

Compétitivité fiscale: les réformes dont la Suisse a besoin

La compétitivité fiscale de la Suisse en Europe a fait l'objet d'un examen détaillé par l'Administration fédérale des contributions (AFC). Selon les experts de l'AFC, si nous faisons encore partie des pays à fiscalité modérée, des améliorations urgentes sont à apporter à la fiscalité des entreprises. L'expérience montre qu'il s'agit d'un facteur déterminant de réussite économique, dans un domaine où les pays se font une vraie concurrence.

Dossier: Fiscalité C3

Le succès économique à long terme passe par une amélioration de la fiscalité des entreprises

Une étude de l'Administration fédérale des contributions attire l'attention sur cette question

Dominique Rochat

Même si les prélèvements fiscaux et sociaux ont fortement augmenté ces dernières années, la Suisse reste un pays où la fiscalité semble encore modérée en comparaison avec nombre de ses voisins européens. Toutefois, le taux de prélèvement global ne donne qu'une indication grossière sur l'attrait fiscal d'un pays. C'est surtout la manière dont sa fiscalité est organisée et administrée qui influence le comportement des investisseurs et des salariés. Selon un groupe d'experts de l'Administration fédérale des contributions (AFC), si la Suisse veut améliorer son attrait fiscal à long terme et renforcer sa croissance économique, elle doit essentiellement réformer la fiscalité des entreprises. La concurrence fiscale entre pays se joue en effet surtout pour attirer les capitaux, qui sont devenus très mobiles.

Six thèses et des mesures

S'appuyant sur une comparaison internationale des résultats économiques et de la charge fiscale, l'étude de l'AFC « fiscalité et compétitivité » définit, sous forme de six thèses, les exigences que doit remplir un système fiscal pour être compétitif. Sur cette base, un certain nombre de mesures – classées selon des priorités purement techniques – sont proposées pour améliorer la compétitivité de la Suisse sur le plan fiscal. Le rapport, dont l'objectif imposé est de proposer des mesures efficaces et applicables, constitue l'une des bases de décision pour la suite des réformes fiscales. Le Département fédéral des finances (DFF) relativise toutefois les résultats obtenus par son administration, en rappelant que le système fiscal doit également prendre en compte d'autres critères, comme ceux de l'équité fiscale et de la compatibilité avec la politique financière.

La Suisse perd du terrain en matière économique

Depuis 1990, la Suisse a connu une stagnation économique sans précédent et cela fait longtemps que la croissance économique y est plus faible qu'ailleurs. On constate par conséquent que l'écart entre notre PIB par habitant et celui des principaux pays européens s'est considérable-

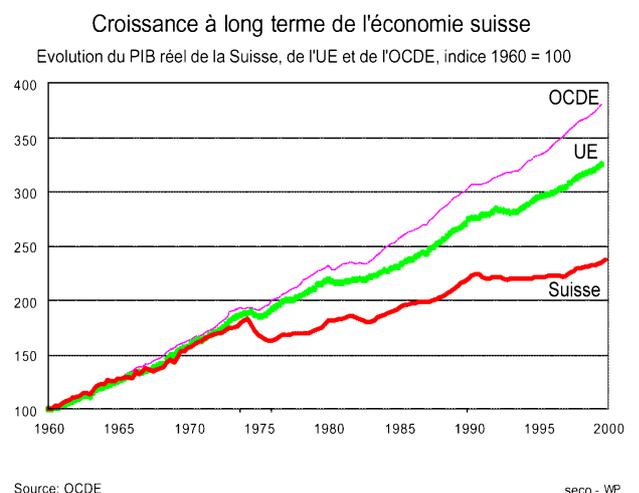
ment réduit. Par ailleurs, l'endettement public a connu l'une des plus fortes croissances d'Europe durant la dernière décennie, de même que les prélèvements fiscaux et sociaux. Seul point de satisfaction, le marché du travail reste l'un des plus performants du Continent. Le chômage demeure limité et les taux d'activités très élevés, quelque soit l'âge ou le sexe des personnes.

Croissance du PIB: dix années de vaches maigres

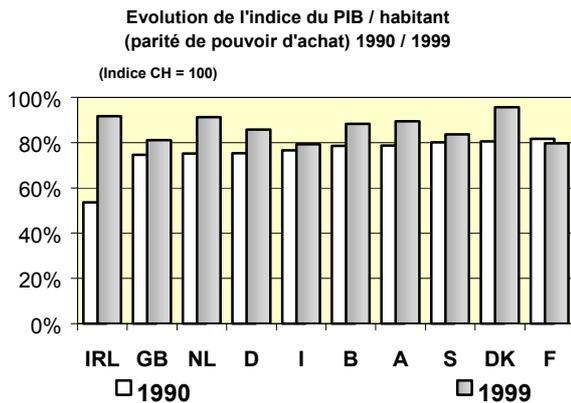
	Croissance du PIB par habitant, de 1990 à 2000
Suisse	+3,3%
Allemagne	+10,6%
Italie	+13,9%
France	+16,3%
Royaume-Uni	+23,3%
Espagne	+24,0 %
Pays-Bas	+24,0 %

Source: Le Temps, OFS, OCDE

Ralentissement de la croissance depuis 1975



Niveau de vie : nos voisins nous rattrapent



Forte augmentation de la charge fiscale en Suisse

La comparaison internationale des charges fiscales se révèle ardue, tant les systèmes sont différents. Toutefois, les données fournies par des organismes internationaux comme l'OCDE donnent une base solide pour estimer tant le niveau absolu que l'évolution de la fiscalité. Conformément à son mandat, le groupe de travail s'est borné à comparer le niveau des impôts proprement dits, notamment grâce à la quote-part d'impôt. Cette dernière ne donne pourtant qu'une indication très partielle de la charge fiscale réelle, car elle ne prend en compte que les prélèvements fiscaux. Pour avoir une meilleure mesure du poids de la fiscalité, il faut comparer les quotes-parts fiscales, qui incluent les cotisations sociales à caractère obligatoire. En 1999, la quote-part d'impôt atteignait 22,6% du PIB, alors que la quote-part fiscale, selon la définition de l'OCDE, était de 34,4% du PIB¹. Elle se montait même à 41,4% du PIB en tenant compte de tous les prélèvements à caractère obligatoire². Sur le plan international, la Suisse a été le pays de l'OCDE qui a connu la plus forte augmentation de sa quote-part fiscale entre 1990 et 2000 (voir annexe 2).

Selon l'étude, les avis sont partagés en ce qui concerne l'influence du niveau de la fiscalité sur la croissance économique. En Europe, des pays comme l'Irlande ou les Pays-Bas ont fortement baissé leurs impôts et ont connu une très forte croissance. D'autres comme le Danemark ou l'Autriche ont une quote-part fiscale supérieure à la Suisse et ont également enregistré des succès économiques.

Une faible imposition des sociétés est une des clés du succès économique

Force est de constater que de nombreux Etats européens ont abaissé, parfois très sensiblement, la fiscalité des entreprises ces dernières années. Les exemples du Danemark, des Pays-Bas ou de l'Irlande, ainsi que de nombreuses études économiques, montrent qu'une faible imposition des sociétés est un important facteur de succès économique. En effet, de nombreux pays sont en mesure d'offrir des infrastructures et des prestations publiques de haut niveau. Les entreprises sont donc de plus en plus enclines à considérer le niveau de la fiscalité comme un facteur de choix important pour leurs implantations ou leur développement. La circulation des capitaux étant de plus en plus facile, tant en Europe que sur le plan mondial, toutes les conditions sont réunies pour que la concurrence fiscale se développe. La multiplication des comparaisons fiscales proposées tant par des consultants ou par l'OCDE est un signe qui ne trompe pas.

	Charge fiscale marginale effective (EMTR)					
	Sociétés			Investisseurs		
	1998	2001	Trend	1998	2001	Trend
CH	—	8,36-15,62		—	24,99 - 48,19	
F	40,71	30,11	↘	75,57	67,99	↘
D	37,02	25,20	↘	56,88	55,86	→
A	27,04	18,25	↘	45,98	—	
B	23,48	18,89	↘	29,10	—	
NL	23,16	20,67	↘	56,73	45,88	↘
DK	22,83	18,81	↘	64,12	—	
GB	22,34	20,83	↘	42,58	52,96	↗
IRL	22,29	9,43	↘	49,17	—	
I	17,73	13,74	↘	41,06	—	
S	17,19	15,73	→	57,33	—	

Sources:

Etude AFC, "fiscalité et compétitivité; Baker & McKenzie, BAK

Avec une charge fiscale pour les sociétés généralement plus basse qu'ailleurs en Europe, la Suisse dispose d'un atout précieux, qu'elle doit conserver. Au vu des efforts faits par les autres pays pour rendre leur fiscalité plus attractive, la Suisse se doit d'agir pour maintenir l'écart. Une comparaison de l'évolution des charges fiscales marginales pour les sociétés et les investisseurs montre clairement que nous ne pouvons pas nous contenter de nous reposer sur nos lauriers.

¹ Impôts fédéraux, cantonaux et communaux, régales et patentes, cotisations AVS, AI, APG, CNA, assurance chômage, assurance maladie, alloc. familiales dans l'agriculture.

² Liste ci-dessus, plus LPP, assurance accident, alloc. familiales.

Les six secrets de la compétitivité fiscale

Le groupe de travail a formulé six principes directeurs qui, selon lui, permettent de mettre sur pied une politique fiscale performante au plan international:

1. *La Suisse a beaucoup trop de facettes pour ne vouloir attirer que certains groupes de contribuables.*

Il est capital de préserver le caractère fédéral de la fiscalité suisse. Les régions doivent avoir suffisamment de marge de manœuvre pour aménager leur fiscalité. Pour certaines d'entre elles, par exemple, il est nécessaire de pouvoir continuer à attirer des étrangers souhaitant s'établir en Suisse, alors que d'autres chercheront plutôt à être attractives pour des sièges d'entreprises. Les activités de recherche et de développement devraient toutefois être prises plus fortement en considération, que ce soit par la Confédération, les cantons ou les communes. Ces activités de "R + D" sont en effet la condition sine qua non de la création d'une haute valeur ajoutée.

2. *Une stratégie visant la plus faible charge d'impôts pour tous est politiquement vouée à l'échec à court terme; il faut cependant y aspirer à long terme.*

Idéalement, tous les contribuables devraient être mis sur pied d'égalité et bénéficier des mêmes conditions. Mais, il est parfois nécessaire et justifié d'accorder des privilèges à certains d'entre eux, ce qui peut provoquer des sentiments d'injustice. Pour éviter la multiplication de régimes d'exception, l'ensemble des contribuables devrait bénéficier de conditions attrayantes.

3. *La fiscalité doit tenir compte de la mobilité des facteurs de production.*

De tous les facteurs de production, le capital est certainement le plus mobile. Les autorités publiques sont obligées de tenir compte de cette réalité, en visant à le taxer faiblement. Ce qui peut paraître une entorse au principe d'équité se justifie par les avantages liés à la présence et au développement d'entreprises, sources de recettes fiscales directes et indirectes.

4. *La fiscalité doit engendrer des coûts faibles.*

Les coûts de la fiscalité pour les contribuables sont en relation étroite avec la complication du système fiscal. C'est pourquoi le groupe de travail préconise d'avoir peu de types d'impôts et une fiscalité la plus faible possible.

5. *Les aspects relationnels de la fiscalité sont très importants.*

La qualité des services fournis par les administrations fiscales joue un rôle très important dans l'opinion qu'ont les contribuables de la fiscalité. Les entreprises en particulier accordent beaucoup d'importance à la fiabilité et à la rapidité de réponse des autorités fiscales.

6. *La fiscalité ne doit pas entraver les restructurations d'entreprises.*

Les restructurations d'entreprises font partie du jeu économique, la fiscalité ne doit pas les entraver. La neutralité fiscale doit être garantie en cas de restructuration. Les longs délais de blocage doivent être supprimés afin de permettre, le cas échéant, une nouvelle restructuration.

Les propositions du groupe de travail

Le groupe de travail a examiné 63 propositions d'amélioration du système fiscal, qui ont été soumises soit par ses propres membres, soit par des experts externes. Ces propositions concernaient tant les entreprises que les individus. Chacune d'entre elles s'est vu attribuer une priorité, en fonction des critères d'analyse suivants:

- Le thème concerné est-il important/déterminant pour la place économique suisse?
- Répond-il au critère d'universalité de l'impôt?
- Des mesures sont-elles justifiées dans ce secteur?
- Si oui, lesquelles?
- Y a-t-il un lien avec d'autres thèmes et si oui, lesquels?

Sur cette base, l'étude classe les mesures selon cinq degrés de priorité : 1) les mesures nécessaires ; 2) les mesures utiles, mais moins urgentes ; 3) les mesures à faible utilité directe ; 4) les mesures sans utilité directe ; 5) les mesures compensatoires ou les cadeaux inutiles. Le groupe de travail estime néanmoins que la validité de la liste des priorités fiscales devrait être vérifiée auprès des agents de l'économie privée. Nous n'examinerons ici que les propositions jugées "nécessaires" par le groupe de travail. L'ensemble des mesures analysées est présenté à l'annexe 1.

Les mesures nécessaires: priorité aux entreprises

Fidèle à son analyse, le groupe de travail propose de s'attaquer en priorité aux mesures améliorant le climat fiscal pour les entreprises, en abaissant en particulier les impôts frappant le capital.

1. *Amélioration de l'imposition des sociétés et des investisseurs*

En diminuant l'imposition de la distribution de bénéfices en matière de participations qualifiées, le groupe de travail voit à juste titre la possibilité de tenir compte de manière adéquate du risque entrepreneurial et de favoriser de manière ciblée les actionnaires qui ont mis du capital-risque à disposition de l'entreprise. Curieusement, un lien est fait – au nom de l'égalité de traitement – avec l'introduction d'un impôt sur les participations des personnes physiques. Ce lien n'a pas fait l'unanimité du groupe de travail. Si la majorité pense que cet impôt permettrait de résoudre plusieurs problèmes fiscaux importants, une minorité considère que l'absence d'impôt sur les gains en capital ou sur les gains de participation est un atout fiscal majeur, qu'il ne faut pas brader. Selon la majorité du groupe de travail, le système proposé supposerait les aménagements suivants:

- Imposition égale, à un taux préférentiel, des dividendes tirés de participations et des bénéfices sur la vente de participations.
- Imposition des participations selon les règles applicables à la fortune commerciale.
- Suppression des délais de blocage pour la vente de participations, car ils constituent des entraves pour les entreprises. Si leur suppression ne s'avérait pas possible, il faudrait au moins les raccourcir autant que possible.
- Abolition des impôts cantonaux sur le capital des personnes morales et sur la fortune des personnes physiques sous forme de participations qualifiées. Bien que son taux soit souvent modeste dans les cantons qui le connaissent encore, l'impôt sur le capital devrait être supprimé. Cela contribuerait à simplifier le système fiscal et à le rendre plus attractif.

2. *Suppression du droit de timbre sur l'émission d'actions et d'obligations.*

Le droit de timbre sur les émissions d'actions peut coûter cher aux sociétés dont le capital est élevé, ce qui peut les retenir de s'implanter en Suisse. Quant au droit sur les obligations, il renchérit le coût de financement des entreprises, mais également celui des collectivités publiques. Nombreux sont les emprunteurs qui utilisent des mécanismes permettant d'é luder ce droit. Mieux vaut le supprimer au plus vite.

3. *Exonération du remboursement du capital propre*

Il y a lieu de prendre en compte le problème particulier de l'agio en monnaie étrangère.

4. *Possibilité de créer des réserves pour la recherche et le développement (R+D).*

La loi actuelle (LHID) limite fortement la possibilité de créer des réserves destinées à financer la R+D. En autorisant la création de telles réserves, on stimulerait la recherche, qui est un élément fondamental pour l'économie suisse.

5. *Au maximum deux taux de TVA et simplification de l'exécution.*

Les charges administratives liées à la TVA s'avèrent très lourdes pour les PME. Une limitation à deux taux et l'introduction d'un décompte annuel leur faciliterait la tâche.

6. *Limitation de la charge globale des personnes physiques.*

Par rapport à d'autres pays, la Suisse n'est plus forcément intéressante pour les revenus élevés et très élevés si l'on additionne les impôts et les contributions AVS non constitutives de rentes. Afin d'éviter le développement de régimes d'exemptions s'appliquant à certaines personnes seulement, le groupe de travail préconise la fixation d'une limite aux prélèvements fiscaux et sociaux sur les hauts revenus. On pourrait par exemple partir du principe que le taux maximal de prélèvement en Suisse doit être inférieur de 10% à celui de ses principaux concurrents.

7. *Amélioration ciblée de l'information internationale sur les avantages fiscaux de la Suisse.*

Les avantages de la fiscalité suisse sont encore trop méconnus à l'étranger. Les autorités pourraient contribuer à améliorer la situation.

Lien:

www.estv.admin.ch/data/sd/f/pdf/standortstudie_f.pdf

Commentaire

Une étude bienvenue

L'étude de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur la compétitivité fiscale de la Suisse est de qualité et pose un regard sans complaisance sur notre fiscalité. Le mythe du paradis fiscal helvétique n'en sort pas indemne. L'écart avec les autres pays s'amenuise et nous nous rapprochons de la moyenne, non seulement du point de vue fiscal, mais aussi économique. La Confédération et les cantons ne sont certes pas restés les bras croisés et ont déjà entrepris des réformes. L'amélioration rapide de notre fiscalité doit toutefois devenir clairement prioritaire. L'accent doit davantage être mis sur une baisse généralisée de la charge fiscale plutôt que sur des solutions isolées, même si les critères du fédéralisme et de la mobilité peuvent restreindre cet objectif.

Baisse du taux sur le bénéfice pas si inutile que cela

Comme le confirme l'analyse de l'AFC, il faut se concentrer en premier lieu sur les impôts frappant les sociétés. D'une part, un régime fiscal attractif pour les entreprises représente un important facteur de succès économique. D'autre part, nous avons du terrain à rattraper dans ce domaine, car la majorité des pays européens a apporté des améliorations sensibles à leurs impôts sur les personnes morales. Dans ce contexte, la question d'une réduction du taux sur le bénéfice des entreprises, jugée « sans utilité », n'a pas été examinée de façon adéquate dans l'étude. Celle-ci n'évalue son opportunité qu'en liaison avec une mesure compensatoire d'élargissement de l'assiette fiscale. La réduction du taux sur le bénéfice - actuellement en discussion au Parlement - ne prévoit précisément pas une telle compensation, raison pour laquelle l'étude ne livre, sur ce point, pas d'arguments utiles. Bien plus, la baisse du taux d'imposition du bénéfice se conforme à la tendance observée et avérée dans les pays concurrents de la Suisse.

Large convergence avec le « Concept fiscal de l'économie »

Plusieurs des propositions prioritaires faites par le groupe de travail rejoignent celles qui avaient été évoquées dans notre "Concept fiscal pour la Suisse". En ce sens, il faut saluer l'attention portée aux problèmes que posent aux entreprises la double imposition économique des bénéfices ainsi que les droits sur les émissions et les transactions boursières. En raison d'une forte progressivité des impôts directs, la ques-

tion d'une limitation de la charge globale des personnes physiques est aussi à juste titre évoquée.

Ne pas compenser l'atténuation de la double imposition

L'idée d'introduire un impôt sur les participations va totalement à l'encontre du but visé. Le groupe de travail de l'AFC en charge de l'étude est d'ailleurs lui-même divisé sur l'opportunité d'une telle mesure compensatoire. On n'améliore pas la compétitivité fiscale en créant de nouveaux impôts. En outre, un tel impôt réduirait à néant l'atténuation de la double-imposition économique et va à l'encontre des efforts déployés pour encourager la mise à disposition de capital-risque en faveur des PME et des jeunes entreprises.

Indicateurs financiers au rouge

Conformément au mandat reçu, l'étude n'examine pas le problème de la définition des quotes-parts fiscale et de l'Etat, et se limite à la vision étriquée de la quote-part d'impôts, indicateur qui ne tient pas compte de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Lorsqu'on les inclut, la situation devient moins rose. Ainsi sait-on aujourd'hui qu'en Suisse, les dépenses des institutions financées par des prélèvements à caractère obligatoire ont atteint le seuil fatidique de 50% du PIB en 1999. Côté fiscalité, même si la situation générale reste encore favorable, la Suisse n'en est pas moins l'un des plus mauvais élèves de la classe de l'OCDE en termes de hausse de quote-part fiscale depuis 1990. A ce rythme, notre pays risque de perdre l'un de ses atouts essentiels au plan international, ce d'autant plus que la situation financière de la Confédération, en particulier au niveau de l'évolution des dépenses, reste très préoccupante.

Mieux vaut prévenir que guérir...

Face à ces sombres perspectives, attentisme et fatalisme ne constituent pas une stratégie crédible. Il faut absolument apporter à temps les corrections qui s'imposent pour éviter une dérive des finances publiques et rester parmi les meilleurs dans la compétition fiscale internationale. L'amélioration de la fiscalité, en particulier celle des entreprises, est parfois perçue comme un sacrifice, qui mettrait en question les recettes de l'Etat, donc ses prestations. C'est pourtant un véritable investissement pour l'avenir. Des taux aussi bas que possible, notamment sur le capital, et une fiscalité simple sont d'excellents moyens de stimuler les investissements, garants du

développement de l'emploi et des recettes fiscales. Bien qu'une consultation sur une réforme de la fiscalité des entreprises ait été annoncée pour l'été 2002, la suite qu'entend donner le DFF au rapport reste cependant encore ouverte.

... mais la frilosité prévaut actuellement

D'autre part, il faut rappeler que le train de mesures 2001 relatives aux familles, aux entreprises, au logement et au droit de timbre donne les premiers signes encourageants d'un possible changement de politique au plan fédéral. Le Conseil national a ainsi tracé la voie à suivre. Un tel paquet se justifie à plus forte raison dans un contexte de morosité conjoncturelle pour relancer l'économie, en entretenant la confiance des consommateurs et des investisseurs. Mais, dans son extrême prudence et par souci de maintenir les caisses publiques pleines, la commission compétente du Conseil des Etats tarde à faire avancer la réforme, puisque l'entrée en vigueur possible du projet a été reportée d'un an. Pour garder les ordres de grandeurs à l'esprit, rappelons que les 2,8 milliards de réductions fiscales décidées par le Conseil national ne représentent guère que 2% de l'ensemble des recettes des collectivités publiques, soit à peine 1% du PIB. Ainsi, d'autres mesures fiscales seront ultérieurement nécessaires si l'on veut opérer un véritable changement de cap. Pourquoi la Suisse n'arriverait-elle pas à faire ce que beaucoup d'autres pays ont réussi à faire avant elle ?

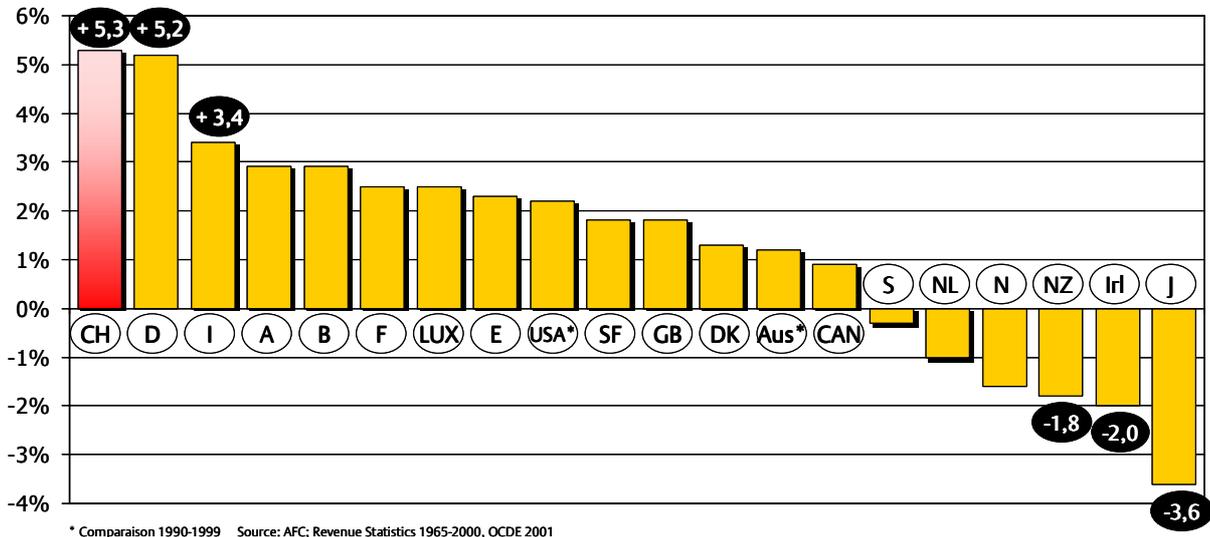
Annexe 1

Mesures examinées par le groupe de travail

Priorité	Entreprises	Personnes physiques
1 Mesures nécessaires	<ul style="list-style-type: none"> • Imposition des sociétés / investisseurs <ul style="list-style-type: none"> ○ Imposition des participations ○ Imposition égale (et plus faible) des dividendes sur participations et des bénéfices sur la vente des participations ○ Abandon du délai de blocage pour la vente de participations ○ Abolition ou baisse des impôts cantonaux sur le capital des personnes morales ○ Abolition ou baisse des impôts cantonaux sur la fortune des personnes physiques perçus sur les participations • Suppression du droit d'émission sur les droits de participation et sur les obligations • Exonération du remboursement du capital propre • Reconnaissance des réserves de R+D pour l'expansion et les contrats de recherche • Au plus deux taux d'imposition et simplification de la TVA • Amélioration de l'information internationale sur les avantages fiscaux de la Suisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitation de la charge globale des personnes physiques
2 Mesures utiles	<ul style="list-style-type: none"> • Révisions suivies et préventives du droit de négociation sur les transactions portant sur des titres • Baisse de la limite donnant droit à la déduction pour participations pour les personnes morales • Réglementation uniforme des frais pour les impôts directs et la TVA • Décompte annuel de TVA et versement d'avances • Allègements pour les expatriés à hauts revenus • Appréciation globale uniforme et rapide des prix de transfert internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposition judiciaire des options
3 Mesures à faible utilité	<ul style="list-style-type: none"> • Elargissement aux sociétés de personnes de la procédure de déclaration • Octroi d'une option pour l'imposition de groupe pour les impôts directs avec compensation des pertes au sein du groupe • Fixation d'un objectif concernant la fiscalité dans la Constitution 	
4 Mesures sans utilité	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation fiscale matérielle Baisse des taux et élargissement de l'assiette fiscale • Atténuation / renforcement des prescriptions sur le capital propre dissimulé • Affaiblissement du privilège fiscal en faveur de la prévoyance • Abolition de l'IFD 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation formelle de l'impôt sur les successions • Impôt à la source pour les salariés
5 Mesures compensatoires	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression de l'exonération de l'IFD dans les régions couvertes dans la Lex Bonny • Abolition des réserves de crise • Donner plus d'importance à la TVA 	

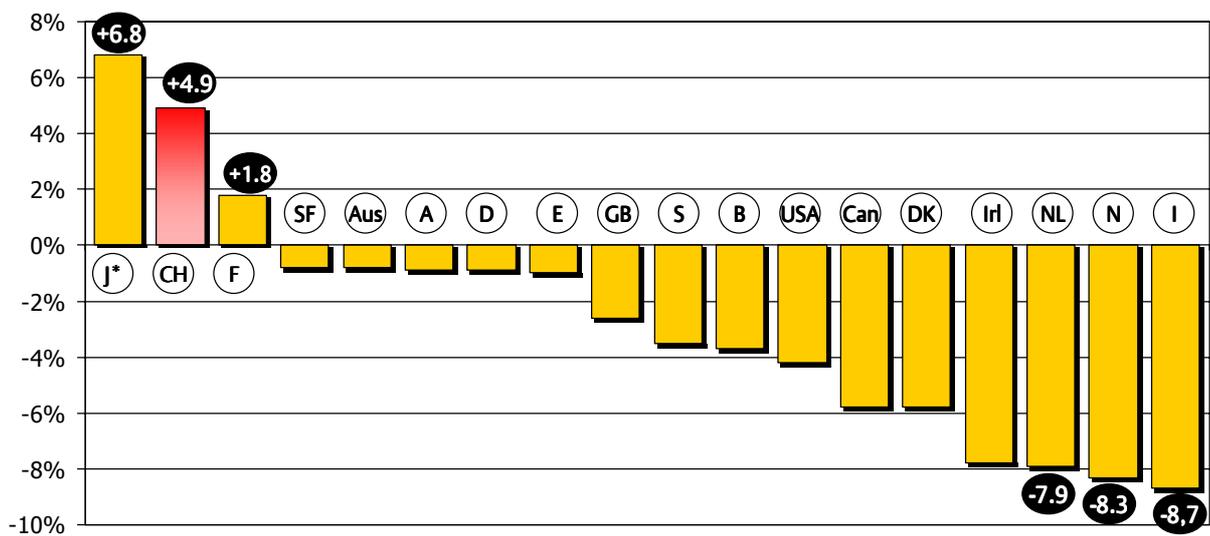
Annexe 2

Variation de la quote-part fiscale entre 1990 et 2000, points de %



Source: AFC, Revenue Statistics 1965-2000, OCDE 2001

Variation de la quote-part de l'Etat entre 1990 et 2000, points de %



Source: AFC, Revenue Statistics 1965-2000, OCDE 2001

