

Aux membres de la Commission de
l'économie et des redevances du
Conseil des Etats

Le 17 juin 2015

Loi sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III) : position d'economiesuisse

Mesdames et Messieurs les Conseillers aux Etats,

Les délibérations relatives à la loi sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III [RIE III]) débuteront le 25 juin. Nous vous remercions pour l'invitation reçue à participer à une audition. Ci-après, nous nous permettons de vous exposer notre position par écrit également.

L'évolution de l'imposition des entreprises en Suisse est un enjeu vital pour l'économie. La Suisse tire de grands avantages de la présence dans le pays d'activités mobiles d'entreprises nationales et étrangères. Actuellement, la Suisse est un pays fiscalement attractif pour les entreprises opérant à l'international. Grâce aux régimes fiscaux cantonaux spéciaux régis – par des règles contraignantes dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) – ainsi qu'aux solutions spéciales proposées par la Confédération, la Suisse offre des conditions cadres compétitives pour les activités mobiles. Celles-ci sont particulièrement courtisées au plan international. Selon le message du Conseil fédéral, 24 000 entreprises remplissent actuellement les conditions d'assujettissement à un régime fiscal spécial. Ces entreprises sont importantes en tant qu'employeurs et contribuables. Le Conseil fédéral estime que le nombre d'emplois directs qui en découlent est de l'ordre de 135 000 à 175 000. Des études réalisées dans le canton de Genève montrent que le nombre d'emplois indirects est encore nettement plus important (relations entretenues avec des prestataires de services et des sous-traitants). Les entreprises bénéficiant d'un régime fiscal spécial génèrent près de la moitié du produit de l'impôt sur le bénéfice à l'échelon fédéral (3,2 milliards de francs, soit 48,9 %, après déduction de la part cantonale) et plus de 21 % à l'échelon cantonal (2,1 milliards de francs). S'y

ajoutent d'autres contributions fiscales en tous genres (impôts frappant le capital p. ex.) et les prélèvements fiscaux et au titre des assurances sociales sur les revenus souvent élevés des employés de ces entreprises. La part des dépenses totales de recherche et développement en Suisse imputables aux sociétés bénéficiant d'un régime fiscal spécial est importante également : on estime qu'elle se situe à 47,6 %. De façon générale, les sociétés bénéficiant d'un régime fiscal spécial ont une importance significative pour la Suisse au plan économique et financier.

Comme on le sait, les règles appliquées en Suisse pour l'imposition des sociétés opérant à l'international sont sous pression. Les réglementations en vigueur ne sont plus acceptées à l'échelon international. La sécurité du droit et la sécurité en matière de planification en pâtissent. Les incertitudes sont nuisibles pour la place économique suisse et doivent être éliminées dans les meilleurs délais. Dans son message, le Conseil fédéral montre en détail les domaines dans lesquels il y a lieu de prendre des mesures. Sans réforme, les conditions cadres effectives se détérioreraient de façon dramatique. **Le Conseil fédéral conclut qu'au regard des développements internationaux une réforme de l'imposition des entreprises en Suisse est indispensable. economiesuisse partage pleinement cet avis.** La compétitivité de la place fiscale Suisse en dépend et avec elle, des dizaines de milliers d'emplois et des milliards de francs de recettes fiscales.

Dans le cadre d'un projet, la Confédération et les cantons ont élaboré un train de mesures visant à maintenir voire renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse et à rétablir la sécurité du droit et la sécurité en matière de planification. L'économie a expressément salué ces efforts et leur a apporté son soutien dans la mesure du possible. Tel qu'il vous a été transmis, le projet de réforme de l'imposition des entreprises III est le reflet de ces travaux sur les points essentiels. **Aux yeux d'economiesuisse, la réforme a été planifiée sérieusement et soigneusement** au regard des incertitudes existantes s'agissant notamment des développements internationaux.

economiesuisse soutient très majoritairement le train de mesures approuvé par le Conseil fédéral le 5 juin. Ces mesures ne visent pas à créer de nouveaux privilèges pour les entreprises, mais à éviter une détérioration des conditions fiscales pour de larges pans de l'économie helvétique. Le but est de prévenir autant que possible une dégradation par rapport la situation actuelle, caractérisée par une imposition des entreprises attrayante et produisant un bon rendement. En même temps, le nouveau système doit correspondre aux normes internationales, lesquelles évoluent rapidement. Au regard de cette trinité d'objectifs – maintien d'une Suisse attrayante pour des implantations, bon rendement fiscal et acceptation internationale – la proposition du Conseil fédéral est pertinente et ciblée : c'est la meilleure solution possible. economiesuisse salue expressément que la réforme se concentre sur des mesures indispensables pour l'attrait de la place économique suisse. Nous émettons un bémol à propos de l'absence dans le message de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts : lors de la mise en consultation, le Conseil fédéral considérait encore cette mesure « comme faisant partie intégrante d'un modèle global cohérent, visant à renforcer l'attrait de la place économique suisse » et soulignait qu'elle revêtirait une grande importance pour la Suisse « en tant que pays d'accueil d'entreprises, y compris en vue de l'arrivée de nouvelles activités mobiles de groupes ».

L'approche définie par la Confédération et les cantons, combinant l'introduction de règles applicables aux revenus mobiles acceptées au plan international et l'abaissement des impôts cantonaux sur le bénéfice, est la bonne aux yeux d'economiesuisse. Dans les conditions fiscales actuelles, encore fortement marquées au sein de l'OCDE par de nombreuses règles spéciales d'imposition des revenus mobiles, la renonciation de la Suisse à maintenir une position concurrentielle serait très risquée et ne lui permettrait pas de préserver son attrait fiscal à court et moyen terme. À plus long terme, l'introduction de taux d'imposition modérés constitue vraisemblablement une solution appropriée pour garantir la compétitivité fiscale de notre pays. economiesuisse soutient des mesures

dans les deux domaines proposés (mesures de remplacement ciblées et adaptation des taux d'imposition du bénéfice). Cette stratégie est opportune à court et à long terme et tient compte des situations de départ différentes selon le canton.

En revanche, l'économie n'appelle pas de ses vœux une stratégie de faible imposition, avec des taux voisins de zéro, comme elle en pratique à l'international ici et là. Les entreprises de notre pays sont au contraire disposées à contribuer de manière équitable au financement de l'Etat. Celui-ci a d'ailleurs enregistré une forte croissance des recettes de l'impôt sur les bénéfices ces dernières années. Pour que la Suisse continue d'être aussi attrayante que jusqu'ici pour les entreprises opérant à l'international, il convient de leur proposer des conditions-cadre leur permettant d'être compétitives au plan international. Parmi ces conditions-cadre, les plus importantes sont un système fiscal fiable et juridiquement sûr, ainsi qu'une charge fiscale compétitive.

L'appréciation du franc enregistrée récemment a encore accru la pression en vue de prendre des mesures dans le domaine de l'imposition des sociétés opérant à l'international. La Suisse étant un pays caractérisé par des coûts élevés, il s'agit de compenser ce désavantage d'une manière ou d'autre. En rapport avec les facteurs mobiles, les conditions fiscales jouent un rôle primordial à cet égard. D'où l'importance de clarifier rapidement les perspectives fiscales – a fortiori depuis l'aggravation de la problématique des coûts.

Réforme de l'imposition des entreprises III: position de base d'economiesuisse

economiesuisse approuve les mesures fiscales suivantes :

- Abolition des régimes fiscaux cantonaux spéciaux
- Introduction d'une « patent box »
- Déductions supplémentaires se rapportant aux dépenses de R&D
- Adaptation de l'impôt sur le capital
- Déclaration des réserves latentes
- Abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre
- Mesures verticales et horizontales de péréquation financière

Une appréciation technique des mesures demeure réservée.

economiesuisse rejette les mesures suivantes :

- Adaptation de la procédure d'imposition partielle (limitation de l'allègement à 30 %)

economiesuisse soutient en outre la mesure complémentaire suivante :

- Introduction, obligatoire pour la Confédération et facultatif pour les cantons, d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts applicable au seul capital propre de sécurité

1. Mesures soutenues

economiesuisse accepte **l'abolition des règles fiscales spéciales contestées au plan international** et leur remplacement par des mesures pour le moment non contestées, ainsi que l'adaptation des taux d'imposition dans les cantons.

L'imposition préférentielle des produits de brevets (patent box) est une mesure de remplacement primordiale. Elle permet de préserver, voire de renforcer l'attrait fiscal de la Suisse pour les activités à la fois mobiles et à forte valeur ajoutée. La « patent box » doit correspondre aux critères actuellement discutés au sein de l'OCDE. Dans ces conditions, la proposition de fixer la solution définitive dans une ordonnance du Conseil fédéral est la bonne approche. La base légale doit

épuiser au maximum la marge de manœuvre à disposition, et la solution suisse doit viser à être la plus attractive au niveau international. Il en va en particulier en ce qui concerne la prise en compte des biens immatériels qualifiants, qui doit être conçue de manière large. Cet objectif d'attractivité maximale vaut tant pour le niveau de la loi que pour celui de l'ordonnance.

Il semble probable que la « patent box » acceptée au plan international sera assortie de modalités très restrictives. Dès lors, economiesuisse est favorable à ce que des **mesures fiscales se rapportant aux dépenses de R&D (mesures d'encouragement en amont)** soient également possibles à l'échelon cantonal. L'organisation se félicite des formulations ouvertes souhaitées par le Conseil fédéral dans la LHID ; ceci doit aussi valoir sans réserve pour le mécanisme d'encouragement.

L'**impôt sur le capital doit être réaménagé** pour prévenir l'augmentation de la charge induite par cet impôt au plan cantonal après la suppression des régimes fiscaux cantonaux spéciaux. À défaut d'adaptation, cette charge supplémentaire pourrait annihiler l'effet positif des mesures de remplacement prévues. Aussi, economiesuisse approuve-t-elle la proposition du Conseil fédéral de prendre en compte de façon réduite dans la base de calcul le capital propre en relation avec des participations et des droits de propriété intellectuelle. Afin d'assurer la sécurité du droit et la sécurité en matière de la planification pour les entreprises concernées, economiesuisse s'était prononcée en faveur de l'inscription dans la LHID d'une disposition obligatoire pour l'allègement prévu. L'organisation avait également salué, dans le cadre de la consultation, la proposition du Conseil fédéral d'appliquer aussi l'allègement aux prêts intragroupes.

La **déclaration des réserves latentes** est une mesure cohérente de systématique fiscale. economiesuisse la soutient dans le cadre du passage d'un régime spécial à l'imposition ordinaire, mais aussi de façon générale, pour tout cas de changement de système à l'avenir (début/fin de l'assujettissement). La disposition transitoire s'appuiera sur le principe de la non-imposition des réserves latentes (y compris la plus-value générée à l'interne) des sociétés bénéficiant d'un régime fiscal spécial après l'entrée en vigueur de la RIE III si ces réserves n'étaient pas imposables avant. Le passage à l'imposition normale sera ainsi correct du point de vue systématique et supportable pour l'entreprise concernée. La disposition transitoire offre aux cantons une marge de manœuvre dans l'aménagement de la mesure, ce qui permet de tenir compte des situations et des politiques fiscales cantonales spécifiques.

Le **droit de timbre d'émission sur le capital propre** est un impôt sur la substance nuisible qui pénalise les grandes et les moyennes entreprises lorsqu'elles lèvent des fonds propres supplémentaires. Son abolition est réclamée de longue date.

Les mesures de remplacement ne couvriront pas toutes les activités actuellement privilégiées au plan fiscal. De plus, la charge fiscale augmentera dans bien des cas. Des directives internationales plus strictes pourraient amoindrir encore l'effet des mesures de remplacement. Par conséquent, la réforme aura probablement pour effet d'augmenter substantiellement les impôts de nombreuses entreprises en Suisse. L'**abaissement des taux cantonaux de l'impôt sur le bénéfice** est un élément important pour contrebalancer une détérioration des conditions fiscales suisses. Des taux modérés d'impôt sur le bénéfice sont indispensables pour garantir à long terme l'attrait de notre pays au plan fiscal et en tant que pays d'implantation.

Les cantons sont davantage touchés par les modifications fiscales prévues que la Confédération. Ils subissent un impact direct dans la mesure où l'abolition des régimes spéciaux les contraint à adapter leurs systèmes et politiques fiscaux. Mais les modifications prévues ont aussi un impact indirect en rapport avec la nouvelle péréquation financière. Il résulte de la suppression des facteurs beta dans la

péréquation des ressources. Aussi, le Conseil fédéral propose-t-il des **mesures de compensation verticales et horizontales** destinées à aider les cantons à adapter leur politique fiscale et à minimiser les distorsions dans la péréquation des ressources. economiesuisse soutient les mesures de compensation verticales et horizontales proposées par le Conseil fédéral.

La contribution fédérale substantielle proposée est justifiée dès lors que la Confédération profite fortement de l'imposition d'activités entrepreneuriales mobiles en Suisse. L'augmentation proposée de la part des cantons à l'impôt fédéral direct tient compte de façon adéquate de l'objectif d'aider en fonction des besoins et du souci de ne pas fausser la concurrence fiscale. Le mécanisme de répartition proposé semble équilibré et cohérent sur le fond. Le niveau de la contribution fédérale est d'abord une question politique. economiesuisse peut se rallier à la proposition du Conseil fédéral de prévoir une compensation verticale à hauteur d'un milliard de francs à compter du moment où la RIE III sera mise en œuvre (2019). Si une aide supplémentaire de la Confédération devait être envisagée, il s'agirait de privilégier un mécanisme concentrant encore davantage l'aide sur les cantons particulièrement touchés par les effets fiscaux de la réforme. Une solution ciblée et cohérente consisterait à **augmenter la compensation des charges socio-démographiques**.

Dans le passé, les sociétés internationales ont contribué dans une mesure importante à la forte croissance du produit de l'impôt sur le bénéfice. Le maintien de conditions fiscales compétitives en Suisse est indispensable pour que les collectivités publiques puissent continuer à compter sur cette contribution. Dans ces conditions, la **mise à contribution des finances fédérales pour financer la réforme** et la constitution des ressources nécessaires à cet effet d'ici le moment prévu pour son entrée en vigueur sont des mesures justifiées.

L'expérience a montré qu'au niveau fédéral, les tâches prioritaires peuvent être financées au moyen des ressources existantes. L'augmentation de l'aide au développement et l'encouragement de la formation et de la recherche en sont des exemples récents. Un « scénario de référence » sans réforme aurait de graves conséquences pour les collectivités publiques du pays, ainsi que le Conseil fédéral l'a affirmé à plusieurs reprises et comme l'ont montré des expertises indépendantes, par exemple celle du KOF¹. Quoi qu'il en soit, l'engagement de la Confédération en faveur de la RIE III constitue une solution plus judicieuse, économiquement mieux supportable et financièrement moins lourde. En cas d'échec, d'autres réformes et projets seraient non seulement privés de moyens financiers, mais les ressources manqueraient aussi pour d'autres projets et réformes importants. La consolidation et même le renforcement de la Suisse en tant que pays d'implantation produits par la RIE III auront des effets dynamiques dont les collectivités publiques du pays profiteront aussi.

2. Mesure rejetée

Le Conseil fédéral propose d'adapter l'**imposition partielle des dividendes**. Il s'agirait d'unifier la procédure correspondante aux échelons fédéral et cantonal et le nouveau régime serait obligatoire pour les cantons. L'allègement ne serait plus possible que par le truchement de la base de calcul et serait limité à 30 %. Le Conseil fédéral motive sa proposition par le fait que la charge découlant de l'impôt sur le bénéfice a tendanciellement baissé ces dernières années et qu'elle continuera à diminuer en raison de la RIE III.

economiesuisse ne rejette pas d'office une augmentation de l'imposition des dividendes dans les cantons qui procéderont à une baisse du taux d'imposition des bénéfices, mais refuse l'idée d'une harmonisation de l'imposition partielle sous forme d'imposition minimale, respectivement d'allègement maximal dans la LHID. Les cantons doivent rester libres de fixer l'ampleur de l'allègement. La nouvelle péréquation

¹ KOF (2014) Unternehmenssteuerreform III: Wirtschaftliche Effekte der Lizenzboxlösung. KOF Analysen 2014, Nr. 3, Herbst. ETH Zürich.

financière contient déjà un mécanisme qui corrige d'éventuels allègements trop généreux. Étant donné qu'au niveau fédéral une baisse de l'impôt sur le bénéfice n'est pas à l'ordre du jour, il n'est pas nécessaire non plus d'adapter l'imposition partielle à ce niveau. L'uniformisation proposée de la méthode (allègement par le truchement de l'assiette fiscale) peut en revanche être admise.

3. Mesure complémentaire

Lors de la consultation, l'**introduction d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts applicable aux capitaux propres importants** avait été discutée. economiesuisse avait salué cette correction, considérant qu'il s'agit d'une mesure importante pour un développement favorable de la place fiscale suisse. Un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts constitue aussi une mesure de remplacement pour les PME structurées en holding. Le Conseil fédéral a finalement rejeté un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts dans le cadre du message. economiesuisse regrette cette décision. Cette mesure devrait être réintroduite dans le projet lors des délibérations parlementaires pour les motifs exposés ci-après.

Le paysage fiscal international subit de profonds changements actuellement. L'OCDE exige que les entreprises soient à l'avenir imposées là où une substance économique suffisante est localisée. Pour satisfaire à cette exigence, les groupes internationaux s'intéressent aux sites d'implantation proposant un bouquet fiscal attrayant pour différentes fonctions internes. Les activités de financement d'un groupe font partie de ses fonctions les plus mobiles et les moins tributaires d'un site déterminé. En même temps, ces activités constituent un point d'ancrage. Les groupes ont tendance à regrouper d'autres fonctions mobiles à l'endroit où elles exercent leurs activités de financement, car la substance économique liée aux seules activités de financement est modeste. L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts permettrait à la Suisse de rester un pays attrayant pour les activités de financement après l'abolition de Swiss Finance Branch, mais aussi pour d'autres fonctions internes. Sans cette mesure, un élément essentiel d'une solution globale ferait défaut. Lors de la mise en consultation, le Conseil fédéral avait du reste considéré l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts « comme faisant partie intégrante d'un modèle global cohérent, visant à renforcer l'attrait de la place économique suisse » et avait souligné qu'elle revêtirait une grande importance pour la Suisse « en tant que pays d'accueil d'entreprises, y compris en vue de l'arrivée de nouvelles activités mobiles de groupes ».

La suppression du statut de holding constitue une autre raison d'introduire un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts. Ceci concerne surtout des entreprises de taille moyenne, souvent axées sur le marché intérieur et structurées en holding. L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts peut constituer une solution de remplacement partielle et atténuer ainsi les hausses d'impôt inévitables auxquelles seront confrontées les entreprises concernées.

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts est mesure utile au plan de la systématique fiscale. Elle améliore les conditions fiscales de toutes les entreprises dotées de capitaux propres importants. Actuellement, le fisc privilégie le financement au moyen de fonds étrangers. car les intérêts passifs sont déductibles. À cet égard, une déduction applicable aux capitaux propres importants mettrait sur pied d'égalité les deux formes de financement ; de plus, elle renforcerait l'incitation à augmenter le capital propre et à constituer ainsi un volant de sécurité. Petites et grandes entreprises seraient ainsi mieux armées pour affronter les crises.

Le Conseil fédéral lui-même a estimé que sans impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, il y aurait un risque important que la Suisse ne soit plus concurrentielle au plan international pour les activités de financement. Il faudrait donc s'attendre à la délocalisation d'activités de financement. Selon un rapport additionnel du Conseil fédéral (analyse d'impact de la réglementation), la matière fiscale menacée directement représente 236 millions de francs pour la Confédération et 98 millions de francs pour les cantons et les communes. La correction des intérêts peut prévenir un exode et partant tout ou partie de

cette perte de matière fiscale. De plus, la mesure peut avoir des effets positifs d'un point de vue dynamique. Des activités de financement et d'autres activités seraient transférées en Suisse et l'incitation à investir dans le pays serait renforcée. Les pertes de recettes découlant immédiatement de l'introduction de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts représenteraient 266 millions de francs auprès de la Confédération et 344 millions de francs auprès des cantons. En tenant compte des pertes de recettes en cas de délocalisation des activités de financement et des effets dynamiques positifs, « il y a de bonnes raisons de penser que la mesure est rentable, du moins pour la Confédération ainsi que les cantons et communes pris ensemble, mais peut-être aussi pour cantons et communes » (p. 72 de la version allemande de l'analyse d'impact de la réglementation).

L'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts renforce donc l'attrait fiscal de manière ciblée et efficiente. Des adaptations ont été apportées au projet mis en consultation afin de prévenir des baisses de recettes fiscales qui ne correspondraient pas aux intentions de départ. economiesuisse les soutient. Vu les nombreux avantages de cette mesure, elle devrait être réincorporée au projet lors des délibérations parlementaires. Il s'agit de l'introduire à l'échelon fédéral, conformément à ce que le Conseil fédéral proposait au départ ; à l'échelon cantonal, une réglementation facultative est envisageable.

La présente prise de position est fondée sur la décision du comité directeur d'economiesuisse et est soutenue par la commission Finances et fiscalité, au sein de laquelle sont représentées toutes les branches importantes. economiesuisse est une organisation faîtière représentant quelque 100 000 entreprises de toute taille occupant au total 2 millions de personnes en Suisse. Nos membres sont 100 associations de branche, 20 chambres de commerce cantonales et des entreprises individuelles.

Nous vous remercions de prendre acte de notre position et vous invitons à tenir compte de nos réflexions dans le cadre des délibérations parlementaires.

Veuillez agréer nos salutations distinguées.

economiesuisse

Monika Rühl
Présidente de la direction

Frank Marty
Membre de la direction