Pas d'estimation	Pas d'estimation

¹ Calcul statique

² La déclaration de réserves latentes sur la branche étrangère des sociétés de domicile et des sociétés d'administration n'entraîne ni augmentation ni diminution de l'imposition. Pour les sociétés holding, nous partons de l'idée que, jusqu'à l'entrée en vigueur du PF 17, l'impôt cantonal sur le bénéfice va générer des revenus supplémentaires (revenus d'intérêts, honoraires de gestion, revenus de licence et de droit à la marque) de quelque 2,5 millions de francs.

³ Pendant cinq ans, les réserves latentes ayant fait l'objet d'une décision seront imposées à un taux spécial de 1 à 1,5 %, ce qui va générer des revenus supplémentaires. Cependant, comme l'on ne sait pas qui va faire valoir la déclaration des réserves latentes fondée sur le nouveau droit, SO part de l'idée que les recettes supplémentaires seront faibles.

⁴ En comparaison avec la situation actuelle, le taux spécial et le step-up conduisent à eux seuls de façon statique à une augmentation des recettes estimée à quelque 100 millions de francs par année. Par rapport à une situation sans taux spécial ni step-up dans le nouvel environnement fiscal (donc en admettant que la totalité du substrat reste ici malgré l'augmentation de la charge fiscale), le taux spécial et le step-up conduisent à une diminution des recettes de l'ordre de 30 millions de francs par année.

⁵ La déclaration non imposable de réserves latentes n'est pas prévue par la pratique cantonale. Cette question fait toutefois l'objet de discussions internes.

⁶ En l'état actuel des choses, SH s'attend au total à une diminution de recettes de plus de 10 millions de francs pour le canton et les communes au cours des cinq premières années.

⁷ La décision définitive tombera à la fin de 2018.

⁸ Sociétés holding et sociétés de domicile: SG applique la solution des postes pour mémoire. Sociétés mixtes: les réserves latentes ne peuvent être déclarées en exonération d'impôt que si la déclaration a autant que possible lieu dans le bilan commercial ou que si un décompte fiscal a eu lieu à l'étranger (imposition à la sortie).

⁹ Peu de sociétés envisagent l'utilisation de cette disposition. Les conséquences financières devraient être limitées.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Le PF 17 ne prévoit pas de déduction pour autofinancement (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts sur les fonds propres supérieurs à la moyenne). Lors de l'enquête, à l'initiative de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, l'AFC a néanmoins demandé quels sont les cantons qui envisageraient d'instaurer cette mesure pour le cas où elle serait intégrée au PF 17. Le tableau ci-après fait état des cantons qui s'y résoudraient et des conséquences financières qu'ils en attendraient.

Tableau 28

Déduction pour autofinancement (impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts)

Le canton envisage-t-il d'instaurer une déduction facultative pour autofinancement si cet instrument devait être intégré au PF 17?		Conséquences financières d'une éventuelle déduction pour autofinancement?
ZH	Oui	+ 50 à + 100 ¹
BE	Encore en suspens	Dépend très fortement du niveau des intérêts
LU	Non	
UR	Non	
SZ	Non	0
OW	Non	
NW	Oui	Pas chiffrable actuellement
GL	Non	0
ZG	Oui	-6 millions de francs par an (effets d'aubaine), mais maintien des <i>Swiss Finance Branches</i> (+23 millions de francs par an) pour le canton, les communes et les paroisses
FR	Non	0
SO	Encore en suspens ²	Pas de diminution significative des recettes ³
BS	Non	
BL	Non	
SH	Oui	-5,3
AR	Oui ⁴	
AI	Non	
SG	Non	
GR	Non	
AG	Oui	A court terme: 0 Si les taux d'intérêt augmentent nettement: -2
TG	Non ⁵	
TI	En principe oui	Non quantifiable
VD	Encore en suspens	Une estimation statique de la baisse des recettes avait été faite pour la RIE III. Toutefois, sur le plan dynamique, nous sommes arrivés à la conclusion que si nous ne l'introduisons pas, la baisse des recettes serait encore plus forte en raison du départ de certaines sociétés, de la réallocation des fonds propres par d'autres et de la non-implantation de nouvelles sociétés financières.
VS	Non	
NE	Non ⁶	
GE	Non	
JU	Non	

-
- ¹ Si les activités de financement restent dans le canton de Zurich grâce à la déduction pour autofinancement; les effets d'aubaine touchant les sociétés soumises à l'imposition ordinaire restent modestes même en cas de hausse du niveau des intérêts. Remarque concernant l'impôt fédéral direct: la déduction pour autofinancement n'est pas prévue en ce qui concerne l'IFD. Si les activités de financement actuelles sont maintenues en Suisse grâce à la déduction cantonale pour autofinancement, des recettes supplémentaires importantes (de l'ordre de 150 à 250 millions de francs) peuvent être attendues en ce qui concerne l'IFD, car les bénéfices provenant des activités de financement seront dorénavant soumis à l'imposition ordinaire.
 - ² La décision n'est pas encore prise et la question est en cours d'examen.
 - ³ À l'heure actuelle, SO ne s'attend pas à une perte significative de recettes pour diverses raisons. Avec le niveau actuel des intérêts, aucun manque à gagner ne devrait résulter des financements suisses. Quant aux conséquences d'une hausse des taux d'intérêt, il n'est guère possible de les estimer de façon fiable. Les PME fortement autofinancées pourraient bénéficier substantiellement de la réforme. En ce qui concerne les financements étrangers, il se peut que la déduction pour autofinancement ne déploie ses effets qu'à moyen terme, car à l'heure actuelle les financements de groupes de sociétés sont en majeure partie localisés à l'étranger. Après l'introduction du PF 17 et de la déduction pour autofinancement, le transfert des activités de financement en Suisse pourrait de nouveau s'accroître. Cependant, ces domaines financiers pourraient en règle générale générer encore d'autres revenus supplémentaires, si bien qu'il n'y aurait en fin de compte aucune diminution des recettes.
 - ⁴ Dépend de l'inclusion de la RPT.
 - ⁵ Éventuellement dans une phase ultérieure.
 - ⁶ Pour autant que cette mesure, comme c'est actuellement le cas, ne soit pas prise en considération dans la péréquation financière nationale.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons

Un certain nombre de cantons prévoient des mesures d'accompagnement pour la compensation sociale et en faveur des personnes physiques. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des mesures prévues et de leur volume.

Tableau 29

Mesures de compensation sociale et en faveur des personnes physiques

	Des mesures de compensation sociale et en faveur des personnes physiques sont-elles prévues?	Quelles sont les mesures prévues?	Quel est le volume approximatif de ces mesures en millions de francs?
ZH	Non encore décidé	Le cas échéant augmentation des allocations familiales	Le cas échéant 115
BE	Encore en suspens	Encore en suspens	Encore en suspens
LU	Non		
UR	Non		
SZ	Non		
OW	Non		
NW	Oui	En cours d'examen: relèvement des allocations familiales et des déductions pour enfant et pour la formation	2
GL	Non		
ZG	Non		
FR	Oui	<ul style="list-style-type: none"> – Augmentation des allocations familiales – Contribution en faveur de la formation professionnelle¹ – Contribution en faveur de l'accueil extra-familial² 	22 dont 7 par une taxe patronale
SO	Oui	Sont en discussion des allègements fiscaux et des contributions des entreprises ³ :	Mesures fiscales: 5 Autres mesures: 30 ⁴
BS	Oui	<ul style="list-style-type: none"> – Augmentation des allocations familiales de 75 francs par mois (volume: 70 millions de francs par année) – Augmentation des mesures de réduction des primes de 10 millions de francs par année – Baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (volume: 30 millions de francs par année) 	110, dont 40 à la charge du canton et 70 à la charge des entreprises
BL	Oui	Mise en œuvre des prescriptions minimales en matière d'allocations familiales	19
SH	Oui	Pour l'impôt cantonal et communal, relèvement de la déduction pour assurances jusqu'au niveau en vigueur pour l'impôt fédéral direct	3,6

	Des mesures de compensation sociale et en faveur des personnes physiques sont-elles prévues?	Quelles sont les mesures prévues?	Quel est le volume approximatif de ces mesures en millions de francs?
AR	Oui	Relèvement des déductions pour enfant et des allocations familiales conformément aux prescriptions minimales	6,3: dont déductions pour enfant 2,2 (canton et communes); allocations familiales 4,1
AI	Non		
SG	Oui	Augmentation des allocations familiales de 30 francs conformément aux prescriptions minimales	Pas d'estimation
GR	Non		
AG	Non		
TG	Oui	Exigences minimales de la Confédération; financement par l'employeur	Revenu supplémentaire des familles env. 12; à la charge des employeurs env. 7
TI	Encore en suspens	Encore en suspens	Encore en suspens
VD	Oui	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des allocations familiales de 250 à 300 francs et de 330 à 400 francs (formation) - Mesures en faveur de l'accueil de jour - Augmentation des subsides LAMAL - Augmentation de 400 francs de la déduction pour primes d'assurance-maladie - Aménagement de l'imposition de la valeur locative 	<p>Augmentation des allocations familiales: environ 23 millions de francs, à la charge des employeurs.</p> <p>Autres mesures: environ 87 millions de francs pour le canton.</p>
VS	Oui	Relèvement de la déduction pour primes de caisse-maladie et déduction pour frais de garde par des tiers	17,6 (canton: 8,2; communes: 9,4)
NE	Oui	Prélèvement auprès des employeurs sur la masse salariale pour financer la formation professionnelle, l'objectif étant de renforcer l'apprentissage dual. Ce prélèvement serait ainsi réduit pour les entreprises formant des apprentis.	Le taux n'est pas encore fixé
GE	Oui	Mesures récurrentes, via un prélèvement de 0,22 % sur la masse salariale, destinées aux domaines suivants: accueil préscolaire, transports publics, formation professionnelle et emploi.	<p>Mesures récurrentes: environ 60 millions/an (canton + communes)</p> <p>Mesures non récurrentes (limitées à 5 ans): 44 millions/an (canton + communes)</p>

	Des mesures de compensation sociale et en faveur des personnes physiques sont-elles prévues?	Quelles sont les mesures prévues?	Quel est le volume approximatif de ces mesures en millions de francs?
JU	Oui	<p>Mesures non récurrentes, via une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice de 0,3 %, destinées aux domaines suivants: innovation, bâtiment professionnel, culture émergente et logements pour étudiants.</p> <p>Augmentation de la déduction pour cotisation d'assurances maladie, augmentation de la déduction pour enfant à charge, augmentation de la déduction pour frais de garde, introduction d'une cotisation sociale auprès des employeurs destinée au financement des crèches</p>	<p>Coût pour l'État, les communes et les paroisses: 10</p> <p>Recettes supplémentaires pour le financement des crèches: 2</p>
1		<ul style="list-style-type: none"> – Financement des cours interentreprises; – contribution aux coûts des procédures de qualification; – promotion de la formation professionnelle et de la formation professionnelle supérieure; – financement des réseaux d'entreprises formatrices; – contribution à la construction et à la rénovation des bâtiments destinés à la formation; – aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. 	
2		<ul style="list-style-type: none"> – Incitation à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial; – réduction des tarifs des places d'accueil; – développement de modèles de prise en charge innovants. 	
3		<p>Sont en discussion les mesures d'allègement fiscal suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – atténuation de l'impôt sur le revenu pour les bas revenus; – relèvement de la déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers. <p>En plus de ces mesures fiscales, des contributions des entreprises sont en discussion dans les domaines suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> – relèvement des allocations familiales de 10 francs par mois si cette mesure n'est pas prescrite par le droit fédéral; – financement de prestations complémentaires pour les familles (aide aux ménages de travailleurs pauvres avec de petits enfants); – financement de bons de garde pour les offres d'accueil extra-familial pour enfants au niveau préscolaire; – financement de mesures de formation à l'informatique. 	
4		<p>Les mesures fiscales provoquent un manque à gagner de l'ordre de 5 millions de francs par année (impôt cantonal). Pour les autres mesures, la valeur indicative est de 30 millions de francs par année avec un taux d'impôt sur le bénéfice se situant dans la partie inférieure de la fourchette envisagée. Si le taux d'impôt sur le bénéfice est plus élevé, il faudra éventuellement renoncer à certaines mesures. La valeur indicative prend en compte les frais supplémentaires assumés par les personnes morales pour l'augmentation des allocations familiales.</p>	

Le tableau ci-après indique quels sont les cantons qui prévoient des mesures explicites en faveur de leurs communes et quelles en seront les conséquences financières.

Tableau 30

Prise en compte de l'impact sur les communes

	Des mesures sont-elles prévues pour tenir compte de l'impact sur les communes?	À combien est estimé le volume de ces mesures en millions de francs?
ZH	Oui ¹	200
BE	Oui ²	20 ³
LU	Non ⁴	
UR	Non	
SZ	Oui ⁵	23 ⁶
OW	Non	
NW	Oui	En cours d'examen, non chiffrable actuellement Ne pourra être quantifié qu'ultérieurement
GL	Oui ⁷	9,6
ZG	Non	durant 7 ans, dont 8,5 millions pour les communes et 1,1 million pour les paroisses
FR	Oui ⁸	15 à 45 ¹⁰
SO	Oui ⁹	
BS	Non ¹¹	
BL	Oui ¹²	9 ¹³
SH	Oui ¹⁴	3,5
AR	Non ¹⁵	
AI	Oui ¹⁶	Pas d'indication possible pour le moment
SG	Oui	Pas d'indication
GR	Oui ¹⁷	
AG	Oui ¹⁸	9 à 12
TG	Oui ¹⁹	9,5
TI	En principe oui, mais pas encore définies	Pas chiffrable actuellement
VD	Oui ²⁰	Pas d'indication
VS	Oui ²¹	9
NE	Oui ²²	Pas chiffrable actuellement
GE	Oui ²³	46,7
JU	Oui ²⁴	Pas d'estimation

- Augmentation par étapes, de 44 % à 53 %, de la part aux prestations complémentaires; apport du canton en raison de l'effet de la péréquation financière cantonale à la suite de la mise en œuvre du PF 17; compensation supplémentaire temporaire pour les paroisses.
- Les communes et les paroisses bénéficient de l'augmentation de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct en fonction de leur part aux recettes de l'impôt sur le bénéficiaire. Les communes reçoivent 1/3 du revenu supplémentaire, tandis que les paroisses en reçoivent 1/14.
- Avec une part au produit de l'impôt fédéral direct de 20,5 %
- Les tâches du canton et des communes ainsi que leur répartition sont optimisées dans le cadre du projet cantonal «Aufgaben- und Finanzreform 18» (AFR 18, réforme des tâches et des finances). Les conséquences financières seront recensées dans le cadre d'un bilan global.
- Il est prévu un financement compensatoire limité à 8 ans, qui sera alimenté par la part cantonale supplémentaire au produit de l'impôt fédéral direct (4,2 %). Pendant une période de 6 ans à compter de l'entrée en vigueur du PF 17, il faudra dédommager les districts, les communes et les paroisses pour les pertes de recettes fiscales effectives qu'ils subiront au titre de l'imposition des entreprises (% encore la 7^e année et 1/3 la 8^e année); le calcul des pertes de recettes fiscales de l'année «n» se fera sur la base du substrat fiscal d'une année antérieure (par ex. n-4).

- 6 Estimation statique.
- 7 Transfert éventuel aux communes (et aux paroisses) d'un pourcentage de la part cantonale (accrue) au produit de l'impôt fédéral direct.
- 8 Compensation financière, y compris pour les paroisses.
- 9
 - Adaptation des dotations des structures existantes dans la péréquation financière intra-cantonale; si nécessaire, création d'une structure supplémentaire.
 - Limitation à quatre ans, le cas échéant avec possibilité de prorogation unique.
 - Imputation du revenu supplémentaire découlant de l'augmentation de l'impôt sur la fortune.
- 10 Dépend du taux d'imposition du bénéfice choisi et du contre-financement dans le domaine fiscal.
- 11 Les comptes du canton de Bâle-Ville et de la ville de Bâle ne sont pas séparés. Pour la majeure partie du canton, une éventuelle compensation en faveur des communes n'est par conséquent pas pertinente. Pour les deux autres communes du canton, qui sont nettement plus petites, la réforme se traduit par d'importantes recettes supplémentaires en raison du relèvement de l'imposition partielle des dividendes; quant aux éventuelles baisses de recettes, elles devraient être supportables au vu de la faible importance de l'impôt sur les entreprises dans ces communes.
- 12 Participation proportionnelle à la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct en fonction des recettes fiscales provenant des personnes morales (communes et églises nationales).
- 13 Avec une part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct de 20,5 %.
- 14 Les fonds supplémentaires provenant de l'impôt fédéral direct grevant les personnes morales doivent revenir à raison de 45 % aux communes.
- 15 Déjà réalisé en 2008.
- 16 Dès qu'il sera possible d'estimer l'ampleur des pertes de recettes fiscales résultant des débats au niveau fédéral pour les collectivités, le Conseil d'État discutera de la situation et des mesures requises avec les districts et communes concernés.
- 17 Les réductions découlant de la RPT sont plus élevées que le surcroît de revenu résultant du relèvement de la part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct.
- 18 Transfert de la part cantonale supplémentaire au produit de l'impôt fédéral direct en proportion des impôts des personnes morales du canton et des communes, compte tenu d'autres contre-financements.
- 19 Réduction pour les communes pour soins ambulatoires et assistance / LAMAL; réduction pour les communes scolaires par le biais de contributions supplémentaires du canton; réduction pour les paroisses par le biais de contributions à l'assainissement des églises et des autres bâtiments.
- 20 Une part de la compensation fédérale (environ 31 % selon les calculs 2015) sera versée aux communes.
- 21 Taux différenciés pour l'impôt sur le bénéfice et l'impôt foncier.
- 22 Limitation de la contribution des communes à l'effort d'assainissement financier de l'État; contribution du canton aux charges de centre dans le cadre de la péréquation.
- 23 La répartition du montant total de la production estimée à ce jour des mesures d'accompagnement s'effectuera de manière proportionnelle au manque à gagner prévu pour le canton et les communes soit, respectivement, 80 % et 20 %.

	Canton	Communes	Total
Compensation verticale (rétrocession IFD)	97,3	14,7	112
Imputation partielle dividende	13,2	4,4	17,6
Accueil préscolaire		18,8	18,8
Formation professionnelle	17,2		17,2
Emploi	8		8
Transports publics	16		16
Mesures non récurrentes	35,2	8,8	44
Compensation totale et part des communes selon la règle 80/20	186,9	46,7	233,6

²⁴ Pas encore de décision, vraisemblablement le canton rétrocèdera une partie de l'augmentation de la part à l'IFD aux communes.

Source: enquête de l'AFC auprès des cantons