



Berne, 6 septembre 2017

Procédure de consultation concernant le Projet fiscal 17 (PF 17)

Rapport explicatif

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. Équilibré, le PF 17 prévoit notamment que les entreprises continuent de participer au financement des tâches de la Confédération, des cantons, des villes et des 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 encore en vigueur. Or ce traitement privilégié ne correspond plus aux normes internationales. Cette situation engendre une insécurité juridique, diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées qui ont des activités transfrontalières et nuit à la place économique suisse ainsi qu'à sa réputation. La réforme du droit suisse de l'imposition des entreprises demeure urgente.

Contenu du projet

Le PF 17 vise à garantir une charge fiscale compétitive et rétablit l'acceptation internationale des dispositions correspondantes. De plus, les entreprises continueront de participer au financement des tâches de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, ces dernières étant davantage prises en considération par des mesures ciblées dans le PF 17 que dans la RIE III.

La suppression des régimes fiscaux cantonaux qui sont accordés à certaines sociétés et qui ne sont désormais plus acceptés sur le plan international constitue le premier élément du PF 17. Cette mesure s'accompagne de nouvelles dispositions fiscales particulières afin que la Suisse reste un lieu d'implantation intéressant pour les entreprises. Les cantons bénéficieront en outre d'une marge de manœuvre dans leur politique budgétaire pour pouvoir, en cas de besoin, baisser 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 toute disparité 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 garantissent une répartition équitable des charges de la réforme et une contribution adéquate des entreprises.

Le PF 17 ne prévoit aucune baisse d'impôt au niveau fédéral. La Confédération supportera une charge supplémentaire d'environ 750 millions de francs par an, car elle participera de manière adéquate aux coûts du projet en mettant à la disposition des cantons des ressources qui leur permettront, si nécessaire, de diminuer leur impôt sur le bénéfice pour conserver leur attrait en tant que sites d'implantation pour les entreprises.

Le PF 17 est empreint de fédéralisme. Les cantons prendront les principales décisions fiscales à leur niveau (par ex. définition du niveau de la charge de l'impôt sur le bénéfice). La Confédération n'est donc pas en mesure de chiffrer au préalable les conséquences financières pour les cantons, les villes et les communes. Les cantons élaborent toutefois leurs projets de mise en œuvre parallèlement au PF 17, de sorte que le Conseil fédéral exposera l'impact prévu par ceux-ci lors des prochaines étapes du PF 17.

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	5
1.1	Contexte	5
1.1.1	Développements internationaux	5
1.1.1.1	Derniers développements intervenus au sein de l'OCDE	5
1.1.1.2	Dialogue avec l'UE	5
1.1.1.3	Développements au sein de l'UE	6
1.1.2	Droit fiscal en vigueur	6
1.1.3	Importance financière des impôts des entreprises	8
1.1.4	Péréquation financière en vigueur	8
1.1.5	Nécessité d'une réforme	9
1.1.6	Objectifs de la réforme	9
1.2	Nouvelle réglementation proposée	9
1.2.1	Aperçu des éléments de la réforme	9
1.2.2	Principales mesures du projet	9
1.2.2.1	Suppression des régimes fiscaux cantonaux	9
1.2.2.2	<i>Patent box</i>	9
1.2.2.3	Déductions supplémentaires en matière de R&D	11
1.2.2.4	Limitation de la réduction fiscale	11
1.2.2.5	Augmentation de l'imposition des dividendes	11
1.2.2.6	Augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct	12
1.2.2.7	Prise en compte des villes et des communes	14
1.2.2.8	Hausse des prescriptions minimales en matière d'allocations familiales	14
1.2.3	Mesures supplémentaires	15
1.2.3.1	Réductions facultatives de l'impôt sur le capital	15
1.2.3.2	Déclaration de réserves latentes	15
1.2.3.3	Modifications relatives à la transposition	16
1.2.3.4	Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt	16
1.2.3.5	Modifications de la péréquation financière	16
1.3	Appréciation de la solution retenue	17
1.4	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	19
1.5	Mise en œuvre	20
2	Commentaire des articles	21
2.1	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)	21
2.2	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	22
2.3	Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	23
2.4	Loi fédérale concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions	26
2.5	Loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)	26
2.6	Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)	26
2.7	Ordonnance relative à l'imposition réduite des bénéficiaires provenant de brevets et de droits comparables	30
3	Conséquences	35
3.1	Conséquences financières	35
3.1.1	Remarques préliminaires	35
3.1.1.1	Scénario de référence	35
3.1.1.2	Conséquences statiques et dynamiques	36
3.1.1.3	Résultats des études de tiers dans le contexte de la RIE III	36
3.1.1.4	Classification des résultats des études	39
3.1.2	Conséquences des mesures financières prises isolément	39
3.1.2.1	Suppression des régimes fiscaux cantonaux au profit de mesures spéciales acceptées au plan international	39
3.1.2.2	<i>Patent box</i>	40
3.1.2.3	Déductions supplémentaires au titre de la R&D	41
3.1.2.4	Limitation de la réduction fiscale	41
3.1.2.5	Déclaration de réserves latentes	41
3.1.2.6	Augmentation de l'imposition des dividendes	41
3.1.2.7	Allègements de l'impôt sur le capital	41
3.1.2.8	Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt	42
3.1.2.9	Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct	42
3.1.2.10	Allocation temporaire de contributions complémentaires aux cantons à faible potentiel de ressources	42
3.1.2.11	Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice	42
3.1.2.12	Hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales	42
3.1.3	Conséquences financières statiques pour la Confédération	43
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	44
3.2	Conséquences pour l'économie	45

3.2.1	Politique fiscale axée sur les objectifs	45
3.2.2	Conséquences pour l'objectif de compétitivité de la place économique	46
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>	46
3.2.2.2	<i>Patent box</i>	46
3.2.2.3	Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	46
3.2.2.4	Déclaration de réserves latentes	46
3.2.2.5	Réductions des impôts cantonaux sur le bénéfice	46
3.2.2.6	Autres mesures	47
3.2.2.7	Aucune mesure de remplacement pour les intérêts intragroupe	47
3.2.3	Conséquences pour l'objectif d'efficience	47
3.2.3.1	Faible charge fiscale sur les investissements marginaux	47
3.2.3.2	Effets extérieurs positifs	47
3.2.3.3	Imposition sans incidence sur les décisions des agents économiques	47
3.2.4	Adéquation de l'exécution	54
3.2.5	Conséquences sur la répartition des charges	54
3.2.6	Conséquences sur les PME	56
3.3	Conséquences sur l'état du personnel	57
4	Aspects juridiques	57
4.1	Constitutionnalité	57
4.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	57
4.2.1	Remarques générales	57
4.2.2	Les normes minimales du projet BEPS	58
4.2.2.1	Action 5 du projet BEPS: Lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance	58
4.2.2.2	Action 13 du projet BEPS: Déclarations pays par pays	58
4.2.3	Appréciation portée sur la nouvelle réglementation proposée	58
4.3	Frein aux dépenses	58

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Développements internationaux

Des tendances contradictoires en matière d'imposition des entreprises se dessinent sur le plan international; elles se sont même accentuées ces derniers mois. D'un côté, plusieurs États mettent en place de nouvelles mesures pour protéger leur substrat fiscal. Il s'agit soit d'initiatives unilatérales d'un nouveau genre, soit 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)¹. D'un autre côté, différents pays s'efforcent d'accroître l'attrait de leur place économique grâce à des mesures fiscales. Les États de taille moyenne et grande, notamment, tentent d'améliorer leur compétitivité en associant des mesures défensives et des mesures attrayantes 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 la politique fiscale helvétique que sur l'accueil réservé au niveau international au régime suisse d'imposition des entreprises.

1.1.1.1 Derniers développements intervenus au sein de l'OCDE

L'OCDE et le G20 (groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents) ont lancé leur projet commun BEPS en 2013 pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. En particulier, les interactions entre les différentes législations fiscales nationales ne devraient 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 destinées à rétablir l'imposition sur le lieu de l'activité économique². Ce projet s'est traduit par de nouvelles normes minimales, le renforcement des normes existantes, 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 normes minimales, qui concernent les domaines suivants:

- (1) action 5: lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance;
- (2) action 6: empêcher l'octroi des avantages des conventions fiscales lorsqu'il est inapproprié d'accorder ces avantages;
- (3) action 13: documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays; et
- (4) action 14: 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 la norme minimale de l'action 5, qui fixe des exigences relatives à la substance économique et 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 s'est achevé par le Rapport final 2015³. Quatre des cinq régimes suisses examinés portent la mention «en cours de suppression», avec un renvoi vers le projet de loi du 5 juin 2015 sur la réforme de l'imposition des entreprises III (cf. note de bas de page 1) et la perspective d'une entrée en vigueur au 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. chiffre 4.2.2.1). Depuis, le canton de Nidwald a modifié sa *patent box*, qui est désormais considérée comme «non dommageable».

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 à ce *Cadre inclusif* implique qu'un pays s'engage à mettre en œuvre les normes minimales du projet BEPS. Au 6 juillet 2017, 102 États et territoires y prenaient part, dont tous les pays de l'OCDE et du G20, mais également Singapour, Hong Kong et le Panama. Les travaux du *Cadre inclusif* comprennent également des délais transitoires pour la suppression ou l'adaptation des régimes considérés comme dommageables. La mise en œuvre des normes minimales par tous les États et territoires participants est vérifiée grâce à des examens par les pairs (*Peer Reviews*). On s'assure ainsi que toutes les juridictions disposent des mêmes armes en matière de concurrence fiscale. Cette vérification a déjà commencé, et les premiers rapports d'audit, qui concernent également la Suisse, devraient être publiés dans le courant de l'année 2017. Par ailleurs, le FHTP étudie les régimes des nouveaux États membres du *Cadre inclusif* et surveille l'application des compromis exposés dans le Rapport final 2015.

1.1.1.2 Dialogue avec l'UE

Dans une déclaration commune datée du 14 octobre 2014⁴, la Suisse et l'Union européenne (UE) ont mis fin à la controverse sur la fiscalité des entreprises qui pèse 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 a confirmé ainsi 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 *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 supprimés. Aucun délai n'a été fixé dans ce contexte. Dans cette déclaration, le Conseil fédéral s'engage à ne pas introduire de nouvelles mesures contraires aux principes internationaux établis au sein de l'OCDE. Depuis le rejet de la RIE III lors de la votation du 12 février 2017, la Suisse a été régulièrement en contact avec les autorités européennes et a réaffirmé à plusieurs reprises son engagement à abolir les régimes fiscaux mentionnés dans la déclaration commune. Elle a notamment été invitée au mois de juin 2017 à participer à une réunion du groupe Code de conduite afin de présenter un état des lieux sur l'abolition des régimes fiscaux.

¹ Cf. chiffre 1.1.1 Développements internationaux, message concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III, FF 2015 4613.

² Cf. <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beeps-rapports-finaux-2015.htm>.

³ Cf. <http://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>.

⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-54818.html>

1.1.1.3 Développements au sein de l'UE

En janvier 2016, la Commission européenne a présenté un paquet de mesures sur la lutte contre l'évasion fiscale, comprenant notamment la directive ATAD (*Anti-Tax Avoidance Directive*)⁵, la révision de la directive sur la coopération administrative⁶ et l'établissement d'une liste des États non-coopératifs à des fins fiscales. Approuvée par le Conseil de l'UE le 12 juillet 2016, la directive ATAD inclut cinq mesures anti-abus: une clause anti-abus générale ainsi que des règles spéciales relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC), à l'imposition à la sortie dans le cas de transferts d'actifs, à la limitation des intérêts et aux dispositifs hybrides. Elle a été révisée le 29 mai 2017⁷, élargissant l'application des règles sur les dispositifs hybrides aux États tiers. Avec cette directive, l'UE va partiellement au-delà des normes minimales du projet BEPS. Si l'UE et ses États membres appliquaient ces mesures telles qu'elles sont proposées, l'attrait relatif de la place fiscale suisse pourrait en pâtir.

Le 25 mai 2016, le Conseil de l'UE a approuvé la révision de la directive sur la coopération administrative⁸, permettant de ce fait l'échange automatique et confidentiel des déclarations pays par pays. Une discussion est actuellement en cours sur la publication de ces déclarations pour les entreprises multinationales réalisant un chiffre d'affaires de plus de 750 millions par an.

Le 12 juin 2017, les commissions Affaires juridiques (JURI) et Affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen ont remanié et approuvé leur projet de déclaration publique pays par pays pour les entreprises internationales, qui diffère dans certains domaines de la proposition du Conseil de l'UE. L'entrée en vigueur de cette modification requiert l'approbation du Parlement européen réuni en assemblée plénière et une concertation avec le Parlement européen et le Conseil de l'UE (États membres), qui est menée par la Commission européenne.

Au mois de janvier 2017, le président du groupe Code de conduite du Conseil de l'UE a invité par courrier 92 États et territoires à participer à un processus d'évaluation des politiques fiscales, qui aboutira à l'établissement d'une liste des États non-coopératifs à des fins fiscales. Ce processus se base sur trois types de critères: la transparence fiscale, l'équité fiscale, qui comprend l'existence de régimes fiscaux préférentiels, et la mise en œuvre de mesures de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. Il est prévu que la liste soit dressée d'ici à la fin de l'année 2017.

Le 25 octobre 2016, la Commission européenne a présenté un projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS). Ce projet devrait se développer en deux étapes: premièrement, l'élaboration d'une assiette commune, c'est-à-dire l'uniformisation des règles pour le calcul des bénéfices imposables des entreprises dans toute l'UE, qui prévoit également, entre autres, une déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres supplémentaires obtenus (déduction pour la croissance et l'investissement), et des déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et développement; deuxièmement, la consolidation, c'est-à-dire la possibilité pour un groupe de cumuler tous les profits et toutes les pertes des entreprises qui le constituent situées dans l'UE afin de parvenir à un résultat net pour l'ensemble de l'Union. Le 21 juin 2017, la Commission a aussi présenté sa proposition de révision de la directive sur l'assistance administrative, qui encadrera les activités des intermédiaires fiscaux. Ceux-ci seront tenus de transmettre tout schéma de planification fiscale agressive aux administrations fiscales.

1.1.2 Droit fiscal en vigueur

L'impôt sur le bénéfice est l'impôt le plus important pour le choix du lieu d'implantation d'une entreprise. En Suisse, il est perçu par la Confédération, les cantons et les communes. 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)⁹ et a été harmonisée dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹⁰. 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. La simplicité administrative de la détermination du bénéfice imposable par rapport à d'autres États et, par la même occasion, de la déclaration d'impôt, constitue un avantage fondamental de ce principe.

Dans ce contexte, les principales dérogations au principe de l'autorité du bilan sont décrites ci-après.

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. Elles ne paient qu'un impôt réduit sur le bénéfice, voire aucun, au niveau des cantons et des communes. Pour l'impôt fédéral direct 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 à l'échelle internationale 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 de tempérer 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 circulaire¹¹ de l'Administration fédérale des contributions (AFC) relative à l'impôt fédéral direct, car elle est attribuable à un établissement stable étranger.

⁵ 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. 1-14

⁶ 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; version actuelle disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02011L0016-20170605>

⁷ 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. 1-11

⁸ 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. 8-21

⁹ RS 642.14

¹⁰ RS 642.11

¹¹ Circulaire n° 8 de l'AFC du 18 décembre 2001; Répartition fiscale internationale des sociétés principales

Établissement financier stable (*Swiss Finance Branch*)

Les établissements financiers stables (*Swiss Finance Branches*) sont une autre particularité suisse, qui régit l'octroi de prêts au sein de groupes dont le siège est à l'étranger. 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. Cette rémunération se base sur une pratique de l'AFC et des autorités fiscales cantonales.

Imposition des dividendes

Outre l'impôt sur le bénéfice, l'imposition des dividendes des personnes morales joue un rôle important dans ce contexte. 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. Ils peuvent en effet choisir s'ils veulent introduire un dégrèvement au niveau de l'assiette fiscale 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, entraînant alors une charge fiscale supérieure à celle d'un revenu de référence. En vertu du principe de la neutralité de la forme juridique, la charge fiscale grevant le revenu de référence se fonde généralement sur celle d'un détenteur de participations d'une société de personnes. 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. Tous les cantons ont désormais instauré une imposition réduite des dividendes. Le tableau ci-après fournit un aperçu des réglementations cantonales en vigueur.

Tableau 1: Imposition des dividendes dans les cantons, état en 2017

	Réduction de la base de calcul sur la		Réduction du taux d'imposition sur la	
	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 %		
AG			40 %	40 %
TG	60 %	50 %		
TI	60 %	50 %		
VD	70 %	60 %		
VS	60 %	50 %		
NE	60 %	50 %		
GE	60 %	50 %		
JU	60 %	50 %		
Confédération	60 %	50 %		

Source: AFC

1.1.3 Importance financière des impôts des entreprises

Le régime actuel d'imposition des entreprises revêt une grande importance du point de vue du rendement de l'impôt car les sociétés bénéficiant d'un régime fiscal cantonal fournissent une contribution importante au financement des tâches publiques aussi bien sur les plans cantonal et communal que sur le plan fédéral.

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 2011 à 2013:

	A Sociétés assujetties au barème ordinaire (mio CHF)	B Sociétés à statut fiscal cantonal selon l'art. 28 LHID (mio CHF)	A+B Total (mio CHF)	C Part des sociétés assujetties au barème ordinaire	D Part des sociétés à statut fiscal cantonal selon l'art. 28 LHID
ZH	2041,5	172,7	2214,2	92,2 %	7,8 %
BE	800,7	14,6	815,2	98,2 %	1,8 %
LU	235,1	24,2	259,3	90,7 %	9,3 %
UR	16,5	0,3	16,9	98,0 %	2,0 %
SZ	57,0	16,7	73,8	77,3 %	22,7 %
OW	18,0	1,1	19,1	94,4 %	5,6 %
NW	20,0	4,9	24,9	80,4 %	19,6 %
GL	17,6	2,2	19,8	89,0 %	11,0 %
ZG	219,5	255,9	475,5	46,2 %	53,8 %
FR	187,6	51,1	238,6	78,6 %	21,4 %
SO	228,6	3,4	232,0	98,5 %	1,5 %
BS	300,3	375,8	676,1	44,4 %	55,6 %
BL	236,0	48,4	284,5	83,0 %	17,0 %
SH	51,0	44,2	95,2	53,5 %	46,5 %
AR	23,7	1,2	24,9	95,1 %	4,9 %
AI	4,9	0,9	5,9	83,8 %	16,2 %
SG	341,9	34,3	376,2	90,9 %	9,1 %
GR	108,3	5,5	113,8	95,2 %	4,8 %
AG	602,1	7,9	610,0	98,7 %	1,3 %
TG	155,2	4,0	159,2	97,5 %	2,5 %
TI	370,2	107,8	478,0	77,5 %	22,5 %
VD	770,4	302,3	1072,7	71,8 %	28,2 %
VS	235,3	5,3	240,6	97,8 %	2,2 %
NE	142,1	234,9	377,0	37,7 %	62,3 %
GE	1096,3	430,8	1527,1	71,8 %	28,2 %
JU	69,5	3,5	73,0	95,2 %	4,8 %
Total	8349,3	2153,9	10 503,2	79,5 %	20,5 %

Les recettes de la Confédération (impôt fédéral direct) provenant des sociétés à statut fiscal cantonal s'élevaient à quelque 4,2 milliards de francs (part des cantons incluse) en moyenne pour les années 2011 à 2013, soit près de 50 % de la totalité des recettes tirées de l'imposition du bénéfice.

Ces chiffres n'englobent que les conséquences directes sur les recettes 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).

1.1.4 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 rigueur¹². 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). Ce potentiel 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 bénéfices 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.

Les cantons qui supportent des charges excessives en raison de la structure de leur population ou de leur fonction de centre bénéficient 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 profitent d'une compensation géo-topographique des charges. La Confédération finance intégralement la compensation des charges.

La compensation des cas de rigueur garantit qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne soit pénalisé financièrement par le passage à la nouvelle péréquation financière en 2008. Limitée jusqu'en 2034, elle diminue chaque année de 5 % depuis 2016. Un canton bénéficiaire perd son droit à la compensation des cas de rigueur dès qu'il présente un fort potentiel de ressources. Celle-ci est financée par la Confédération (deux tiers) et par les cantons (un tiers). Le PF 17 concerne 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.

¹² La péréquation financière au sens large englobe également tous les transferts affectés verticaux liés à la répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons ainsi que la collaboration intercantonale relative à la compensation des charges.

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 encore en vigueur. Sur le plan international, le système actuel est critiqué notamment 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 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, diminue la fiabilité de la planification pour les entreprises concernées qui ont des activités transfrontalières et nuit à la place économique suisse ainsi qu'à sa réputation. La réforme du droit suisse de l'imposition des entreprises demeure urgente. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances (DFF) dès le 22 février 2017 d'élaborer des recommandations concernant les lignes directrices du PF 17 en collaboration avec les cantons, tout en tenant compte des villes et des communes et en organisant des auditions auprès des groupes d'intérêt pertinents.

Une organisation de projet composée de représentants de la Confédération et des cantons a été mise en place pour évaluer les lignes directrices du PF 17 qui seraient susceptibles de recueillir un soutien aussi large que possible. Elle a mené des auditions auprès de ces groupes d'intérêt en mars 2017. De plus, des discussions bilatérales ont eu lieu entre le DFF et des représentants des partis politiques, des villes et des communes ainsi que des groupes d'intérêt de l'économie. Les villes et les communes ont également participé aux travaux de l'organisation de projet.

Les participants aux auditions et aux discussions ont unanimement reconnu la nécessité d'une nouvelle réforme et n'ont pas contesté la suppression des régimes fiscaux cantonaux, qui ne sont plus acceptés sur le plan international. Ils considèrent que de nouvelles réglementations fiscales particulières et des baisses de l'impôt cantonal sur le bénéfice devront être instaurées pour permettre à la Suisse de conserver son attrait. De plus, ils sont d'avis que la péréquation financière devra être adaptée à la nouvelle situation et que le PF 17 devra être mis en œuvre aussi rapidement que possible sans toutefois renoncer à une consultation ordinaire.

Les participants aux auditions estiment que la RIE III a été rejetée en raison du flou entourant son impact financier, de l'absence d'une compensation financière et de sa complexité. Ces aspects doivent être davantage pris en compte dans l'élaboration d'un nouveau projet.

1.1.6 Objectifs de la réforme

Les auditions avec les différents groupes d'intérêt ont révélé que les objectifs définis dans le cadre de la RIE III demeuraient valables. Le PF 17 vise à garantir une charge fiscale compétitive et à rétablir l'acceptation internationale. De plus, les entreprises devront continuer de participer au financement des tâches de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, ces dernières étant davantage prises en considération dans le PF 17 que dans la RIE III.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Aperçu des éléments de la réforme

La suppression des régimes fiscaux cantonaux, qui ne sont plus acceptés sur le plan international, constitue le premier élément du PF 17. Cette mesure s'accompagne de nouvelles dispositions fiscales particulières afin que la Suisse reste un lieu d'implantation intéressant pour les entreprises. Les cantons bénéficieront en outre d'une marge de manœuvre dans leur politique budgétaire pour pouvoir, en cas de besoin, baisser 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 toute disparité entre les cantons et pour garantir qu'elle se fonde toujours sur les ressources effectives des cantons. L'imposition accrue des dividendes et la révision à la hausse des prescriptions minimales fixées par la Confédération en matière d'allocations familiales garantissent une répartition équitable des charges de la réforme et une contribution adéquate des entreprises.

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 correspondantes doivent encore être fixées.

1.2.2.2 Patent box

Le PF 17 met en place une *patent box* obligatoire au niveau des cantons, grâce à laquelle le bénéfice net imputable aux brevets et aux droits comparables est imposé, sur demande, avec une réduction de 90 %. Les cantons peuvent prévoir une réduction inférieure. Au niveau fédéral, ces bénéfices sont imposés sans la moindre remise.

La *patent box* est un outil actuellement utilisé par de nombreux États (cf. chiffre 1.4). **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

Illustration 3: *Patent box*) et accepté par l'OCDE et 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 avant tout être conforme à la norme de l'OCDE. D'un point de vue technique, la marge de manœuvre reste considérable. Pour le Conseil fédéral, il est essentiel que la *patent box* tienne compte dans son aménagement des aspects pratiques de la réglementation et encourage l'innovation.

Approche Nexus modifiée

L'OCDE a défini une norme sur les *patent boxes* pour éviter que leur utilisation 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 Nexus modifiée», selon laquelle les revenus issus des droits éligibles ne peuvent bénéficier d'une imposition privilégiée qu'en proportion des dépenses de recherche et de développement (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 dans l'entreprise. Par dépenses de R&D imputables au contribuable, on entend les dépenses inhérentes aux activités de R&D réalisées par celui-ci, exécutées par des tiers ou menées par des sociétés du groupe, à condition que ces dernières aient leur siège en Suisse. Afin de compenser le financement et le contrôle des activités de R&D effectuées à l'étranger par des sociétés du groupe, une majoration (*uplift*) correspondant à 30 % des dépenses de R&D imputables au contribuable est prévue, dans la mesure où la part de R&D réalisée à l'étranger équivaut effectivement à ce pourcentage.

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 de semences, l'exclusivité des données au sens de la loi sur les produits thérapeutiques 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. Il ne peut cependant pas être breveté. 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.

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 et conforme aux objectifs que les brevets portant sur ces inventions soient eux aussi éligibles à la *patent box* suisse. Dès lors, cette dernière bénéficierait également à un nombre accru de services. 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 suisses.

En revanche, un logiciel peut être breveté en tant que tel 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.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux du point de vue de la politique économique ni de la pratique d'exclure toutes les formes de logiciel de la *patent box*. L'approche choisie semble pertinente également pour les recettes fiscales des cantons et des communes: d'une part, les cantons peuvent fixer le niveau de l'allègement correspondant et donc influencer sensiblement sur les conséquences financières de la *patent box*; d'autre part, une *patent box* un peu plus généreuse peut permettre aux cantons de baisser moins fortement leur taux d'imposition des bénéfices 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. Or cette situation pourrait conduire à ce que des PME soient de fait exclues d'une *patent box*. En Suisse, il est cependant relativement simple et avantageux de déposer un brevet. 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.

Calcul du bénéfice de la *patent box*

Selon la norme de l'OCDE, seuls les bénéfices découlant de brevets et de droits comparables sont éligibles à la *patent box*. Il peut s'agir, par exemple, de licences ou du produit de la vente de brevets et de droits comparables. Outre ces bénéfices 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 représente le bénéfice de la *patent box*. 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. Pour calculer le bénéfice découlant des brevets et des droits comparables à partir du bénéfice d'un produit, une déduction de la rémunération des marques et une déduction de 6 % des coûts afférant au produit sont prévues. Le niveau de ces déductions repose sur des valeurs empiriques. On devrait ainsi éviter des résultats trop généreux et s'assurer que seul le bénéfice effectivement issu des innovations soit assujéti à une imposition réduite. La méthode résiduelle est également utilisée de manière similaire au Royaume-Uni.

1.2.2.3 Déductions supplémentaires en matière de R&D

Comme la *patent box*, des mesures encourageant les activités de R&D sont appliquées dans de nombreux États (cf. chiffre 1.4,

Illustration 4: Encouragement des activités de R&D). L'OCDE et l'UE ne les ont pas encore examinées. L'introduction de déductions supplémentaires en matière de R&D, facultatives pour les cantons, permet de s'assurer que la Suisse restera compétitive à l'échelle internationale dans ce domaine également. En outre, ces déductions contribuent à promouvoir l'innovation.

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 réalisées en Suisse pour l'assiette 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 R&D correspond à celle qui figure dans la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹³ et 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 exclues les dépenses relatives à la mise sur le marché des produits et à leur valorisation sur le marché. L'utilisation d'une définition déjà existante de la notion de R&D dans le droit suisse contribue à la cohérence de la législation.

La limitation de la déduction supplémentaire aux dépenses de personnel fait office de contrepois à la définition relativement large de la notion de R&D et garantit l'équité de la mesure. De plus, le calcul des dépenses de personnel engendre une charge administrative relativement faible pour les entreprises et les autorités fiscales.

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, bien qu'elle soit souvent inférieure à 75 % même dans les secteurs à forte 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.

En plus des activités directes de R&D, la déduction supplémentaire peut s'appliquer aux mandats de recherche en Suisse. Cependant, elle n'est admissible qu'à hauteur de 80 % du montant facturé pour ces mandats. Étant donné que ce montant comprend régulièrement une composante du bénéfice et une compensation des frais généraux, sa déduction intégrale discriminerait la recherche directe par rapport à celle effectuée par des tiers. C'est la raison pour laquelle l'encouragement est limité à 80 % du montant facturé.

Cette mesure peut bénéficier à toutes les entreprises qui font de la recherche et du développement, y compris aux PME, à condition que les cantons la mettent en place. Aucune déduction supplémentaire en matière de R&D n'est accordée au niveau fédéral.

1.2.2.4 Limitation de la réduction fiscale

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'allègement 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 compenser avec 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. La mesure n'ayant pas été contestée lors des auditions concernant le PF 17, elle est reprise dans le nouveau projet. La limitation de la réduction fiscale prévoit de manière contraignante pour les cantons qu'une entreprise doit toujours s'acquitter de l'impôt sur au moins 30 % de son bénéfice imposable avant l'application des dispositions particulières et que cette dernière ne saurait se traduire par des pertes. Les cantons peuvent fixer une imposition minimale plus élevée.

Les amortissements découlant d'une imposition passée 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 nettes d'impôt les réserves latentes existantes et de les amortir au cours des années suivantes, ce qui influe sur le bénéfice imposable. En vertu de la disposition transitoire, ces amortissements seront intégrés au calcul de la limitation de la réduction fiscale.

1.2.2.5 Augmentation 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, 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 de Zurich, de Berne, de Nidwald, de Glaris, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall et d'Argovie.

La charge de l'impôt sur le bénéfice a eu tendance à reculer en Suisse ces dernières années, et les dispositions en vigueur surcompensent partiellement la double imposition économique dans certains cantons. 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'une hausse de salaire. C'est la raison pour laquelle une augmentation de l'imposition des dividendes se justifie même dans le droit actuel. 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. En effet, 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);

¹³ RS 420.1

- le droit de timbre d'émission (sociétés de capitaux);
- l'impôt sur la fortune.

Compte tenu de ces nombreux facteurs d'influence, aucun niveau «adéquat» d'imposition des dividendes ne peut être fixé une fois pour toutes dans chaque situation, notamment car une société de capitaux se situe souvent dans un canton différent de celui des actionnaires, 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 occasionnerait en pratique une charge de travail disproportionnée.

Plusieurs comparaisons de la charge fiscale basée sur le droit en vigueur révèlent cependant une tendance à la sous-imposition et l'adéquation d'un relèvement à 70 % (cf. chiffre 3.2.3.3 à ce sujet). Celui-ci corrige donc la sous-imposition existante, qui s'accroîtrait avec le PF 17. À l'inverse, une augmentation plus importante de l'imposition des dividendes, à 90 % par exemple, tendrait vers une surimposition, qui engendrerait alors des modifications comportementales opposées; il convient dès lors de la refuser.

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

1.2.2.6 Augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct

Le PF 17 entend conserver autant que possible 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 toutefois que sur une partie des revenus mobiles. Après la suppression des régimes fiscaux cantonaux, les bénéficiaires non couverts par ces outils seront soumis à un taux d'imposition ordinaire.

Le maintien en Suisse des anciennes sociétés à statut fiscal cantonal dépend de plusieurs facteurs d'implantation non fiscaux, mais 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 son équivalent cantonal. 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.

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 par une légère augmentation du produit de l'impôt sur le bénéfice de la Confédération, car moins de charges pourront être déduites de la base de calcul. Sans participation de la Confédération aux pertes de recettes des cantons, le rapport coûts/avantages serait réparti 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 qui leur fourniraient une marge de manœuvre budgétaire et leur permettraient, 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 et évite 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.

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

Baisses de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons

L'ampleur de la compensation verticale doit être déterminée à l'avance pour garantir une planification cantonale fiable. La principale difficulté tient au fait que les répercussions financières de la réforme sur les cantons ne sont pas encore toutes connues; ceux-ci ne décideront de leur politique fiscale que lorsque le projet de la Confédération aura été défini concrètement. Sur le plan financier, la question centrale concerne une éventuelle baisse de la charge ordinaire de l'impôt cantonal sur le bénéfice et son importance.

Eu égard à leur autonomie fiscale, les cantons apporteront leur propre réponse à cette question. L'ampleur des baisses d'impôt cantonales étant inconnue pour le moment, les répercussions financières de la politique fiscale des cantons, et dès lors la compensation verticale requise, doivent être calculées sur la base d'hypothèses. En l'occurrence, un comportement optimal des cantons concernant le rendement de l'impôt est admis par hypothèse. 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 ce modèle, qui ne donne des indications que sur les valeurs agrégées ou les valeurs moyennes au niveau national.

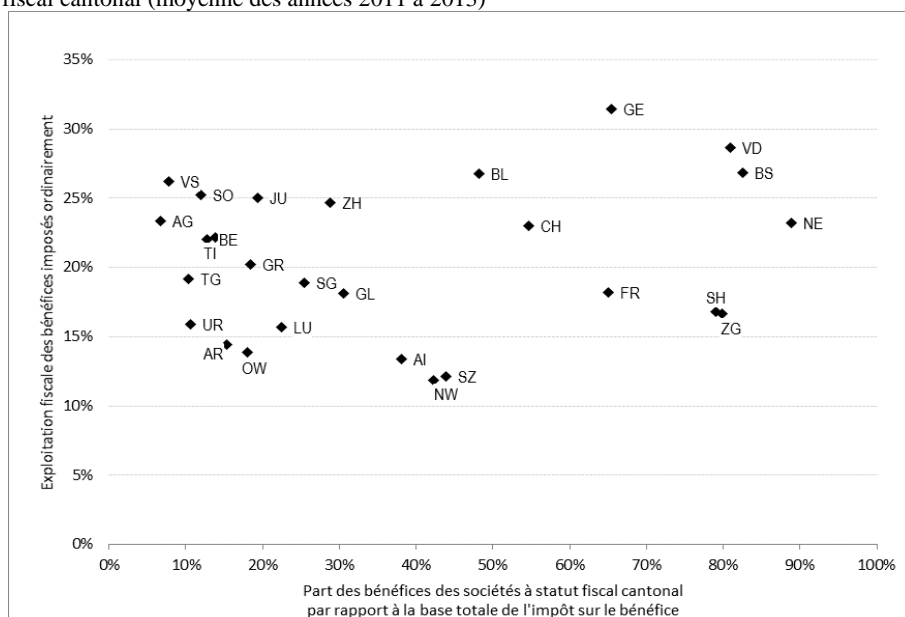
Qu'un canton décide d'abaisser l'impôt sur le bénéfice ou qu'il y renonce, il doit s'attendre à des pertes de recettes. S'il diminue le taux d'imposition des bénéficiaires pour le porter à un niveau compétitif sur le plan international, il peut certes conserver le substrat mobile de l'impôt correspondant, mais il subit néanmoins des pertes de recettes, car les entreprises imposées ordinairement jusqu'à présent 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 bénéficiaires imposés ordinairement 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 ordinaire sur le bénéfice 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 bénéficiaires imposés auparavant au taux ordinaire sont imposés maintenant à un taux plus bas. Si un canton à taux d'imposition élevé ne l'abaisse pas, 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 des impôts, les baisses de recettes fiscales sont plus grandes si la part du substrat de l'impôt sur le bénéfice dont l'imposition est privilégiée par rapport à l'ensemble du substrat de cet impôt augmente (et inversement). Par contre, les baisses des recettes diminuent en cas de réduction de l'impôt sur le bénéfice en raison de la diminution des effets d'aubaine pour les bases de l'impôt sur le bénéfice soumises à l'imposition 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 bénéficiaires ordinaires (c.-à-d. le produit de l'impôt sur le bénéfice divisé par l'assiette fiscale 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 1: 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 2011 à 2013)



Ampleur de la compensation verticale

Sur la base des hypothèses susmentionnées, les baisses cantonales de l'impôt sur le bénéfice se traduiraient par des pertes de recettes publiques de quelque 2,5 milliards de francs (d'après les données disponibles les plus récentes; moyenne de 2011 à 2013), dont environ 20 % au niveau de la Confédération et presque 80 % au niveau des cantons et des communes. 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 à l'encouragement des activités de R&D. De plus, on tient compte du fait que les baisses de l'impôt sur le bénéfice décidées par certains cantons pour rester compétitifs sur le plan international accroîtront la pression sur les taux de l'impôt des autres cantons dans 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 péréquation 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'un côté, elles sont à l'origine des principales pertes de recettes; de l'autre, ces pertes sont ventilées 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, et en particulier l'adaptation de l'imposition des dividendes: cette modification apportera des recettes supplémentaires de quelque 80 millions de francs à la Confédération, mais leur montant est sensiblement plus élevé au niveau des cantons (env. 355 millions de francs). Si l'on tient compte des effets de répartition de tous les éléments de la réforme, une péréquation verticale de l'ordre de 3,5 % des recettes de l'impôt fédéral direct peut aboutir à une ventilation équitable entre les échelons de l'État.

Organisation de la compensation verticale

En plus du montant de la compensation verticale, il faut déterminer *comment* le répartir entre les cantons.

L'impact sur ces derniers doit être pris en compte dans une certaine mesure. Toutefois, s'appuyer exclusivement sur les cantons qui rencontrent des difficultés financières à cause de la suppression des régimes fiscaux cantonaux reviendrait pour la Confédération à subventionner les baisses d'impôt dans certains cantons, ce qui irait à l'encontre de l'autonomie fiscale cantonale. Dans la mesure du possible, la compensation ne devrait donc pas influencer sur la concurrence fiscale: le mécanisme de répartition doit permettre à tous les cantons d'assoir ou d'améliorer leur position dans la concurrence fiscale internationale et intercantonale.

Les cantons peuvent décider librement de la manière dont ils conservent ou améliorent leur attrait en termes 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 devrait être conçue comme un transfert non affecté à destination des cantons.

Une adaptation du partage des recettes permet de considérer au mieux toutes les conditions énoncées. Le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre la compensation verticale en relevant la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct. Celui-ci 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 selon la Constitution (art. 128, al. 4, Cst.): un relèvement est donc possible au niveau de la loi.

Sur la période couverte par la base de données utilisée, le volume permettant une répartition équitable des charges de la réforme entre les échelons de l'État s'établit à quelque 650 millions de francs. Il doit être fixé en tant que part aux recettes de l'impôt fédéral direct. Ce montant sera donc sensiblement plus élevé au moment de la mise en œuvre du PF 17 dans les cantons (vraisemblablement en 2020): il dépend de l'évolution de cet impôt au cours des années à venir. Le Conseil fédéral table sur un volume d'environ 825 millions de francs ou de 3,5 % de l'impôt fédéral direct. Pour donner aux cantons une marge de manœuvre budgétaire d'une ampleur comparable, leur part aux recettes de l'impôt fédéral direct sera relevée en conséquence, passant de 17 % actuellement à 20,5 %.

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 3: Effet de répartition escompté au niveau des cantons (en millions de francs)

ZH	163
BE	58
LU	32
UR	2
SZ	29
OW	4
NW	7
GL	2
ZG	57
FR	23
SO	14
BS	53
BL	24
SH	11
AR	4
AI	1
SG	30
GR	11
AG	39
TG	14
TI	28
VD	94
VS	14
NE	17
GE	93
JU	4
CH	825

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 plus faibles ressources (cf. chiffre 1.2.3.5).

1.2.2.7 Prise en compte des villes et des communes

La suppression des régimes fiscaux cantonaux concerne également les villes et les 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 villes et 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 les cantons à tenir compte de manière appropriée de leurs villes et communes. Une réglementation 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 réglementation ne déploie aucun effet juridique contraignant. Selon la situation cantonale, elle n'implique pas obligatoirement des contributions financières des cantons 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 lors de la future élaboration des projets d'application cantonaux.

1.2.2.8 Hausse des prescriptions minimales 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 frais 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 extrafamilial pour enfants, 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, 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 supérieur¹⁴. Le relèvement des allocations familiales allégera donc la charge des familles.

Chaque canton fixe le montant des allocations familiales. La Confédération définit uniquement les montants minimaux dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)¹⁵: respectivement 200 et 250 francs par mois pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle. Ces montants s'appliquent également aux allocations familiales dans l'agriculture

¹⁴ Cf. rapport du Conseil fédéral «Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération» en réponse au 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.

¹⁵ RS 836.2

(loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, LFA¹⁶). 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 (CAF). 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 cette catégorie professionnelle. Les allocations familiales des personnes n'exerçant aucune activité lucrative sont financées principalement par les cantons. Quant aux allocations familiales selon 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 an. Ces allocations sont financées pour l'essentiel par les employeurs (5,3 milliards de francs), dont les cotisations aux CAF s'inscrivent, selon les cantons et la branche, entre 0,1 % et 3,6 % des revenus soumis à l'AVS. Les travailleurs indépendants et les pouvoirs publics prennent en charge 0,2 milliard de francs chacun¹⁷. 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 (69 millions de francs). Dans certains cantons, les personnes sans activité lucrative versent leurs propres cotisations (7 millions de francs).

Les coûts d'une hausse des allocations sont estimés à 337 millions de francs. Ils seront principalement à la charge des entreprises, qui bénéficient cependant 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 301 millions de francs par an, les indépendants à hauteur de 12 millions, les pouvoirs publics de 20 millions, l'assurance-chômage de 4 millions et les personnes sans activité lucrative de 400 000 francs. Cette hausse déploiera des effets dans tous les cantons, à l'exception de ceux de Berne, de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura, où les allocations familiales dépassent déjà de 30 francs ou plus le minimum fixé par la Confédération. Dans les autres cantons, la hausse des allocations familiales entraîne une hausse des taux de cotisation du même ordre.

Le Conseil fédéral a également examiné une augmentation plus importante des allocations familiales et d'autres mesures de politique sociale. Un relèvement des allocations familiales de 50 francs au lieu de 30 porterait les frais supplémentaires à 621 millions (contre 337 millions). Il déploierait alors également des effets dans les cantons de Berne et de Fribourg¹⁸. Le Conseil fédéral estime cependant qu'une telle charge supplémentaire mettrait en péril l'équilibre du projet et, partant, ses chances de succès au niveau politique. Une éventuelle 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.

1.2.3 Mesures supplémentaires

1.2.3.1 Réductions facultatives de l'impôt sur le capital

Les cantons ont déjà la possibilité de prendre en compte l'impôt sur le bénéfice des personnes morales dans l'impôt sur 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 supplémentaire 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 conserver l'attrait des cantons dans lesquels une imputation générale de l'impôt grevant le bénéfice sur l'impôt grevant le capital entraînerait des pertes de recettes trop importantes.

1.2.3.2 Déclaration de 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 obligatoirement, sur la base de prescriptions du droit commercial imposant une évaluation maximale des actifs, ou volontairement, sur la base d'amortissements ou de provisions excessives tolérées 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, 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 dans la mesure où 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, une prise en compte en faveur du contribuable a lieu lors d'une arrivée en Suisse. Avant cette arrivée, il n'y a pas d'assujettissement en Suisse: les réserves latentes existant avant cette date ne doivent donc pas être soumises, non plus, 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 exemption fiscale objective ou subjective.

Du point de vue de la systématique, 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 indirecte 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. Le PF 17 instaure une réglementation uniforme pour ces cas afin d'éviter toute imposition excessive. Les réserves

¹⁶ RS 836.1

¹⁷ Allocation pour personnes sans activité lucrative et contributions de la Confédération et des cantons pour les allocations familiales au sens de la LFA

¹⁸ Si les allocations familiales augmentaient de 50 francs, l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle progresseraient respectivement de 20 et de 10 francs dans le canton de Berne. Dans le canton de Fribourg, seule l'allocation pour enfant croîtrait de 5 francs; l'allocation de formation professionnelle serait inchangée, car elle dépasse déjà de 55 francs le montant minimum fixé par la Confédération.

latentes ne seront pas déclarées dans le bilan fiscal, mais déterminées par une décision de l'administration fiscale. Celles-ci 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 vend des droits de participation à une entreprise dont il détient au moins 50 % (vente à soi-même).

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 permet de s'assurer que la vente d'actions dispersées demeure exonérée d'impôt. La pratique a toutefois montré que ce seuil de 5 % n'était pas judicieux, car des ventes d'actions de plusieurs millions, motivées uniquement par des considérations liées à la planification fiscale, peuvent également être exonérées d'impôt. 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.

Une motion transmise par le Parlement demande 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. Le PF 17 crée les bases légales requises en la matière, celles-ci devant ensuite être précisées dans le cadre d'une modification d'ordonnance.

1.2.3.5 Modifications de la péréquation financière

La suppression des régimes fiscaux cantonaux nécessite une adaptation de la péréquation des ressources, qui concerne essentiellement la pondération des bénéfices 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 de fonctionner et 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 bénéfices 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 bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal jouent un rôle majeur au niveau du potentiel de ressources pourrait parfois augmenter fortement sans que cela ne reflète la situation économique de ces cantons. Par conséquent, tous les bénéfices 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 ne sont pas directement liées au PF 17 ne sont pas traitées ici et seront abordées dans le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.

Application des facteurs zêta

Le bénéfice total est pondéré au moyen du facteur zêta-1, qui correspond au rapport entre l'exploitation du potentiel fiscal des bénéficiaires des personnes morales et celle des revenus des personnes physiques. 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 bénéficiaires des personnes morales correspond exactement à celle des revenus des personnes physiques. Or la moyenne suisse révèle que l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est sensiblement inférieure à celle 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 situerait actuellement en dessous de 40 %.

Le facteur zêta-2 se rapporte aux bénéfices de la *patent box* en vertu de l'art. 24b P-LHID. Il reflète la réduction fiscale moyenne de ces bénéfices par rapport à ceux qui sont imposés ordinairement. Comme les cantons doivent impérativement accorder ce privilège fiscal, il faut en tenir compte dans le calcul des bénéfices déterminants. En revanche, l'encouragement en amont au titre de l'art. 25a P-LHID, qui est facultatif pour les cantons, n'est pris en compte qu'indirectement dans l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales et, partant, dans le facteur de pondération 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 guère influencer sur les facteurs zêta ou uniquement 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 qui remontent quatre à six ans en arrière. On utilise alors une moyenne de ces trois années de calcul. En d'autres termes, les nouvelles dispositions 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. 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)¹⁹, le Conseil fédéral peut donc fixer des seuils et des plafonds pour les facteurs zêta durant cette période afin de stabiliser le système.

¹⁹ RS 613.2

Une autre disposition concerne les facteurs bêta: cette nouvelle réglementation réduit progressivement la part des bénéficiaires 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 provisoirement 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 elles aussi encore traitées comme des sociétés à statut spécial dans le cadre de la péréquation des ressources. Le volume des bénéficiaires 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 bénéficiaires 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 bénéficiaires 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 au plus faible potentiel de ressources, qui s'élèvent à 180 millions de francs par an sur une période de sept ans. Ces contributions visent à atténuer l'impact de l'adaptation de la péréquation des ressources pour ces cantons et à garantir 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 au plus faible potentiel de ressources 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 rigueur (cf. message concernant la RIE III, FF 2015 4613).

Contrairement à la réglementation proposée dans le cadre de la RIE III, une période unique de six ans est exclue dans la péréquation financière et le rythme quadriennal est conservé. En mars 2017, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) avait suggéré plusieurs mesures d'optimisation de la péréquation financière, dont une dotation minimale garantie. Le rythme quadriennal aurait alors été obsolète, du moins dans la péréquation des ressources. Le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons se penchera notamment sur ce train de mesures et proposera quelques adaptations de la péréquation financière. Il n'est pas exclu que la péréquation des ressources soit modifiée dès 2020 sur la base du projet de la CdC et que l'on renonce alors aux périodes quadriennales. C'est la raison pour laquelle le PF 17 s'appuie sur le système existant et renonce en particulier à introduire une période unique de six ans. Cela allège les dispositions transitoires à l'art. 23a PFCC et permet de supprimer cinq alinéas par rapport aux dispositions prévues par la RIE III.

Mise en œuvre des modifications de la péréquation financière

Les modifications de la PFCC sont exposées au ch. 2.1 et celles de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)²⁰, au ch. 2.6.

1.3 Appréciation de la solution retenue

- La RIE III a été rejetée par le peuple. La situation n'a pas changé depuis, à savoir qu'il demeure nécessaire, au regard de la sécurité du droit et de la planification, de réformer rapidement la législation fiscale applicable aux entreprises suisses. Aussi l'objectif du Conseil fédéral est-il, au travers du PF 17, de présenter un projet capable de rassembler la majorité des suffrages. Pour y parvenir, il convient, par des mesures appropriées, de prendre en compte les critiques suscitées par la RIE III.

C'est pourquoi le PF 17 comporte les différences notables que voici par rapport à la RIE III:

- réglementation complète de la *patent box* au niveau législatif afin d'en accroître la transparence; restriction 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;
- relèvement du plafond de réduction fiscale;
- renonciation à un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts;
- 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 villes et 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 familiales.
- Le Conseil fédéral s'est dans une large mesure fondé sur les lignes directrices qui lui ont été recommandées par l'organisation de projet regroupant la Confédération et les cantons.
- De par la suppression des régimes d'imposition des sociétés à statut fiscal cantonal, les lois fiscales suisses sont alignées sur les normes internationales dans le domaine des régimes fiscaux dommageables. Cela permettra de respecter les engagements pris sur le plan politique et de rétablir la sécurité du droit.
- Les régimes spéciaux prévus (*patent box* et déductions supplémentaires des dépenses de R&D) sont conformes aux normes internationales et sont appliqués dans différents États. Ils sont d'ores et déjà connus et les analyses techniques requises sont disponibles, de sorte que les cantons sont à même de faire avancer leurs projets de mise en œuvre parallèlement à la Confédération. Si l'on renonce à ces régimes, les cantons seront contraints de prévoir des baisses générales supplémentaires de l'impôt sur le bénéfice afin d'éviter une fuite du substrat fiscal.
- La limitation de la réduction fiscale garantit que les entreprises qui pourront bénéficier de ces régimes spéciaux continueront de payer un impôt sur une partie de leur bénéfice.
- La RIE III prévoyait en plus l'instauration d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, censé rehausser l'attrait de la Suisse pour les activités de financement au sein d'un groupe et réduire la discrimination de l'autofinancement à l'échelon de l'entreprise. Le projet envisageait en outre la possibilité de faire valoir désormais sur une partie des fonds propres une déduction des intérêts notionnels réduisant le bénéfice imposable de l'entreprise. Dans le PF 17, le Conseil fédéral renonce à proposer une nouvelle

fois un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, au motif majeur que cette mesure a été fortement critiquée lors de la campagne qui a précédé la votation sur la RIE III. Ce faisant, il entend surtout faire en sorte que le projet soit susceptible de rassembler une majorité. Par rapport à la RIE III, le PF 17 ne renferme plus de mesures visant à réduire les impôts au niveau fédéral.

La renonciation à un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts 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 savoir quel en sera l'impact, cela dépend au premier chef 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, l'UE propose dans son projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) l'instauration d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts dans ses États membres. Ce projet sera-t-il réalisé – et si oui, quelle en sera la teneur? La question reste ouverte.

Sur le plan intérieur, il faudra, après la votation sur l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée», s'interroger sur la suite à donner à la réforme en suspens de l'impôt anticipé. Dans ce contexte, la question de l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts reviendra 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 l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, la RIE III prévoyait un dégrèvement de l'impôt sur le capital au niveau des fonds propres afférents aux prêts intragroupe. Il est également renoncé à ce dégrèvement. Sans l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, ce dégrèvement ne pourrait avoir qu'un faible impact sur l'attrait de la place économique, sans compter qu'il est jugé anticonstitutionnel dans l'expertise sur la constitutionnalité des mesures visées par la RIE III²¹. En outre, ce dégrèvement ouvre des possibilités 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.

- Les taux actuels de l'impôt sur le bénéfice justifient la hausse de l'imposition des dividendes dans la perspective d'une taxation indépendante de la forme juridique. Cette hausse sert en outre à la compensation financière, notamment dans les cantons. Pour les propriétaires de PME dont les entreprises ne sont pas imposées sur le bénéfice, la hausse de l'imposition des dividendes n'aura aucun effet, car ces entreprises ne distribuent souvent aucun dividende. Elles ne profiteront pas davantage d'un abaissement des impôts cantonaux sur le bénéfice.
- Le Conseil fédéral renonce 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. De son point de vue, le principe de l'apport de capital conserve toute sa légitimité. Il permet à l'actionnaire de reprendre, sans être imposé, les fonds que lui-même ou son prédécesseur en titre avait apportés. Il faut en effet partir de l'idée que le capital qu'il place dans une société a déjà été imposé. Cela vaut à la fois pour le capital-actions et pour les apports de capital. Alors que le premier pouvait retourner à l'actionnaire 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. Le principe de l'apport de capital est donc parfaitement légitime au regard de la systématique fiscale. 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 pas des changements de comportement massifs avant même de s'appliquer. Les entreprises risqueraient de retirer tout ou partie de leurs apports de capital ou de les convertir en capital-actions (dont la restitution serait ensuite exonérée d'impôt). Il pourrait également en résulter un exode de ces entreprises. Dans ces conditions, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a aucune raison, ni au regard de la politique fiscale ni au regard de la politique budgétaire, de toucher au principe de l'apport de capital.

En revanche, le Conseil fédéral entrevoit une lacune d'imposition en rapport avec la transposition. L'interaction de la barrière des 5 % lors de la transposition et du principe de l'apport en capital crée un potentiel de planification fiscale indésirable et entraîne des diminutions de recettes pour la Confédération, les cantons et les communes. Le présent projet vise à combler cette lacune par un ajustement de la transposition.

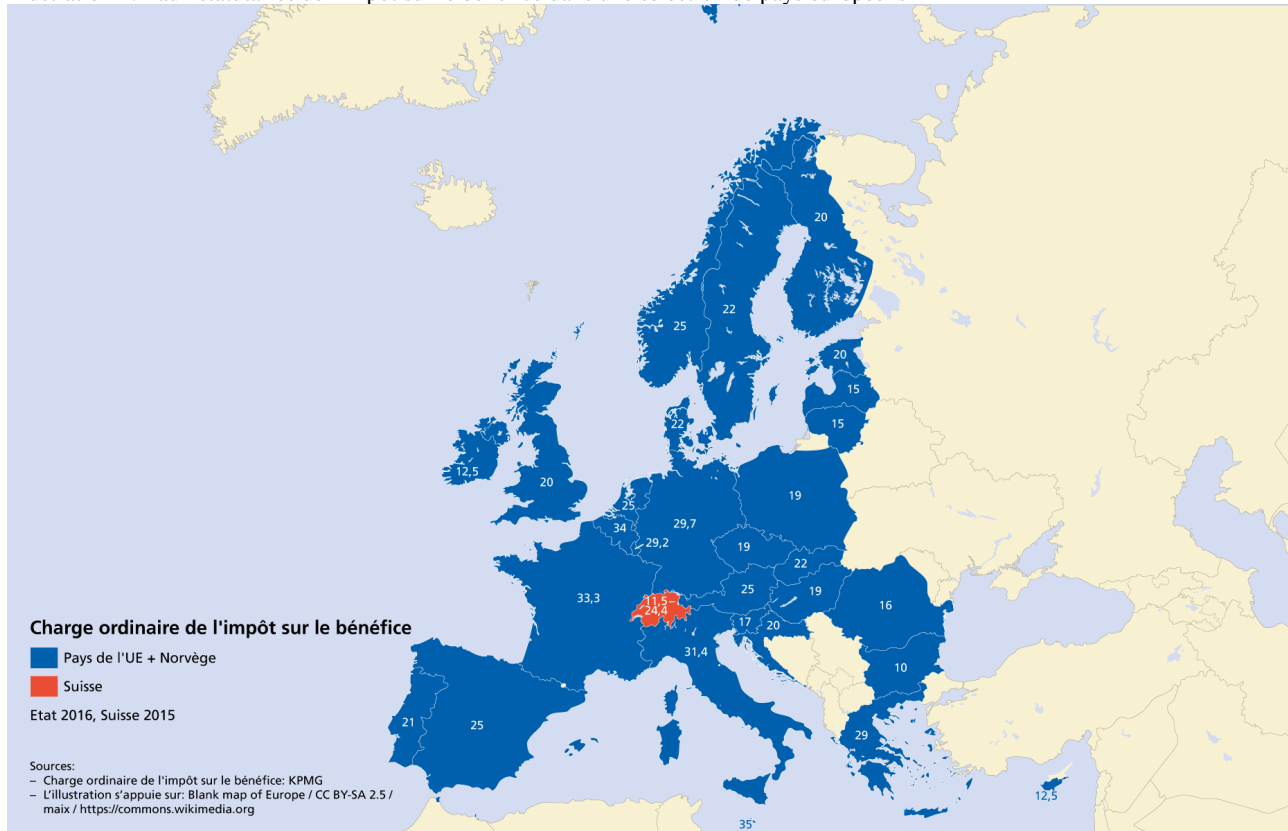
- En proposant une disposition selon laquelle les cantons doivent tenir compte de manière appropriée des conséquences du projet pour les villes et les communes, le Conseil fédéral répond à une préoccupation essentielle de leurs représentants.
- La hausse des prescriptions minimales de la Confédération en matière d'allocations familiales concerne également les entreprises qui ne profiteront pas de baisses de l'impôt sur le bénéfice. Il y a tout lieu de penser qu'une partie de ces coûts sera répercutée sur les salariés par le biais des salaires bruts et sur les consommateurs par le biais des prix. Le Conseil fédéral n'en est pas moins d'avis que cette mesure sociale compensatoire confère un caractère équilibré à la réforme et renforce l'acceptation politique du projet. Il se fonde en l'espèce sur les recommandations formulées par l'organisation de projet regroupant la Confédération et les cantons. L'augmentation des allocations familiales vise à mettre en œuvre une mesure en faveur des personnes physiques. Le budget de ces dernières est particulièrement grevé par l'augmentation des coûts de la santé. L'augmentation du montant minimum des allocations familiales permet de soulager les familles de façon ciblée. Le coût de ces mesures est principalement assumé par les entreprises (cotisations de l'employeur). La mesure génère un équilibre entre les entreprises et les personnes physiques.
- Du point de vue du Conseil fédéral, le PF 17 constitue un paquet globalement équilibré. Il s'agit d'un compromis entre les aspirations à maintenir le pouvoir d'attraction de la Suisse comme site d'implantation d'entreprises et les critiques essuyées par la RIE III. Le PF 17 est à même d'assurer des emplois et des recettes fiscales. Il n'en reste pas moins que ce sont les cantons qui prendront les décisions cruciales de politique fiscale requises à leur échelon, notamment quant à la fixation du barème cantonal de l'impôt sur le bénéfice. Ces décisions seront fondamentales pour les incidences financières à l'échelon des cantons et des communes (voir à ce propos le ch. 3.1 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

²¹ 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>.

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La carte que voici donne un aperçu général des taux d'imposition du bénéfice pratiqués en Europe. La multiplication de l'assiette (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 intégralement inclus dans le calcul, 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 2: Taux statutaires de l'impôt sur le bénéfice dans une sélection de pays européens



Les régimes spéciaux d'imposition qui sont proposés pour la *patent box* et les déductions supplémentaires des dépenses de R&D sont d'ores et déjà appliqués dans de nombreux pays d'Europe. Les illustrations qui suivent fournissent une vue d'ensemble de ceux qui connaissent ces régimes.

Illustration 3: Patent box

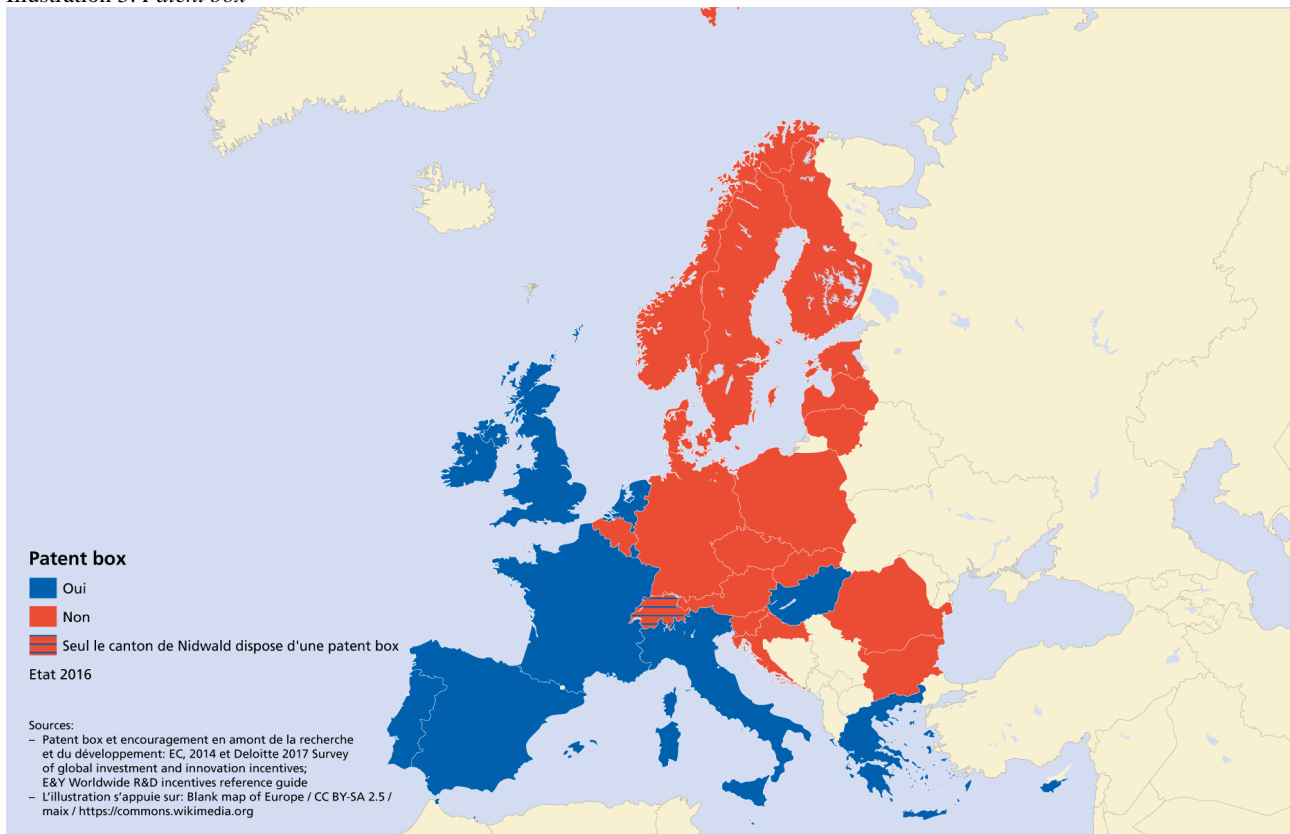
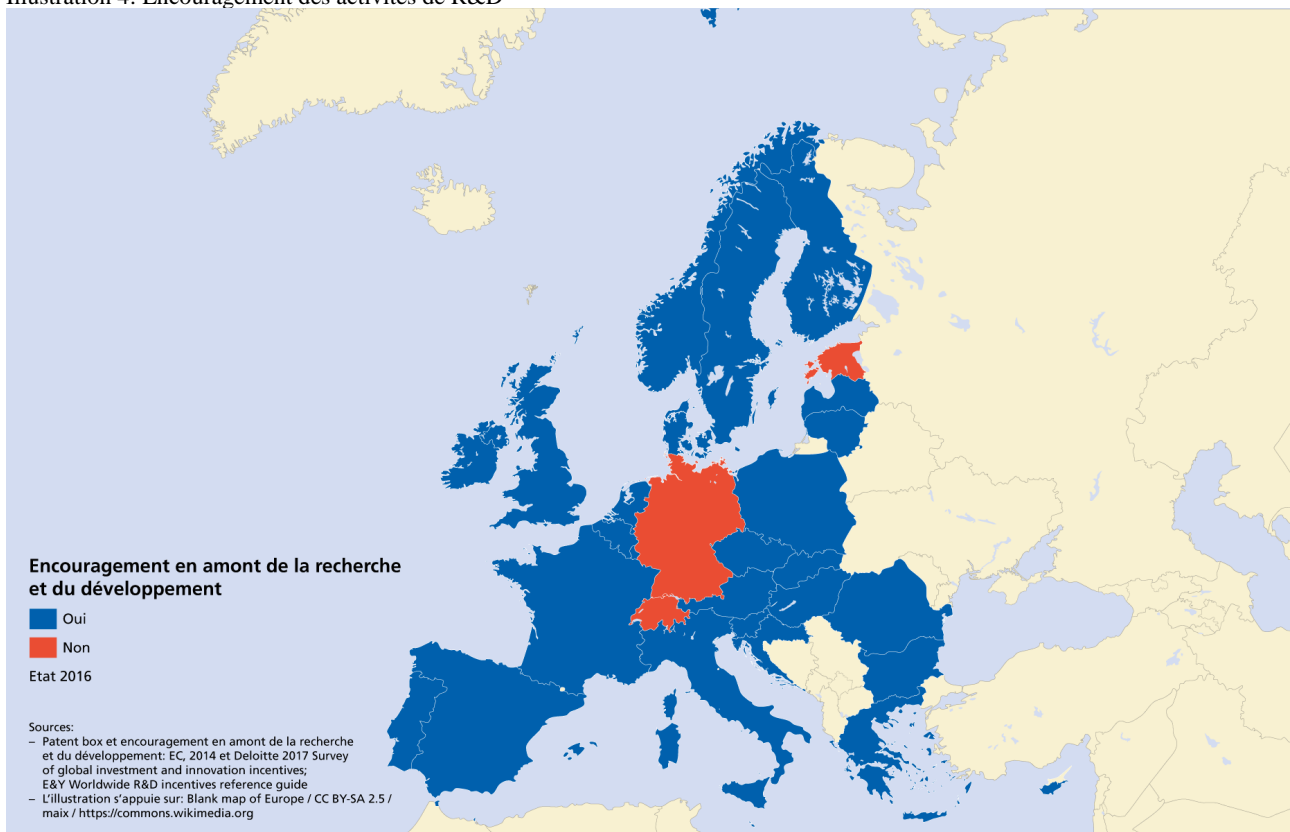


Illustration 4: Encouragement des activités de R&D



1.5 Mise en œuvre

Il est prévu que le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur du PF 17. Les réglementations fiscales applicables au niveau fédéral pourraient ainsi être mises en vigueur rapidement dès l'expiration du délai référendaire ou l'acceptation du projet en votation populaire. La LHID accorde habituellement un délai de deux ans 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 suffisamment 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 transitoire visée à l'art. 78g P-LHID entre en vigueur aussi rapidement que possible. 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 spécial jouent un rôle important. Les autres réglementations, à savoir la suppression des régimes fiscaux cantonaux et l'introduction de la *patent box* ainsi que l'introduction de la *patent box* et des déductions supplémentaires de R&D, n'entreront en vigueur dans les cantons qu'après une phase transitoire.

2 Commentaire des articles

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

Les modifications de 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.

La période intermédiaire de six ans prévue dans la RIE III pour la péréquation financière est abandonnée, ce qui permettra une coordination avec les propositions de réforme qui seront débattues dans le cadre du rapport 2016-2019 sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière. Sachant que ces propositions touchent également à la périodicité de la péréquation financière, les périodes de quatre ans sont provisoirement maintenues pour la fixation des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Il s'ensuit une version plus courte de l'art. 23a P-PFCC, car la prolongation et la concordance anciennement prévues des périodes s'écoulant entre la péréquation des ressources et la compensation des charges sont désormais superflues: par rapport à la version se rapportant à la RIE III, les al. 3, 4 et 6 à 8 ont été retirés.

Voici un bref résumé des modifications. Les adaptations techniques par rapport au message sur la RIE III sont également commentées.

Art. 3, al. 3, deuxième et troisième phrases

Du fait de la suppression des dispositions applicables aux sociétés jouissant de statuts spéciaux, il n'est plus nécessaire, pour déterminer le potentiel de ressources, de prendre en considération l'imposition réduite des bénéfices des sociétés en question. 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. Il n'y a aucun changement par rapport au message sur la RIE III.

Art. 23a, al. 1

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. Par rapport à la formulation du Conseil fédéral, le Conseil national a prévu non pas la prise en compte directe de cette imposition séparée dans la péréquation des ressources mais le maintien, jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme, de la pondération actuelle avec les facteurs bêta des bénéfices réalisés à l'étranger par d'anciennes sociétés à statut fiscal cantonal. Le Conseil des États a élargi cette disposition en ce sens que la pondération sera réduite d'un cinquième par an pendant cette période de cinq ans.

L'al. 1 a été formulé de manière plus brève. Il y est précisé que la réglementation fait référence aux données concernant le calcul de l'assiette fiscale agrégée au sens de l'art. 2 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC²²; années dites de calcul). Ces données seront intégrées avec un décalage de quatre à six ans au calcul de la péréquation des ressources (année dite de référence). Étant donné que l'entrée en vigueur dans les cantons aura lieu à une date ultérieure à celle qui était prévue dans le cadre de la RIE III, l'on se fondera sur les facteurs bêta de l'année de référence 2020.

La pondération avec les facteurs bêta concernant les sociétés qui auront renoncé spontanément à leur statut avant l'entrée en vigueur du PF 17 sera maintenue du moment de l'abandon du statut jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur du PF 17. La date d'effet a été repoussée d'un an et fixée au 31 décembre 2016.

Art. 23a, al. 2

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

Art. 23a, al. 3

L'al. 3 correspond à l'al. 2 de la version RIE III. Les données servant au calcul des facteurs zêta étant encore limitées en volume, des seuils et des plafonds pourront être introduits pour ces facteurs.

Art. 23a, al. 4

L'al. 4 correspond à l'al. 5 de la version RIE III.

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 dans 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'une faible contribution de base de l'État. 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 ne seront

utilisées pour la dernière fois que les années de calcul précisées dans l'ancienne législation fiscale, à savoir en l'occurrence 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 la dotation minimale définie dans la première phrase. 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 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 fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). Il y a donc lieu de le modifier en faisant référence aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.) Les art. 41^{er} et 42^{quinqües} 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 requise pour l'application de cette procédure reste fixée à 10 %.

L'unique modification réside dans le pourcentage d'imposition partielle de la fortune commerciale, qui est relevé 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 requise pour l'application de cette procédure reste fixée à 10 %.

L'unique modification réside dans le pourcentage d'imposition partielle de la fortune privée, qui est relevé 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. Le produit de la vente ainsi obtenu est à certaines conditions considéré comme rendement imposable de la fortune.

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 la pratique fiscale actuellement en vigueur.

Il n'en va pas de même pour la condition actuelle selon laquelle seules les transpositions atteignant au moins 5 % doivent être imposées. Ce seuil visait à permettre que le flottant puisse être transféré sans conséquences fiscales à la société contrôlée par le vendeur. En pratique, cependant, il s'est avéré que ce seuil de 5 % peut provoquer des sous-impositions se chiffrant en millions. La présente modification permet de combler cette lacune fiscale.

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, deuxième phrase

Le transfert à l'étranger du siège, de l'administration ou d'un établissement stable et le transfert à l'étranger d'actifs immobilisés, d'exploitations et de parties distinctes d'exploitation sont désormais réglés à l'art. 61b. C'est pourquoi cette précision est devenue superflue dans le présent article et peut être abrogée sans qu'il en résulte de modification sur le plan matériel. Concernant le transfert à l'étranger d'actifs circulants, qui n'est pas mentionné à l'art. 61b, l'art. 58, al. 1, let. c, première phrase, reste applicable.

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 faits marquant le début et la fin de l'assujettissement à l'impôt 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).

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 sont à évaluer comme un tout. On tiendra compte aussi de la valeur commerciale ou de celle de l'entreprise créée par le contribuable lui-même (plus-value originale), indépendamment du fait qu'elle puisse être portée à l'actif ou non d'après le droit commercial. Cependant, si des réserves latentes sont attribuées à divers postes distincts de l'actif, il convient de les transférer sur ceux-ci. Pour calculer la plus-value, il faut appliquer le principe de pleine

concurrence. La méthode d'évaluation retenue au début de l'assujettissement pour le calcul de la plus-value doit être conservée et s'appliquera également à la fin de l'assujettissement, sous réserve que la situation économique de l'entreprise n'ait pas radicalement changé.

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

L'al. 1 règle la déclaration des réserves latentes au début de l'assujettissement. Désormais, les entreprises pourront ne déclarer les réserves latentes (pour les actifs immobilisés) 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 la 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 du premier exercice. 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 en lien avec la réduction pour participations lors de la réalisation. Ainsi donc, lors de l'évaluation de l'ensemble 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 ce qu'il faut comprendre par début de l'assujettissement. Les éléments mentionnés sont symétriques aux éléments figurant à l'art. 61b. L'exclusion des actifs circulants permet d'éviter des corrections de bénéfice en application de ce régime. Cela pourrait être le cas si une société suisse achète à bas prix une marchandise à une société d'un groupe étranger et, la même année, la revend à des tiers à un prix plus élevé.

L'al. 3 définit la manière dont les réserves latentes déclarées doivent être amorties. La déclaration des réserves latentes n'intervenant que dans le bilan fiscal conformément à l'al. 1, 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 aux différents actifs 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 (principe de la valeur la plus basse).

L'al. 4 règle l'amortissement fiscal d'une plus-value déclarée ne pouvant être attribuée aux divers postes distincts 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 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 c, et al. 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 de l'entreprise n'ait pas fondamentalement changé sur le plan économique.

L'al. 2 indique les faits à l'occasion desquels 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. L'art. 58, al. 1, let. c, première phrase, s'applique au transfert à l'étranger d'actifs circulants (réalisation au sens de la systématique fiscale). Les prestations appréciables en argent demeurent imposables en raison des dispositions de l'art. 58, al. 1, let. b, 5^e tiret.

Art. 196

Al. 1: les cantons sont responsables de la taxation et de la perception de l'impôt fédéral direct. S'appuyant sur l'art. 128, al. 4, Cst., l'art. 196, al. 1, LIFD fixe la part qu'ils doivent verser à la Confédération. Selon le droit en vigueur, cette part s'élève à 83 % du produit de l'impôt fédéral direct. La péréquation verticale instaurée dans le sillage du PF 17 consistera à relever la part cantonale de 17 à 20,5 % et donc à abaisser, au moment de l'abrogation, à 79,5 % la part du produit brut de l'impôt fédéral direct devant être versée par les cantons.

Al. 1^{bis}: la question de savoir comment les charges issues de la réforme seront réparties entre le canton et les communes de son territoire relève de la compétence des cantons. La disposition de ce nouvel alinéa n'a donc pas force obligatoire. Elle incite cependant les cantons à tenir compte de manière appropriée des conséquences pour leurs villes et leurs communes de l'abrogation des régimes applicables aux sociétés à statut fiscal cantonal. Ancrer la prise en considération des villes et des communes dans la loi répond à une demande essentielle formulée par les associations faîtières de ces dernières.

2.3 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Art. 7, al. 1

Cette disposition contraint tous les cantons à instaurer la procédure d'imposition partielle. L'allègement se fera par l'intermédiaire de l'assiette fiscale, car un allègement par l'intermédiaire du taux d'imposition ne sera plus possible. Le niveau d'imposition est fixé à 70 %, les cantons pouvant prévoir dans leurs législations respectives une imposition plus élevée. L'harmonisation dans ce domaine est donc verticale et horizontale. Voir aussi les explications données sur l'art. 20, al. 1^{bis}, P-LIFD.

Art. 7a, al. 1, let. b

Analogue à l'art. 20a, al. 1, let. b, P-LIFD.

Art. 8, al. 2^{quinquies}

Analogue à l'art. 7, al. 1. Cette disposition règle les conséquences fiscales de participations détenues dans la fortune commerciale. Ici aussi, il y a une harmonisation verticale et horizontale. Voir également les explications sur l'art. 18b, al. 1, P-LIFD.

Art. 8a Revenus tirés de brevets et de droits comparables en cas d'activité lucrative indépendante

Analogue aux art. 24a et 24b P-LHID.

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, deuxième 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}, première phrase, et al. 3^{quater}, let. b

Ces dispositions 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.

Art. 24a Brevets et droits comparables: définitions

L'article définit les droits qui entrent en ligne de compte. L'al. 1 décrit les brevets et l'al. 2 décrit les droits comparables. Les brevets étrangers et droits comparables correspondants sont également éligibles à la *patent box*. La liste est exhaustive. 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*.

Art. 24b Brevets et droits comparables: imposition

L'al. 1 définit le fonctionnement de la *patent box*. Ainsi, la part du bénéfice net 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. Pour calculer cette part, on recourt à l'approche Nexus modifiée telle que définie par l'OCDE. Cette approche se fonde sur les activités de recherche et de développement sous-jacentes au brevet ou au droit comparable. Il s'ensuit que le bénéfice imposable au taux réduit est d'autant plus élevé que les activités en question imputables au contribuable lui-même sont importantes. Le contribuable peut choisir quels brevets et droits comparables doivent être imposés dans la *patent box*.

L'al. 2 règle les cas dans lesquels les brevets et droits comparables sont inclus dans un produit. Le bénéfice net imputable aux brevets et droits comparables est séparé du reste du bénéfice du produit. On applique ici la méthode résiduelle, selon laquelle le calcul est effectué à l'échelon du produit. Le bénéfice est réduit pour chaque produit d'un montant égal à 6 % des coûts attribués ainsi que de la rémunération de la marque. La première mesure est garante de ce que le bénéfice portant sur des fonctions de routine ne sera pas imposé à un taux réduit ou, en d'autres termes, que seul fera l'objet d'une réduction d'impôt le bénéfice provenant d'un produit qui repose effectivement sur une innovation. La déduction de la rémunération de la marque sert à respecter la norme de l'OCDE stipulant 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.

L'al. 3 règle l'imposition des brevets et des droits comparables lorsqu'ils seront soumis pour la première fois à l'impôt conformément à l'art. 24b. Lors de l'entrée dans la *patent box*, un décompte des dépenses de R&D déjà invoquées fiscalement pour les brevets, droits comparables ou produits est 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 des périodes fiscales antérieures. C'est pourquoi les dépenses des périodes fiscales antérieures 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 peuvent être imputées au résultat imposable que jusqu'à concurrence de cette valeur vénale. Il faut y faire attention, car l'art. 25a dispose que les dépenses de R&D doivent aussi être comprises 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: l'entreprise X veut utiliser la *patent box* pour les bénéfices imputables au brevet qu'elle vient de développer. La valeur vénale du brevet se monte à 100, les dépenses de R&D engagées au cours des cinq dernières années se montent à 50. Les dépenses de R&D ont été entièrement consenties en Suisse. D'après l'al. 3 de la norme proposée, on ajoute 50 (dépenses de R&D) au bénéfice imposable la première année où la *patent box* est appliquée. Les dépenses qui avaient à l'époque été entièrement déduites du bénéfice imposable sont imposées après coup, car à l'avenir les revenus ne seront eux aussi plus entièrement imposables.

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

L'al. 4 délègue au Conseil fédéral la compétence de préciser les dispositions d'exécution (cf. chiffre 2.7).

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

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

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

L'al. 1 autorise un canton à prévoir pour les dépenses de R&D au sens des al. 2 et 3 une déduction supplémentaire de 50 % de l'assiette de son impôt sur le bénéfice. Sont éligibles aussi bien les travaux de R&D que le contribuable a effectués lui-même que ceux qui ont été réalisés en Suisse par l'intermédiaire de tiers.

L'al. 2 précise que la définition de la recherche et du développement correspond à celle qui figure dans la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation. 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 augmentée. En principe, les dépenses de personnel directement imputables sont éligibles. 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. Le supplément de 35 % compense de façon forfaitaire les autres dépenses de R&D (de machines, par ex.). 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 sont elles aussi éligibles pour la déduction supplémentaire. La limitation à 80 % garantit qu'aucune déduction supplémentaire ne sera accordée sur la marge bénéficiaire facturée ni sur d'autres dépenses engagées dans le cadre du mandat. En cas de recherche sur mandat, il conviendra au préalable de vérifier si le montant facturé satisfait au principe de pleine concurrence. En cas de correction fiscale de ce montant, c'est le montant ainsi rectifié qui sera déterminant.

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. Sa libre attribution au mandataire pour le cas où le canton de son siège prévoirait des mesures d'encouragement plus généreuses est exclue si le canton du mandant propose cet instrument. 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 accrue. En revanche, il se peut que le mandataire soit un institut de recherche qui n'est pas assujéti à l'impôt sur la fortune, par exemple une université. Même si le mandataire est une entreprise commerciale dont les prestations sont acquittées par le mandant sur la base d'une méthode du prix de revient majoré, la déduction devrait 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. Son calcul intégrera l'imposition réduite dans la *patent box*, les déductions supplémentaires des dépenses de R&D et, en vertu de l'art. 78g, al. 3, les amortissements résultant de la perte du statut particulier avant terme. Conformément au présent article, 30 % du bénéfice devra rester imposable avant l'application de ces régimes spéciaux. Ce calcul exclut le rendement net des participations puisque celui-ci est indirectement exonéré par le biais de la déduction pour participation.

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 cet article entraîne la suppression des régimes fiscaux cantonaux.

Art. 29, al. 2, let. b

La suppression des régimes fiscaux cantonaux entraîne l'abrogation de cette disposition désormais sans objet.

Art. 29, al. 3

Cette exception permet aux cantons de prévoir une réduction de l'impôt au niveau de l'assiette fiscale 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 toutes ces modifications prendront effet à la même date dans 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 s'ils le souhaitent.

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 d'une marge de manœuvre considérable pour agencer 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 fin de l'imposition à titre de société à statut fiscal cantonal.

L'al. 1 dispose que les réserves latentes et la plus-value créée par le contribuable lui-même devront, lors de leur réalisation, être imposées séparément dans les cinq ans qui suivent, dans la mesure où elles n'auront pas été imposées jusqu'alors. La fin de l'imposition à titre de société à statut fiscal cantonal impliquera que les réserves latentes jusque-là non imposées, 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.

Al. 2: le montant total des réserves latentes existantes et de la plus-value créée par le contribuable lui-même sera fixé dans une décision susceptible de recours. Les cinq années suivantes, les réalisations (véritables, comptables ou découlant de la systématique fiscale) pourront être imposées séparément dans les entreprises jusqu'à concurrence de la valeur fixée. Le terme «réalisation» englobe également l'imposition séparée du bénéfice courant des années suivantes et l'imposition des dépenses de R&D dans le cadre de la première imposition réduite dans la *patent box*. Avec la déclaration d'impôt de la dernière période fondée sur l'ancien droit, il faudra envoyer aux entreprises un questionnaire relatif aux réserves latentes et à la plus-value créée par le contribuable lui-même. Si l'entreprise ne fait pas état de réserves latentes, il n'y aura rien à décider. Tous les bénéfices réalisés ultérieurement seront imposés 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'estimation des réserves latentes devra se faire selon une méthode agréée. Les cantons qui auront déjà appliqué cette règle avant la suppression des régimes concernant les sociétés à statut fiscal cantonal enverront également le questionnaire une année plus tôt. Les sociétés à statut spécial domiciliées dans ces cantons pourront également faire valoir leurs réserves latentes plus tôt. Mais elles auront aussi la possibilité d'attendre la suppression de ce statut et de faire valoir leurs réserves latentes 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 à la fin de l'imposition fondée sur l'art. 28, al. 2 à 4, de l'ancien droit, seront intégrés au calcul de la limitation de la réduction fiscale visée à l'art. 25b. Il s'agit en l'espèce de réserves latentes, y compris la plus-value créée par le contribuable lui-même, qui auront été déclarées en cas d'abandon volontaire du statut particulier avant l'entrée en vigueur des modifications de l'art. 28, al. 2 à 4.

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 mettra ensuite en œuvre la motion Pelli (13.3184) en modifiant l'ordonnance du 22 août 1967 sur l'imputation forfaitaire d'impôt²³.

Cette modification s'inspirera dans l'ensemble du projet ayant fait l'objet de la consultation effectuée en 2014 sur la modification de l'ordonnance relative à l'imputation forfaitaire d'impôt.

2.5 Loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)

Art. 5, al. 1

Les modifications apportées à la loi sur les allocations familiales ont trait aux taux minimaux des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle. Les cantons peuvent fixer des allocations plus élevées. Désormais, l'allocation pour enfant s'élèvera à au moins 230 francs par mois, au lieu de 200. À l'heure actuelle, les taux de 15 cantons²⁴ se situent au minimum fédéral et ceux de trois cantons²⁵ en deçà de 230 francs, de sorte que 18 cantons au total devront relever leurs taux.

Art. 5, al. 2

L'allocation de formation professionnelle s'élèvera à au moins 280 francs par mois, au lieu de 250. À l'heure actuelle, les taux de 15 cantons²⁶ se situent au minimum fédéral et ceux de trois cantons²⁷ en deçà de 280 francs, de sorte que 18 cantons au total devront relever leurs taux.

2.6 Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)

Les modifications de la PFCC sont mises en œuvre dans le cadre du PF 17 au moyen de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC). Cette ordonnance contient les dispositions d'exécution concernant le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges.

Le calcul du potentiel de ressources d'un canton est égal à la moyenne de l'assiette fiscale agrégée (AFA) des trois dernières années dont les données sont disponibles («années de calcul» au sens de l'art. 2 OPFCC). Par rapport à l'année de référence (année durant laquelle les versements sont effectués) pour laquelle le potentiel des ressources est calculé, ces années de calcul remontent à quatre,

²³ RS 672.201

²⁴ Zurich, Lucerne, Uri, Obwald, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, St-Gall, Argovie, Thurgovie et Tessin.

²⁵ Schwyz, Grisons et Neuchâtel.

²⁶ Zurich, Lucerne, Uri, Obwald, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, St-Gall, Argovie, Thurgovie et Tessin.

²⁷ Schwyz, Nidwald et Grisons.

cinq et six ans. Pendant une période de transition, le potentiel des ressources sera donc calculé sur la base d'années de calcul régies par les anciennes dispositions et d'années de calcul régies par les dispositions révisées. La mise en œuvre des nouvelles dispositions et l'abrogation des anciennes dispositions se feront donc par étapes successives.

Les rédacteurs du présent commentaire ont admis par hypothèse que les dispositions du PF 17 entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020. En ce qui concerne la planification, voir annexe (Illustration 5 – Période de transition à compter de l'entrée en vigueur le 1.1.2020).

Art. 1, al. 1, let. d et e

La définition de l'assiette fiscale agrégée (AFA) est formulée de façon plus générale. Cette modification permet de mettre en œuvre le texte de l'art. 3, al. 3, P-PFCC, en vertu duquel il faut prendre en compte les différences d'exploitation fiscale entre les bénéficiaires des personnes morales, d'un côté, et les revenus et la fortune des personnes physiques, de l'autre. Du fait que les statuts fiscaux cantonaux au sens de l'art. 28, al. 2 à 4, LHID²⁸ sont abrogés, le renvoi aux personnes morales bénéficiant ou non d'un statut fiscal cantonal est supprimé.

Section 5 (art. 15 et 16) et section 6 (art. 17 à 20)

Les sections 5 et 6 seront abrogées dès que les bases de données relatives aux années de calcul régies par l'ancien droit ne seront plus nécessaires pour calculer le potentiel des ressources des cantons. En cas d'entrée en vigueur des dispositions au 1^{er} janvier 2020, la dernière année de calcul régie par les dispositions abrogées serait 2019. 2025 sera la dernière année de référence pour laquelle ces données entreront dans le calcul de l'assiette fiscale agrégée.

Section 6a (art. 20a à 20c) et annexe 6a

La section 6a définit la nouvelle méthode de calcul des bénéfices déterminants des personnes morales, qui prend en compte les résultats de l'exploitation et de la cession de brevets et de droits comparables. Le bénéfice déterminant des personnes morales sera calculé pour la première fois sur la base des données relatives à l'année de calcul 2020, c'est-à-dire pour l'année de référence 2024. L'annexe 6a contient la définition des variables, des paramètres et des formules de calcul (l'art. 20c renvoie à cette annexe). L'annexe 6a contiendra également les valeurs des facteurs zêta (ch. 3) et des facteurs transitoires bêta (ch. 4), ainsi que les valeurs se rapportant à chaque canton qui sont calculées sur cette base (ch. 5).

Art. 20a

L'al. 1 reprend les dispositions des art. 15 et 17 concernant le calcul des bénéfices déterminants pour les différentes personnes morales. Il renvoie au bénéfice net imposable au sens de l'art. 58 LIFD.

Les al. 2 et 4 décrivent la méthode de calcul des bénéfices déterminants dans un canton. Les dispositions concernant le calcul des facteurs et la présentation formelle se trouvent à l'art. 20b et dans l'annexe 6a.

L'al. 3 prend en compte la limite concernant les allègements au sens de l'art. 25b LHID. Les cantons récoltent les données nécessaires à cet effet.

L'al. 4 correspond à l'art. 15, al. 2, en vertu duquel le bénéfice déterminant est nul lorsque le rendement net des participations est supérieur au bénéfice net imposable, ou lorsque le bénéfice calculé selon les dispositions des al. 1 à 3 est négatif.

Art. 20b

En ce qui concerne le potentiel des ressources, les bénéfices des entreprises soumises à l'imposition ordinaire ont actuellement la même importance que les revenus des personnes physiques. Par contre, les bénéfices réalisés à l'étranger par les personnes morales bénéficiant d'un statut fiscal cantonal sont pondérés par les facteurs bêta, qui sont moins élevés. Les statuts fiscaux cantonaux seront abrogés dans le cadre du PF 17. Seuls les rendements réalisés sur des brevets continueront d'être imposés de façon privilégiée. En outre, tous les bénéfices seront pondérés plus faiblement, car l'exploitation du potentiel fiscal des personnes morales est plus faible que celle des personnes physiques. Ce nouveau facteur de pondération est nommé zêta-1; il est le même pour tous les cantons.

L'al. 1 met en œuvre l'art. 3, al. 3, deuxième phrase, PFCC. Comme mentionné ci-dessus, on tient compte, pour le calcul du potentiel des ressources en ce qui concerne les bénéfices des personnes morales, de la différence d'exploitation du potentiel fiscal par rapport aux revenus et à la fortune des personnes physiques.

$$\begin{array}{l} \text{Exploitation du potentiel fiscal des bénéfices des personnes morales} \\ \div \text{Exploitation du potentiel fiscal des revenus et de la fortune des} \\ \text{personnes physiques} \\ \hline = \text{zêta-1} \end{array}$$

Le facteur zêta-1 se fonde sur des données issues des statistiques financières de la Confédération concernant le produit des impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice, le revenu et la fortune (y compris la part à l'impôt fédéral direct des cantons), sur l'assiette fiscale des bénéfices des personnes morales et sur les revenus et la fortune déterminants à l'échelle de la Suisse (cf. annexe 6a).

L'exploitation du potentiel fiscal se calcule en divisant les recettes fiscales correspondantes des cantons et des communes par l'assiette fiscale concernée. Ce faisant, la part des cantons à l'impôt fédéral direct est également prise en compte, car elle constitue également des recettes fiscales pour les cantons.

L'exploitation fiscale des bénéfices des personnes morales se calcule comme suit:

²⁸ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14)

$$\begin{aligned}
& \text{Recette de l'impôt sur le bénéfice des cantons et des communes} \\
& + \text{ Part des cantons à l'impôt fédéral direct sur les bénéfices des} \\
& \quad \text{personnes morales} \\
& \text{-----} \\
& = \text{ Recettes fiscales générées par les personnes morales} \\
& \div \text{ Bénéfices des personnes morales} \\
& \text{-----} \\
& = \text{ **Exploitation fiscale des bénéfices des personnes morales** }
\end{aligned}$$

L'exploitation du potentiel fiscal des revenus et de la fortune des personnes physiques obéit à la même démarche que pour les personnes morales: les recettes fiscales provenant des personnes physiques sont calculées sur la base des recettes d'impôts effectives (d'après les statistiques financières de la Confédération) et divisées par l'assiette fiscale des personnes physiques. Outre les revenus ordinaires, on prend en compte les revenus imposés à la source et la fortune.

$$\begin{aligned}
& \text{Recettes de l'impôt sur le revenu des cantons et des communes} \\
& + \text{ Part des cantons à l'impôt fédéral direct sur les revenus des} \\
& \quad \text{personnes physiques} \\
& + \text{ Produit de l'impôt à la source} \\
& + \text{ Produit de l'impôt sur la fortune} \\
& \text{-----} \\
& = \text{ **Recettes fiscales générées par les personnes physiques** } \\
& \\
& \text{Revenus déterminants des personnes physiques} \\
& + \text{ Revenus déterminants soumis à l'impôt à la source} \\
& + \text{ Fortunes déterminantes} \\
& \text{-----} \\
& = \text{ **Assiette fiscale des personnes physiques** } \\
& \\
& \text{Recettes fiscales générées par les personnes physiques} \\
& \div \text{ Assiette fiscale des personnes physiques} \\
& \text{-----} \\
& = \text{ **Exploitation du potentiel fiscal des personnes physiques** }
\end{aligned}$$

Les calculs reposent sur le total de l'ensemble des cantons et de leurs communes; autrement dit, le facteur zêta-1 intègre l'exploitation moyenne du potentiel fiscal. C'est la moyenne des six années de calcul de la dernière période de quatre ans qui est retenue tant pour les données fiscales que pour les bénéfices déterminants. Ce qui permet de stabiliser le facteur zêta au fil du temps.

L'al. 2 met en œuvre l'art. 3, al. 3, troisième phrase, PFCC. Le facteur zêta-2 reflète l'exploitation moyenne des bénéfices provenant de brevets et de droits comparables au sens de l'art. 24b LHID.

Le facteur zêta-2 est déterminé sur la base de la dernière année de calcul disponible. Comme pour le facteur zêta-1, un seul facteur zêta-2 est calculé pour tous les cantons. Cela permet d'éviter qu'un seul canton puisse influencer fondamentalement le potentiel des ressources à travers sa politique fiscale.

Les bénéfices éligibles à la *patent box* pondérés au moyen du facteur zêta-2 sont ajoutés aux bénéfices ordinaires (art. 20a, al. 3). La somme ainsi obtenue est multipliée par le facteur zêta-1 (art. 20a, al. 4).

Art. 20c

L'art. 20c reprend les anciens art. 16 et 18. À l'instar de ces derniers, il prévoit l'agrégation des données et renvoie à l'annexe 6a.

Art. 51 à 55, 56, al. 1 à 3, et 57

Les dispositions transitoires concernant l'instauration du nouveau système de la péréquation financière en 2008 sont caduques et peuvent donc être abrogées.

Art. 57a

Le potentiel de ressources se calcule sur la base des données de l'assiette fiscale agrégé des trois dernières années dont les statistiques sont disponibles (années de calcul selon l'art. 2, al. 2, OPFCC). Ces années remontent quatre à six ans avant l'année de référence, année durant laquelle les versements sont effectués.

L'art. 57a précise que, durant l'année de transition, le calcul de l'assiette fiscale agrégée est fonction de l'année de calcul concernée. Dans l'hypothèse où le PF 17 entre en vigueur en 2020, le calcul du potentiel de ressources se fera, pour les années de référence 2024 et 2025, sur la base tout à la fois de données régies par le système actuel (applicable jusqu'en 2019) et de données régies par le nouveau système (à partir de 2020).

Art. 57b

L'al. 1 met en œuvre l'art. 23a, al. 1, P-PFCC. Il prévoit que les bénéfices réalisés par des sociétés ayant auparavant bénéficié d'un régime fiscal cantonal continuent d'être pondérés au moyen des facteurs bêta durant une période de transition. Cette disposition concerne d'une part les sociétés qui renoncent à leur statut fiscal cantonal après le 31 décembre 2016 et, d'autre part, les sociétés qui perdent leur statut fiscal cantonal du fait des modifications de la législation cantonale induites par le PF 17. Le fait que le canton concerné ait déjà mis en œuvre une solution spéciale au 1^{er} janvier 2019 ne revêt aucune importance: dans le cadre de la péréquation

des ressources, le maintien des facteurs bêta permet de prendre en compte de manière forfaitaire la suppression des statuts fiscaux cantonaux.

La réglementation proposée tient compte du fait que les sociétés ayant auparavant bénéficié d'un régime fiscal spécial déclarent séparément leurs réserves latentes au moment de leur réalisation en vertu de l'art. 78g, P-LHID. Les réserves latentes ne sont prises en compte fiscalement qu'aux échelons cantonal et communal. Les données relatives à l'impôt fédéral direct utilisées pour le calcul ne traduisent donc pas la réduction de l'exploitation du potentiel fiscal.

En ce qui concerne les années de calcul 2017 à 2021, la part des bénéfices éligibles à la *patent box* des sociétés ayant auparavant bénéficié d'un statut fiscal cantonal seront pondérés au moyen des facteurs bêta. À compter de l'année de calcul 2021, le volume concerné des bénéfices sera réduit d'un cinquième chaque année. En vertu de l'al. 2, le cinquième concerné sera pondéré au moyen du nouveau facteur zêta-1 ou du facteur zêta-2.

Année de calcul	Part pondération bêta
2017–20	100 %
2021	80 %
2022	60 %
2023	40 %
2024	20 %

L'al. 3 prend en compte la limite concernant les allégements au sens de l'art. 25b LHID. Les cantons récoltent les données nécessaires à cet effet.

Les facteurs bêta seront déterminés la dernière fois pour la période suivant l'année 2020. En vertu de l'al. 4, ces facteurs figurent dans la nouvelle annexe 6a.

Art. 57c

Les dispositions relatives aux sociétés bénéficiant d'un statut spécial sont abrogées. La condition pour que les bénéfices réalisés par les sociétés ayant auparavant bénéficié d'un statut fiscal cantonal puissent être pondérés au moyen des facteurs bêta est que ces sociétés continuent d'être visibles dans les données. L'al. 1 charge les cantons d'identifier les sociétés ayant bénéficié auparavant d'un statut fiscal cantonal afin que les données nécessaires puissent être extraites.

L'al. 2 détermine la part des bénéfices que les différentes sociétés ont réalisée et qui continuera d'être pondérée au moyen du facteur bêta. À cet effet, on calcule la moyenne pondérée des trois dernières années durant lesquelles elle bénéficiait encore d'un statut fiscal cantonal. Cette part ne change pas jusqu'à l'expiration de la disposition transitoire.

En vertu de l'al. 3, lorsqu'une personne morale qui bénéficiait d'un statut fiscal spécial fusionne avec une autre personne morale sans statut fiscal particulier, les bénéfices de la personne morale fusionnée sont pondérés proportionnellement au moyen du facteur bêta correspondant. La part correspond au rapport entre les bénéfices des deux personnes morales. En cas de scission d'une société bénéficiant d'un statut fiscal spécial, les deux personnes morales sont pondérées au moyen de l'ancien facteur bêta.

Art. 57d

L'art. 23a, al. 2, P-PFCC prévoit que le Conseil fédéral pourra fixer un seuil et un plafond pour les facteurs zêta-1 et zêta-2 durant la période de transition des années de transition 2024 à 2030. Cette mesure est nécessaire car, dans les premiers temps, la base de données ne couvrira pas la période de six ans requise.

En ce qui concerne le facteur zêta-1, il doit dans un premier temps se situer dans une fourchette entre 25 et 35 %. Il sera possible ultérieurement d'attribuer une seule valeur à ce facteur. Ce changement ne pourra toutefois pas être envisagé avant que l'on connaisse les modifications apportées par les cantons à leurs règles d'imposition des entreprises et que l'on puisse estimer assez précisément leurs conséquences.

Quant au facteur zêta-2, il dépend des réductions que les cantons accorderont pour les bénéfices éligibles à la *patent box*. Or, celles-ci n'étant pas encore connues, le facteur zêta-2 ne pourra être fixé qu'ultérieurement.

Section 3b. (art. 57e et 57f)

La section 3b contient les dispositions transitoires relatives aux contributions complémentaires. Elle met en œuvre l'art. 23a, al. 4, P-PFCC. Durant les années 2024 à 2030, des montants de 180 millions de francs seront versés annuellement.

Art. 57e

L'al. 1 précise la méthode de calcul des contributions complémentaires. Elles se calculent sur la base des montants des recettes fiscales standardisées des cantons après la péréquation financière. Conformément à la dotation nominale – c'est-à-dire exprimée en francs – visée au minimum, le calcul se fonde sur les données relatives à l'année de référence 2023. Il s'agit de la dernière année de référence pour laquelle sont utilisés exclusivement des données relatives à des années de calcul relevant du droit fiscal applicable avant l'entrée en vigueur du PF 17.

Seuls les cantons dont les ressources sont les plus faibles doivent profiter des contributions complémentaires. En vertu de l'al. 2, les montants sont calculés de telle sorte que les cantons ayant le moins de ressources affichent, après la péréquation financière, le même montant de recettes fiscales standardisées.

Art. 57f

L'art. 57f précise que la Confédération verse les contributions complémentaires en dehors de la part de la Confédération au sens de l'art. 4 PFCC.

2.7 Ordonnance relative à l'imposition réduite des bénéfices provenant de brevets et de droits comparables

Art. 1 Début et fin

Al. 1: l'imposition réduite pourrait théoriquement être accordée lors du dépôt de la demande ou lors de la délivrance du brevet. Cependant, au moment du dépôt de la demande, il existe encore une grande incertitude quant à la délivrance effective d'un brevet pour l'invention faisant l'objet de la demande. C'est pourquoi l'on se fonde sur la date de délivrance du brevet en ce qui concerne l'imposition réduite.

L'al. 2 règle la fin de l'imposition réduite. L'imposition réduite est en lien avec un brevet existant. Il est donc logique qu'une imposition réduite se termine au moment où le brevet sous-jacent s'éteint. L'expression «au plus tard» illustre le fait que le contribuable peut renoncer à l'application de la *patent box* avant l'expiration de la protection conférée par un brevet. Étant donné qu'une adjonction des dépenses de recherche et de développement a lieu au moment de l'entrée dans la *patent box* et qu'une réserve latente imposée d'un montant égal est alors constituée, la sortie de la *patent box* n'entraîne aucune conséquence fiscale particulière. Si la réserve latente imposée n'a pas pu être amortie dans la *patent box*, son amortissement peut également se poursuivre après la sortie de la *patent box*. On s'assure ainsi de ne pas en arriver à une surimposition.

Al. 3: si un brevet délivré est attaqué avec succès, la protection conférée par le brevet s'éteint avec effet rétroactif. Du point de vue fiscal, la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'ouvrir une procédure de rappel d'impôt et d'annuler l'imposition réduite des périodes fiscales antérieures. Une telle procédure serait au détriment du contribuable. Cependant, l'adjonction des dépenses de recherche et de développement serait également annulée par la même occasion. La charge administrative liée à ces opérations rétroactives serait considérable. Dans le cas notamment des produits qui incluent un brevet ou un droit comparable, la déduction de 6 % des coûts attribués aux produits permet en outre de garantir que seuls les revenus qui reposent sur une innovation font l'objet d'une imposition réduite. C'est pourquoi *l'al. 3* dispose qu'une contestation couronnée de succès du brevet n'a aucune conséquence sur les périodes fiscales antérieures. Cela signifie qu'il n'y a pas de procédure de rappel d'impôt dans ce cas. L'imposition réduite n'est plus accordée dans la période fiscale en cours et dans les périodes fiscales suivantes.

Art. 2 Principe de calcul

Cet article décrit de façon condensée le calcul du bénéfice devant faire l'objet d'une imposition réduite. Les éléments de ce calcul sont ensuite décrits de manière détaillée dans les art. 3 et 4.

L'exemple ci-après montre comment fonctionne le calcul du bénéfice devant faire l'objet d'une imposition réduite. Les chiffres figurant dans cet exemple (y c. les quotients Nexus) constituent des hypothèses visant à illustrer le mode de fonctionnement de la réglementation²⁹.

²⁹ Dans cet exemple et les exemples suivants, la charge d'impôt visée à l'art. 2, al. 1, est ajoutée au bénéfice net imposable dans la *patent box*, puis de nouveau déduite en tant que charge d'impôt à la fin des calculs. Cette façon de procéder entraîne à chaque fois une plus forte réduction de l'imposition des bénéfices dans la *patent box*.

Exemple 1: bénéfice provenant des brevets	Bénéfice net	Box				Bénéfice net imposable
Bénéfice net imposable total	900	900				
Impôts sur le bénéfice et sur le capital		100				
Résultat financier	-10	-10				10
Résultat immobilier	0	0				0
Résultat des participations	0	0				0
Autres résultats non imputables à des brevets	-90	-90				90
	800	900				100
			Brevet ou produit A	Brevet ou produit B	Brevet ou produit C	
Bénéfice net par brevet		900	600	200	100	
Bénéfice net par produit		0	0	0	0	
6 % des coûts attribués au produit		0	0	0	0	0
Rémunération de la marque		0	0	0	0	0
Bénéfice éligible à la box avant pondération Nexus		900	600	200	100	
Quotient Nexus			80.00%	60.00%	20.00%	
Bénéfice éligible à la box soumis à une imposition réduite		620	480	120	20	280
Impôts sur le bénéfice et sur le capital						-100
Report des pertes de la box sur la période suivante						0
Total de la réduction de l'imposition de la box 90 %		558				62
Bénéfice imposable total						342
Ordonnance, art. 2						
Ordonnance, art. 3, al. 3, let. a à d						
Ordonnance, art. 3, al. 1						
Ordonnance, art. 4						

Art. 3 Calcul applicable lorsque des brevets et droits comparables sont inclus dans des produits

D'après l'art. 24b, al. 2, LHID, c'est la méthode dite «résiduelle» qui est utilisée pour le calcul du bénéfice net imputable aux brevets et aux droits comparables (il ne sera ci-après question que de «brevets», les droits comparables étant à chaque fois sous-entendus) inclus dans des produits. Selon cette méthode, le bénéfice net imposable total de l'entreprise sert de point de départ; on extrait ensuite de la *patent box* toutes les parties du bénéfice qui n'ont rien à voir avec des brevets.

Al. 1: les entreprises qui tiennent une comptabilité détaillée par produit peuvent directement passer à l'échelon du produit. Il est nécessaire de répartir le bénéfice sur les différents produits, car le quotient Nexus visé à l'art. 4 n'est pas identique pour tous les produits. Le bénéfice par produit est ensuite diminué de 6 % des coûts attribués au produit. Le terme «coûts» s'entend des coûts complets, soit les coûts de matériel, de production et d'administration. Cette étape vise à garantir que le bénéfice résultant de fonctions de routine et le bénéfice qui n'a pas été réalisé sur la base d'une innovation exploitable économiquement soient soumis à l'imposition ordinaire. Pour des raisons pratiques, on se fonde à cet effet sur les coûts en tant que valeur auxiliaire. Si ces produits comportent ensuite encore une rémunération de marque, celle-ci, conformément à la norme de l'OCDE³⁰, doit également être extraite de la *patent box*. Toutes les parties du bénéfice qui sont extraites sont elles aussi soumises à l'imposition ordinaire.

Al. 2: les bénéfices calculés conformément à l'al. 1 sont ensuite multipliés par les quotients Nexus correspondants (cf. art. 4).

Al. 3 et 4: si le bénéfice par produit ne peut pas être déterminé, le bénéfice net total de l'entreprise sert de point de départ. Le résultat financier, le résultat immobilier, le résultat des participations et les autres résultats qui ne sont pas imputables à des produits incluant des brevets sont déduits de ce bénéfice. Le bénéfice résiduel est ensuite réparti proportionnellement par produit, puis la méthode de l'al. 1 est appliquée.

Art. 4 Quotient Nexus

Al. 1: cette disposition introduit dans le droit suisse l'approche Nexus modifiée telle qu'elle a été définie par l'OCDE. L'approche Nexus modifiée vise à garantir qu'une imposition réduite ne soit accordée que lorsque l'entreprise concernée possède suffisamment de substance. Pour déterminer cette substance, on se fonde sur les travaux de recherche et de développement sur lesquels est basé le brevet correspondant. Sont éligibles les charges engagées pour les travaux de recherche et de développement que le contribuable lui-même, des sociétés du groupe sises en Suisse ou des tiers établis en Suisse ou à l'étranger ont effectués. Ces charges de recherche et de développement sont comprises dans le numérateur et le dénominateur du quotient Nexus et correspondent aux facteurs a et b de la formule figurant à l'al. 1. Ne sont pas éligibles les charges engagées pour les travaux de recherche et de développement que des sociétés du groupe, des entreprises ou des établissements stables ont effectués à l'étranger, ainsi que les charges d'acquisition des brevets. Ces charges ne sont comprises que dans le dénominateur du quotient Nexus et correspondent aux facteurs c et d de la formule figurant à l'al. 1.

D'après la norme de l'OCDE, le contribuable peut en plus faire valoir un allègement supplémentaire (*uplift*) correspondant à 30 % des charges éligibles. Le quotient Nexus ne peut cependant pas être supérieur à 100 %, si bien qu'il faut que des charges de recherche et de développement au sens des facteurs c et d aient effectivement été engagées à hauteur de cet allègement supplémentaire.

³⁰ OCDE, Action 5, lien: voir note de bas de page 3 du rapport explicatif relatif au PF 17.

L'al. 2 dispose que ce sont à chaque fois les dépenses de recherche et de développement de la période fiscale en cours et des dix périodes fiscales précédentes qui doivent être prises en compte. Cette durée correspond à celle de l'obligation de conserver les livres visée à l'art. 958f CO.

Al. 3: conformément à la norme de l'OCDE, les dépenses d'intérêts et de loyer et les dépenses immobilières ne sont pas prises en compte dans le calcul du quotient Nexus.

Art. 5 Pertes

Al. 1: lors du calcul du bénéfice net éligible provenant de brevets, des pertes peuvent se produire à trois échelons différents. Il s'agit alors de déterminer s'il s'agit de pertes effectives ou au contraire de pertes comptables résultant de l'utilisation de la méthode résiduelle.

Les quatre exemples ci-après illustrent cette problématique. Les exemples 2a et 2b illustrent le principe selon lequel la *patent box* doit à chaque fois être appliquée à tous les brevets ou produits considérés dans leur globalité. Dans le contexte des pertes, ce principe apparaît dans le fait que, pour le calcul de l'exemple 2a, le produit B est également pris en compte bien qu'il soit affecté d'une perte effective. Ce n'est que lorsque tous les produits considérés dans leur globalité sont affectés d'une perte (exemple 2b) qu'il n'y a pas d'imposition réduite.

Exemple 2a: bénéfices et pertes résultant des**produits**

	Bénéfice net	Box				Bénéfice net imposable
Bénéfice net imposable total	900	900				
Impôts sur le bénéfice et sur le capital		100				
Résultat financier	-10	-10				10
Résultat immobilier	-20	-20				20
Résultat des participations	-70	-70				70
Autres résultats non imputables à des brevets	-100	-100				100
	700	800				200

			Brevet ou produit A	Brevet ou produit B	Brevet ou produit C	
Bénéfice net par brevet	0	0	0	0	0	
Bénéfice net par produit	800	900	-200	100		
6 % des coûts attribués au produit	-170	-120	-25	-25		170
Rémunération de la marque	-220	-200	0	-20		220
Bénéfice éligible à la box avant pondération Nexus	410	580	-225	55		

Quotient Nexus			80.00%	60.00%	20.00%	
----------------	--	--	--------	--------	--------	--

Bénéfice éligible à la box soumis à une imposition réduite	340	464	-135	11		70
Impôts sur le bénéfice et sur le capital						-100
Report des pertes de la box sur la période suivante						0
Total de la réduction de l'imposition de la box 90 %		306				34

Bénéfice imposable total

Ordonnance, art. 2						594
Ordonnance, art. 3, al. 3, let. a à d						
Ordonnance, art. 3, al. 1						
Ordonnance, art. 4						

Exemple 2b: perte globale de la box

	Bénéfice net	Box				Bénéfice net imposable
Bénéfice net imposable total	900	900				
Impôts sur le bénéfice et sur le capital		100				
Résultat financier	-10	-10				10
Résultat immobilier	-20	-20				20
Résultat des participations	-1000	-1000				1000
Autres résultats non imputables à des brevets	-100	-100				100
	-230	-130				1130

			Brevet ou produit A	Brevet ou produit B	Brevet ou produit C	
Bénéfice net par brevet	0	0	0	0	0	
Bénéfice net par produit	0	0	0	0	0	
6 % des coûts attribués au produit	0	0	0	0	0	0
Rémunération de la marque	0	0	0	0	0	0
Bénéfice éligible à la box avant pondération Nexus	0	0	0	0	0	

Quotient Nexus			80.00%	60.00%	20.00%	
----------------	--	--	--------	--------	--------	--

Bénéfice éligible à la box soumis à une imposition réduite	0	0	0	0		0
Impôts sur le bénéfice et sur le capital						-100
Report des pertes de la box sur la période suivante						-130
Total de la réduction de l'imposition de la box 90 %		0				0

Bénéfice imposable total

Ordonnance, art. 2						900
Ordonnance, art. 3, al. 3, let. a à d						
Ordonnance, art. 3, al. 1						
Ordonnance, art. 4						
Ordonnance, art. 5, al. 2						

Exemple 3: perte de la box due à la rémunération de la marque

	<u>Bénéfice net</u>	<u>Box</u>				<u>Bénéfice net imposable</u>
Bénéfice net imposable total	900	900				
Impôts sur le bénéfice et sur le capital		100				
Résultat financier	-10	-10				10
Résultat immobilier	-20	-20				20
Résultat des participations	-70	-70				70
Autres résultats non imputables à des brevets	-100	-100				100
	700	800				200
			<u>Brevet ou produit A</u>	<u>Brevet ou produit B</u>	<u>Brevet ou produit C</u>	
Bénéfice net par brevet		0	0	0	0	
Bénéfice net par produit		800	900	-200	100	
6 % des coûts attribués au produit		-170	-120	-25	-25	170
Rémunération de la marque		-820	-800	0	-20	820
Bénéfice éligible à la box avant pondération Nexus		-190	-20	-225	55	
Quotient Nexus			20.00%	60.00%	20.00%	
Bénéfice éligible à la box soumis à une imposition réduite		-128	-4	-135	11	-62
Impôts sur le bénéfice et sur le capital						-100
Report des pertes de la box sur la période suivante						0
Total de la réduction de l'imposition de la box 90 %		0				-128
Bénéfice imposable total						900
Ordonnance, art. 2						
Ordonnance, art. 3, al. 3, let. a à d						
Ordonnance, art. 3, al. 1						
Ordonnance, art. 4						

Exemple 4: perte de la box due à l'application du quotient Nexus

	<u>Bénéfice net</u>	<u>Box</u>				<u>Bénéfice net imposable</u>
Bénéfice net imposable total	900	900				
Impôts sur le bénéfice et sur le capital		100				
Résultat financier	-10	-10				10
Résultat immobilier	-20	-20				20
Résultat des participations	-70	-70				70
Autres résultats non imputables à des brevets	-100	-100				100
	700	800				200
			<u>Brevet ou produit A</u>	<u>Brevet ou produit B</u>	<u>Brevet ou produit C</u>	
Bénéfice net par brevet		0	0	0	0	
Bénéfice net par produit		800	900	-200	100	
6 % des coûts attribués au produit		-170	-120	-25	-25	170
Rémunération de la marque		-220	-200	0	-20	220
Bénéfice éligible à la box avant pondération Nexus		410	580	-225	55	
Quotient Nexus			20.00%	60.00%	20.00%	
Bénéfice éligible à la box soumis à une imposition réduite		-8	116	-135	11	418
Impôts sur le revenu et sur le capital						-100
Report des pertes de la box sur la période suivante						0
Total de la réduction de l'imposition de la box 90 %		0				-8
Bénéfice imposable total						900
Ordonnance, art. 2						
Ordonnance, art. 3, al. 3, let. a à d						
Ordonnance, art. 3, al. 1						
Ordonnance, art. 4						

Dans les exemples 2b, 3 et 4, une perte affectant tous les produits considérés dans leur globalité a pour conséquence qu'il n'y a pas d'imposition réduite dans la période fiscale en cours.

La *patent box* n'est affectée d'une perte effective que dans l'exemple 2b. Une pondération de cette perte avec le quotient Nexus suivie d'une réduction de cette perte à raison de 90 % aurait pour conséquence qu'il faudrait imposer un bénéfice net supérieur au bénéfice

net imposable déterminé avant l'application de la *patent box*. Une telle imposition serait en contradiction avec le principe de l'imposition en fonction de la capacité économique. C'est pourquoi cette perte effective est déduite des autres bénéfices.

Afin d'éviter un allègement excessif, l'al. 2 dispose que, au cours des années suivantes, il faut tout d'abord que des bénéfices égaux à cette perte soient atteints dans la *patent box* avant qu'une imposition réduite ne soit appliquée.

Les autres pertes sont des pertes purement comptables résultant de l'application de la méthode résiduelle. Ces pertes ont également pour conséquence que, lors de la période fiscale en cours, il ne reste dans la *patent box* plus aucun bénéfice pouvant faire l'objet d'une imposition réduite. Une compensation lors des années suivantes n'est cependant pas nécessaire, car les pertes purement comptables ne conduisent pas à un allègement excessif.

Art. 6 Adjonction, lors de la première imposition réduite, des dépenses de recherche et de développement déjà engagées
Cet article précise les dispositions de l'art. 24b, al. 3, P-LHID. Selon l'al. 1, lors de l'adjonction des dépenses de recherche et de développement, il faut prendre en compte du point de vue temporel les mêmes dépenses que lors du calcul du quotient Nexus. Du point de vue matériel, seules les dépenses de recherche et de développement qui ont effectivement été invoquées sur le plan fiscal sont prises en compte. Étant donné que certaines dépenses de recherche et de développement ne peuvent pas être attribuées à un brevet ou à un produit en particulier, elles font l'objet d'une répartition proportionnelle.

L'al. 2 dispose que, comme lors du calcul du quotient Nexus, les dépenses d'intérêts et de loyer et les dépenses immobilières ne sont pas prises en compte lors de l'adjonction des dépenses de recherche et de développement.

Art. 7 Obligations en matière de documentation

Les obligations en matière de documentation qui incombent au contribuable en vertu de l'al. 1 visent à garantir un calcul correct du quotient Nexus. Elles font partie de la norme que l'OCDE a définie pour les *patent boxes*. La documentation du contribuable doit se référer individuellement à chaque brevet. D'après la dernière phrase de l'al. 1, le contribuable ne doit pas joindre cette documentation à la déclaration d'impôt lors de chaque période fiscale. L'autorité fiscale peut cependant réclamer cette documentation.

L'al. 2 autorise une répartition des dépenses de R&D et du bénéfice net y afférent sur les différents produits. Une telle répartition ne peut avoir lieu que si une répartition détaillée sur les différents brevets n'est pas judicieuse. Tel est le cas lorsqu'une répartition sur les brevets n'est pas réaliste en raison de la complexité de l'activité du contribuable ou conduit à des résultats arbitraires.

Art. 8 Obligations en matière de documentation en cas d'absence d'attribution

L'art. 8 règle les cas dans lesquels un contribuable n'est pas en mesure de répartir les dépenses de recherche et de développement sur les différents brevets ou produits, notamment lorsqu'il applique la *patent box* pour la première fois et n'a donc pas documenté au préalable les dépenses de recherche et de développement en conséquence. En pareil cas, la totalité des dépenses de recherche et de développement engagées par le contribuable lors de la période fiscale en cours et des quatre périodes fiscales précédentes est intégrée au calcul du quotient Nexus. Dès que le contribuable recourt à la *patent box*, il est soumis aux obligations en matière de documentation visées à l'art. 7. Lors des périodes fiscales suivantes, ce sont donc à chaque fois les dépenses de recherche et de développement engagées pour chaque brevet ou produit qui sont intégrées au calcul du quotient Nexus (al. 2). Cette détermination globale du quotient Nexus fait partie de la norme internationale de l'OCDE.

Art. 9 Calcul fondé sur les familles de produits

L'al. 1 permet pour des raisons pratiques d'utiliser la méthode résiduelle pour les familles de produits et d'établir la documentation visée à l'art. 7 par famille de produits. Cela a pour conséquence que les articles ci-dessus ne s'appliquent pas aux différents brevets ou produits, mais bien aux familles de produits. Le calcul par famille de produits est réglementé à titre d'exception dans la norme de l'OCDE relative à la *patent box*. Les exigences posées sont dès lors élevées. Les produits réunis dans une famille de produits ne doivent présenter que de faibles différences entre eux et doivent être fondés sur les mêmes brevets. C'est par exemple le cas des médicaments qui sont proposés en différents dosages.

Si le calcul basé sur les familles de produits est choisi, il faut l'appliquer pendant toute la durée des brevets. Cela signifie notamment que l'adjonction des dépenses de recherche et de développement se réfère elle aussi à la famille de produits.

Art. 10 Entrée en vigueur

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Il est prévu qu'elle entre en vigueur en même temps que les art. 24a et 24b LHID.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1 Remarques préliminaires

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 applicables aux sociétés à statut fiscal cantonal, il faudrait s'attendre à ce que l'attrait de la place économique diminue fortement, étant donné que ces régimes sont toujours 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 à l'étranger, voire quitter le pays. Seraient notamment concernées les sociétés bénéficiant actuellement d'un statut fiscal spécial, qui apportent à la Confédération, aux cantons et aux communes des recettes de plus de 5 milliards de francs au titre de l'impôt sur le bénéfice. Indépendamment de ces 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» serait entachée d'une très forte incertitude, si bien que le Conseil fédéral renonce à procéder à des estimations dans les pages qui suivent. La présentation ci-après des conséquences financières en comparaison avec le statu quo peut conduire à des conclusions erronées, raison pour laquelle elle doit être considérée avec circonspection.

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 correct 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 en inciter certaines 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:

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

Si la Suisse peut déterminer elle-même la charge fiscale dans le pays et accroître l'attrait de son site 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 de prévention du BEPS risquent elles aussi d'être dommageables à l'attrait de pays où la pression 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 l'assiette ou, plus exactement, sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice. Elle indique comment les bénéfices des entreprises s'adaptent à des variations de la charge fiscale³¹. Ce paramètre traduit toutes les réactions comportementales des entreprises (changement de forme juridique, fuite ou transfert de bénéfices à l'étranger, par ex.). Une élasticité de -2, par exemple, signifie qu'un relèvement d'un pour cent du taux d'imposition du bénéfice réduit l'assiette de cet impôt (ou ses recettes) de 2 %. L'élasticité peut différer en fonction du type de l'entreprise ou de sa fonction et varier entre les sociétés soumises au régime d'imposition ordinaire et celles qui bénéficiaient jusqu'ici d'un statut fiscal spécial.

En plus de de la détermination de l'élasticité, voici les autres défis à relever:

- 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, et inversement, tandis que l'on observe une plus forte intensité de capital (et de travail) au niveau de la production, d'où une hausse (ou une baisse, c'est selon) de la productivité du travail. Le PIB croît (ou 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 s'y implantent (ou non). À court terme ces effets sont négligeables, mais à plus longue échéance ils s'additionnent pour déployer un impact puissant.

3.1.1.3 Résultats des études de tiers dans le contexte de la RIE III

Dans le contexte de la RIE III, diverses études ont été menées sur les conséquences financières de la présente réforme. Toutes concluent que la suppression des régimes fiscaux cantonaux est à l'origine d'un scénario réformateur. En outre, quelques-unes d'entre elles ont évalué certains éléments de la RIE III.

L'étude la plus ancienne, œuvre de BSS und mundi consulting (2014)³², était consacrée aux conséquences d'une suppression des régimes fiscaux cantonaux dans l'hypothèse de semi-élasticités alternatives de 0, -1, -5, -10 et -20 %. Elle repose sur quatre scénarios de réforme (voir le tableau ci-après) en se concentrant sur les répercussions directes pour les sociétés à statut fiscal cantonal et uniquement sur les effets fiscaux en matière d'impôt sur le bénéfice. Sont par conséquent restés exclus de l'étude:

- les effets indirects sur la demande de prestations des sous-traitants des sociétés ou activités quittant le pays;
- les effets induits du fait que les revenus, bénéfices et impôts résultant de la rupture de la chaîne de création de valeur de ces sociétés ne sont plus réinjectés dans le circuit économique;
- les mouvements migratoires découlant – suivant le scénario – d'une éventuelle modification de la charge fiscale pour les sociétés imposées au régime ordinaire;
- les effets dynamiques éventuels, difficilement quantifiables, de l'exode de personnel qualifié sur la capacité d'innovation de l'économie;
- les conséquences d'éventuels nouveaux régimes fiscaux spéciaux, acceptés au plan international;

³¹ De nombreuses études empiriques opèrent avec la semi-élasticité plutôt qu'avec l'élasticité. Elle indique la variation en pourcentage de la base d'imposition pour une variation d'un point (au lieu d'un pour cent) du taux de l'impôt sur le bénéfice.

³² BSS Vokswirtschaftliche Beratung AG /mundi consulting (2014) Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerstrategie. <http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b.s.s.-studie-steuerkonflikt-kantonale-unternehmenssteuerregime-schlussbericht-20140218.pdf>

- les recettes supplémentaires potentielles générées par l'implantation en Suisse d'entreprises étrangères.

L'étude établit clairement à quel point les résultats – suivant la variante réformatrice – dépendent des élasticités effectives reflétant les décisions de délocalisation des entreprises. Ainsi, la suppression des régimes fiscaux cantonaux peut, en fonction de l'hypothèse de semi-élasticité retenue, entraîner des hausses ou des diminutions de recettes de plusieurs milliards. L'étude révèle aussi – toujours suivant le scénario – des effets redistributifs parfois très importants entre les cantons. En cas de suppression des régimes fiscaux cantonaux sans prise de mesures spéciales nouvelles, il est permis de penser qu'une partie de l'assiette fiscale émigrera des cantons à haut niveau d'imposition vers les cantons à faible fiscalité, ce qui risque d'accentuer les disparités intercantionales. Dans l'hypothèse d'élasticités fiscales élevées, l'étude montre que ni la stratégie générale de centralisation de la charge fiscale à 16 % (scénario 2) ni la stratégie générale de centralisation de la charge fiscale à 13 % (scénario 3) ne promettent des résultats vraiment séduisants

Chatagny et al. (2014)³³ ont évalué non seulement les variations de recettes concernant les sociétés à statut fiscal cantonal mais encore les incidences financières sur l'ensemble des recettes de l'État. En outre, leur scénario combinait les baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice à l'introduction d'une *patent box* (au sens large ou strict) et leur modèle général d'équilibre évaluait aussi les effets dynamiques de la réforme. Si l'on se bornait, pour une élasticité de -1,1, à supprimer les sociétés à statut fiscal cantonal, il en résulterait des diminutions de recettes de l'ordre de 3,8 milliards de francs. La différence par rapport à BSS und mundi consulting, qui tablent sur des recettes supplémentaires pour ce même scénario, réside dans le fait que Chatagny et al. (2014) ont pris en compte non seulement les recettes de l'impôt sur le bénéfice mais encore toutes les recettes (par ex. celles des impôts sur les salaires et les revenus) et ont effectué un calcul dynamique. En cas d'introduction d'une *patent box* en combinaison avec des baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice, la réforme pourrait à long terme n'avoir aucune incidence sur les revenus et, même à brève échéance, les baisses de recettes pourraient être inférieures à celles consécutives au simple abandon du régime fiscal cantonal.

Dans une autre étude, Chatagny et al. (2016)³⁴ ont, à partir du même modèle, évalué les conséquences de la RIE III sur les agrégats macroéconomiques (par ex. le PIB, les investissements, les recettes fiscales) pour différentes élasticités de -0,4 à -1,5. Une innovation par rapport à l'analyse de 2014 consistait à intégrer l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts à titre d'instrument supplémentaire. Les auteurs ont envisagé comme mesures de contre-financement un relèvement du taux d'imposition partielle des dividendes (scénario 5) et l'instauration d'un impôt sur les gains en capital (scénario 6). L'analyse révèle que les nouvelles mesures spéciales seraient plus avantageuses que la seule suppression des régimes fiscaux cantonaux, sans compter que l'avantage pèserait d'autant plus que l'élasticité serait grande. Dans une perspective purement fiscale, l'introduction d'une *patent box* mène au but dès un niveau d'élasticité très bas de 0,4. D'une façon générale, l'introduction d'une *patent box* et d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts serait génératrice de prospérité accrue et de limitation des baisses de recettes par rapport au scénario où seules les sociétés à statut fiscal cantonal seraient supprimées.

L'étude de BAKBasel³⁵ a porté entre autres sur les conséquences d'un échec de la RIE III. Elle a évalué la perte de création de valeur dans une fourchette comprise entre 34 (à court terme) et 160 milliards de francs (à long terme; effets directs et indirects). De 194 000 à 848 000 emplois seraient menacés. Pour les recettes de l'État, l'étude n'évoque que les pertes de recettes directes, c'est-à-dire consécutives à l'exode des sociétés à statut fiscal cantonal. Suivant le scénario, les assurances sociales enregistreraient des diminutions de recettes de 5,1 à 22,3 milliards de francs et les recettes de l'impôt sur le revenu (tous niveaux de l'État confondus) des pertes de 2,7 à 11,8 milliards de francs. S'y ajouteraient des diminutions de recettes pour d'autres impôts (au titre de l'impôt sur le bénéfice notamment). L'étude se démarque des autres sur plusieurs points. C'est ainsi que les entreprises mobiles sont définies au regard de leur interdépendance étranger-étranger selon la statistique sur la TVA. Une autre différence – essentielle – porte sur l'élasticité de ces entreprises mobiles. Les divers scénarios partant du principe que toutes les entreprises retenues dans le cas de figure quitteraient la Suisse, l'étude table sur une élasticité négative infinie. Ce qui explique des pertes de recettes nettement supérieures à celles envisagées dans les analyses évoquées précédemment.

³³ Chatagny, F., Koethenbuenger, M., Stimmelmayer, M. (2014) Troisième réforme de l'imposition des entreprises: les effets économiques de l'introduction d'une licence box. Analyses KOF, n° 3.

³⁴ Chatagny, F., Koethenbuenger, M., Stimmelmayer, M. (2016) Introducing an IP License Box in Switzerland: Quantifying the effects. KOF Working Papers, No. 416. <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:49868/eth-49868-01.pdf>

³⁵ BAKBasel (2017) Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III. Eine makroökonomische Wirkungsanalyse im Auftrag von economiesuisse. <http://www.bakbasel.ch/publikationen/berichte-studien/berichtestudientetail/date/2017/01/16/die-volkswirtschaftliche-bedeutung-der-unternehmenssteuerreform-iii/>

Tableau 4: Résumé des résultats des études (SSFC = société à statut fiscal cantonal)

Auteur	Scénario de réforme	Résultat en fonction de l'élasticité fiscale
BSS und mundi consulting (2014) Les auteurs évaluent les conséquences d'une suppression des SSP selon divers scénarios qui comportent les éléments suivants:	Suppression des SSFC, sans ajustements par les cantons.	i) Recettes supplémentaires de 4,48 mrd de CHF (cantons: 4,49; Confédération - 0,01) pour une semi-élasticité de -1 % en cas de départ des sociétés à statut spécial vers des cantons à faible fiscalité; ii) Pertes de recettes de -3,07 mrd de CHF (cantons: -0,74; Confédération -2,33) pour une semi-élasticité de -20 % et départ de Suisse.
	Variante de centralisation (la Confédération perçoit un impôt sur le bénéfice de 16 % et une partie des recettes va aux cantons).	i) Recette supplémentaires de 334 mio de CHF (cantons: 425; Confédération: - 91) pour une semi-élasticité de -1 %; ii) Pertes de recettes de -2,98 mrd de CHF (cantons: -1,55; Confédération -1,43) pour une semi-élasticité de -20 %.
	Baisse des impôts cantonaux se soldant par une charge fiscale effective d'env. 13 % dans toute la Suisse.	i) Pertes de recettes de 2,47 mrd de CHF (cantons: -2,45; Confédération -0,02 pour une semi-élasticité de -1 %; ii) Pertes de recettes de -3,11 mrd de CHF (cantons: -2,78; Confédération -0,37) pour une semi-élasticité de -20 %.
	Baisse ciblée des impôts pour 13 cantons dans lesquels la suppression des SSFC entraîne des diminutions de recettes.	Seul Bâle-Ville pourrait autofinancer un abaissement général de l'impôt sur le bénéfice pour une élasticité fiscale de -20 %. Une telle mesure ne mènerait à rien dans tous les autres cantons.
Chatagny, Köthenbürger et Stimmelmayer (2014) Les auteurs évaluent les conséquences de l'introduction d'une <i>patent box</i> pour une élasticité fiscale de -1,1 en fonction des scénarios suivants:	Suppression des SSFC.	Assiette fiscale SSFC: -88,1 % Recettes SSFC: -67,2 % Recettes totales: -3,76 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>box</i> au sens strict + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice.	Assiette fiscale SSFC: -39,7 % Recettes SSFC: +15,6 % Recettes totales: à court terme: -1,95 mrd de CHF; à long terme: -0,14 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>box</i> au sens large + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice.	Assiette fiscale SSFC: -23,2 % Recettes SSFC: +19,5 % Recettes totales: à court terme: -2,8 mrd de CHF; à long terme: -0,35 mrd de CHF
Chatagny, Köthenbürger et Stimmelmayer (2016) Les auteurs évaluent les conséquences de la RIE III en fonction des scénarios suivants:	Suppression des SSFC.	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 2,12 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 2,34 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: -1,40 mrd de CHF Recettes totales de l'État: -1,52 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>patent box</i> .	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 2,09 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 2,15 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: 0,14 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,01 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>patent box</i> + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice.	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 1,50 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,47 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: 0,47 mrd de CHF Recettes totales de l'État: -0,66 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>patent box</i> + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice + impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts(NID).	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 1,32 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,14 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: 0,47 mrd de CHF Recettes totales de l'État: -0,79 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>patent box</i> + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice + NID + imposition plus forte des dividendes.	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 1,32 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,93 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: 0,47 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,00 mrd de CHF
	Suppression des SSFC + <i>patent box</i> + baisse de 4 points de l'impôt sur le bénéfice + NID + introduction d'un impôt sur les gains en capital.	Pour une élasticité de -0,4: Recettes SSFC: 1,32 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,98 mrd de CHF Pour une élasticité de -1,1: Recettes SSFC: 0,47 mrd de CHF Recettes totales de l'État: 0,05 mrd de CHF
BAKBasel (2017) Scénarios fondés sur l'exode des entreprises hautement mobiles et innovatrices, entre autres:	Exode de toutes les sociétés holding et de toutes les entreprises soumises à une interdépendance étranger-étranger de leur chiffre d'affaires pour plus de 50 % et occupant plus de 250 personnes.	Recettes des assurances sociales (y c. LPP): -5,11 mrd de CHF. Impôt sur le revenu: -2,68 mrd de CHF
	Comme pour le scénario 1: en plus, exode de toutes les entreprises high-tech et medium high-tech de plus de 1000 salariés.	Recettes des assurances sociales (y c. LPP): -19,61 mrd de CHF. Impôt sur le revenu: -10,27 mrd de CHF
	Comme pour le scénario 2: exode dès 250 salariés au lieu de 1000.	Recettes des assurances sociales (y c. LPP): -22,27 mrd de CHF. Impôt sur le revenu: -11,76 mrd de CHF

Source: AFC

3.1.1.4 Classification des résultats des études

Les études prises en considération se démarquent parfois nettement les unes des autres quant aux paramètres examinés, à la méthodologie appliquée, aux scénarios sous-jacents et à l'horizon temporel. Le large éventail des résultats peut s'expliquer en partie par les différences suivantes:

- Approche axée sur les recettes de l'impôt sur le bénéficiaire ou sur les recettes totales: en tenant compte en plus des pertes de recettes potentielles subies par l'action d'effets indirects ou induits, les besoins financiers augmentent puisqu'un exode des sociétés à statut fiscal cantonal induira également à long terme un recul des sous-traitants et, partant, des diminutions de recettes aux titres de l'impôt sur le revenu, de la TVA et des assurances sociales. Tandis que BSS et mundi consulting (2014) font abstraction de ces effets, Chatagny et al. (2014; 2016), de même que BAKBasel (2017) les prennent en considération.
- Équilibre de l'offre et de la demande ou sous-exploitation (permanente) des capacités: si les effets indirects et induits sont modélisés, quel sera leur poids? Une hypothèse implicite de l'étude de BAKBasel (2017) est que les pertes de recettes induites par l'exode des sociétés à statut fiscal cantonal ne pourront pas être compensées ailleurs. Mais il est probable qu'une partie de l'effectif du personnel de ces sociétés les suivra dans leur migration vers l'étranger et que, dans l'hypothèse d'un marché du travail flexible, les salariés licenciés des sous-traitants pourront à moyen terme retrouver un autre emploi.
- Élasticité fiscale des bénéfices des entreprises: l'élasticité fiscale présumée revêt une importance décisive vu l'éventail énorme des résultats des études, qui vont de recettes supplémentaires jusqu'à des pertes de recettes à deux chiffres en milliards. Les élasticités présumées varient de -0.4 à l'infini négatif.

Une question capitale est donc de savoir quelle est, par rapport à des modifications affectant l'impôt sur le bénéficiaire, la «juste» élasticité pour les bénéfices des entreprises ou, plus exactement, pour les recettes fiscales qui en sont tirées. Des recherches empiriques sur la réactivité des entreprises multinationales aux écarts de pression fiscale révèlent une (semi-)élasticité de -0,5 à -4³⁶. Il est difficile d'établir dans quelle mesure les résultats tirés d'analyses portant souvent sur de grands pays de l'OCDE et impliquant des décisions de localisation à long terme sont transposables aux sociétés à statut fiscal cantonal en Suisse, qui sont très mobiles.

La seule étude qui se concentre explicitement sur l'élasticité des sociétés à statut fiscal cantonal émane de Brülhart et Staubli (2017)³⁷. Elle analyse le taux d'imposition qui maximise les recettes de l'impôt sur le bénéficiaire dans l'hypothèse où, à l'avenir, on ne pourrait plus différencier les entreprises mobiles des entreprises immobiles. Une élasticité fiscale de -0.4 est supposée pour ces dernières. Pour les sociétés à statut fiscal cantonal, plus mobiles, elle oscille dans une fourchette de -2,1 à -2,9. Il s'ensuit que ces sociétés-là réagissent de façon sept fois plus sensible que les sociétés soumises au régime d'imposition ordinaire. Si l'on se base sur les résultats d'études économétriques portant sur d'autres pays et de celle de Brülhart et Staubli (2017), il apparaît que des élasticités inférieures à -2 sous-estiment les pertes de recettes potentielles car une telle élasticité est sans doute trop basse pour les sociétés à statut fiscal cantonal. De même, des élasticités supérieures à -4 devrait être difficiles à justifier car un tel niveau a rarement été évalué à ce jour dans le cadre de la recherche empirique ou, si c'était le cas, il aura été interprété comme un valeur aberrante.

Si l'on part de l'idée que l'élasticité de sociétés à statut fiscal cantonal se situe dans une fourchette de -2 à -4, alors la suppression du privilège attaché à ce statut ne mènera à rien sans nouvelles mesures spéciales. Cela dit, un abaissement généralisé de l'impôt sur le bénéficiaire dans tous les cantons n'apparaît pas non plus optimal. Si une partie au moins des entreprises jusqu'ici imposées au régime ordinaire ne sont pas éligibles à de nouveaux régimes spéciaux conformes aux normes internationales et que ces régimes spéciaux peuvent, dans certains cantons du moins, garantir une faible charge fiscale aux anciennes sociétés à statut fiscal cantonal, une solution consistant en ces régimes spéciaux générera moins de pertes de recettes qu'une solution fondée uniquement sur une baisse généralisée de l'impôt sur le bénéficiaire. Or le fédéralisme fiscal offre des stratégies sur mesure à chacun des cantons, ce qui restreint encore les diminutions de recettes sans qu'il faille supporter une perte d'atrait pour la place économique.

3.1.2 Conséquences 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 de 70 % au maximum en raison de la limitation de la réduction fiscale (art. 25b P-LHID) pour les impôts du canton et de la commune 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).

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 imposés en principe au régime ordinaire, plus élevé. Pour une période limitée à cinq ans, ces bénéficiaires pourront toutefois profiter encore 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.

Le tableau que voici donne un aperçu général 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.

³⁶ Cf. De Mooij, R.A., Ederveen, S. (2008): Corporate Tax Elasticities: a Reader's Guide to Empirical Findings. Oxford Review of Economic Policy, 24(4), 680-697. Feld, L.P., Heckemeyer, J.H. (2011): FDI and Taxation: a Meta-Study. Journal of Economic Surveys, 25(2), 233-272. Heckemeyer, J., Overesch, J.H. (2013): Multinationals Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels. ZEW Discussion Paper No 13-045.

³⁷ Brülhart, M., Staubli, D. (2017): Die optimale Unternehmenssteuerreform: Auf drei Variablen kommt es an. <http://www.hec.unil.ch/mbrulhar/papers/BrulhartStaubli.pdf>

Tableau 5: Charge fiscale effective avant la réforme

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

		Canton à faible fiscalité			Canton à forte fiscalité		
		Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire	Société holding	Société mixte	Société imposée au régime ordinaire
Taux d'imposition statutaire IFD	A	8,50 %	8,50 %	8,50 %	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 %	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 %	30 %	50 %	80 %
Charge fiscale statutaire	D=A+B*C	10,30 %	11,50 %	13,30 %	12,10 %	14,50 %	18,10 %
Charge fiscale effective	E=D/(1+D)	9,34 %	10,31 %	11,74 %	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

Les principaux aspects financiers de la *patent box* peuvent être décrits qualitativement. En l'occurrence, il faut distinguer diverses configurations:

a) Les bénéficiaires soumis actuellement à une imposition privilégiée en vertu de l'art. 28 LHID dans le cadre des régimes fiscaux cantonaux et qui sont désormais éligibles pour la *patent box* devraient subir une charge fiscale en légère hausse. Les recettes fiscales du canton 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 de limitation restrictive 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 bénéficiaires qui étaient soumis à l'imposition ordinaire et qui seront désormais éligibles pour 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 bénéficiaires actuellement soumis à l'imposition ordinaire qui seront éligibles à la *patent box*. Il vaut la peine de transférer à la *patent box* les brevets dont les bénéficiaires sont soumis actuellement à l'imposition ordinaire si ces brevets ont encore une longue durée résiduelle, car l'imposition plus basse des bénéficiaires futurs compense les coûts du transfert. La *patent box* est donc attrayante aussi pour les nouveaux brevets.

La Confédération enregistrera au contraire une légère augmentation de ses recettes, car la charge fiscale déductible sera plus basse. L'attrait de la place économique augmentera donc pour les activités éligibles à la *patent box* qui sont soumises actuellement à l'imposition 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.

Dans la situation exposée à la lettre a), une part substantielle des bénéfices devrait profiter de la *patent box*. Mais comme il n'existe aucune donnée sûre en l'espèce, l'incertitude est grande. Sachant que la *patent box* est surtout séduisante pour de nouveaux brevets d'une longue durée résiduelle, il est concevable qu'elle soit utilisée avec circonspection au début puis gagne progressivement en audience avec le renouvellement du portefeuille de brevets et l'expiration des régimes transitoires. Dans la situation exposée à la lettre b), une part notable des bénéfices du secteur des services qui sont soumis actuellement à l'imposition ordinaire serait éligible à

la *patent box* en raison des brevets concernant des inventions et logiciels mis en œuvre par ordinateur. Dans la situation c), le recours à la *patent box* restera l'exception.

3.1.2.3 Déductions supplémentaires au titre de la R&D

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

1. du nombre de cantons qui encourageront les activités de R&D,
2. de l'ampleur de l'encouragement et
3. 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 des 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.

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 amortissements résultant de la perte du statut particulier. Par suite du relèvement des charges fiscales déductibles, la Confédération subira quant à elle une diminution statique négligeable 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 seront fortement tributaires des mesures de planification fiscale que les groupes prendront pour limiter les effets de la mesure.

3.1.2.5 Déclaration de 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 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, si les entreprises s'implantaient en Suisse en dépit du fait qu'elles ne se voient pas accorder 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 de pays autres que les paradis fiscaux, la déclaration des 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 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 profitent actuellement d'une imposition privilégiée et ne sont pas éligibles à la *patent box* augmente à l'échelon des cantons et des communes. L'imposition temporairement séparée des réserves latentes réalisées après la disparition des régimes fiscaux cantonaux atténuera 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 taux d'imposition partielle à 70 % produira des recettes supplémentaires. Dans le cadre d'un examen statique, elles sont estimées à 100 millions de francs par an pour l'impôt fédéral direct et à 335 millions de francs pour les impôts cantonaux. Sur ce 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, la substitution de la perception du salaire à la perception du bénéfice par les propriétaires d'une société de capitaux, 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 des taux 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 de profiter de l'imposition plus basse encore valable. 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

Étant donné que cette mesure est facultative pour les cantons, il n'est pas possible d'en estimer les conséquences financières. Les éléments suivants influencent cependant le résultat. Tout d'abord, du fait de la suppression obligatoire des régimes fiscaux cantonaux, les barèmes spéciaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal cantonal au niveau de l'impôt sur le capital disparaîtront. 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 la *patent box*. Les recettes des cantons baisseront dans la mesure où ils accorderont de tels allègements. Au net, c'est toujours le cas lorsque des sociétés ne bénéficient pas actuellement de barèmes spéciaux pour les revenus de participations ou de *patent boxes*. 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. Les plans publiés par certains cantons à forte fiscalité du capital dans la perspective de la votation populaire sur la RIE III laissent craindre une baisse des recettes à ce titre.

Dans ce cas, et 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'ils doivent en Suisse. L'administration ne dispose d'aucune donnée permettant de déterminer le nombre des établissements stables qui pourraient faire valoir leur 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 cependant supposer que le nombre des établissements stables d'entreprises étrangères qui encaissent en Suisse des revenus 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 à l'impôt fédéral direct

Un surplus de dépenses statiques de 825 millions de francs pour la Confédération fait pendant à des recettes statiques supplémentaires d'un montant identique pour les cantons.

Tant que les cantons utiliseront leur marge de manœuvre supplémentaire pour abaisser l'impôt sur le bénéfice et sur le capital, l'attrait international de la place économique 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 Allocation temporaire de contributions complémentaires aux 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.

Tant que les cantons utiliseront leur marge de manœuvre supplémentaire pour abaisser l'impôt sur le bénéfice et sur le capital, l'attrait international de la place économique 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.

3.1.2.11 Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice

Sur le plan formel, cette mesure ne fait pas partie du paquet de la réforme, mais elle n'en constitue pas moins un élément important de la stratégie réformatrice. Beaucoup de cantons ont déjà lancé des projets de mise en œuvre dans le cadre de la RIE III, et il faut s'attendre à ce qu'ils les poursuivent en tenant compte du projet de loi soumis à la consultation concernant le PF 17. Quant à savoir quelles modifications ils apporteront à leur projet initial sur la base du nouveau projet de loi, la question reste ouverte. Pour le moment, il n'est donc pas possible d'estimer les conséquences financières des baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice. Le Conseil fédéral présentera de manière succincte les conséquences financières attendues par les cantons lorsqu'il adoptera le message sur le PF 17.

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, la 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 relative aux allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative et aux allocations familiales dans l'agriculture selon la LFA aura une incidence budgétaire directe:

- Les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative sont financées en majeure partie par les cantons³⁸. La charge supplémentaire résultant de la hausse des prescriptions minimales est estimée à 6 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 (4 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 14 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.

³⁸ 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.

3.1.3 Conséquences financières statiques pour la Confédération

Le tableau suivant donne un aperçu des conséquences financières statiques du PF 17 par rapport au droit en vigueur et par rapport à la RIE III, rejetée lors de la votation du 12 février 2017. Les chiffres présentés se rapportent à l'année d'introduction (2020/2021).

Tableau 7: Conséquences financières statiques des mesures quantifiables sur la Confédération (2020/2021)^{39, 40}

Mesures	par rapport au droit en vigueur	par rapport à la RIE III
Abandon de la mesure obligatoire pour la Confédération et facultative pour les cantons visant à introduire un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts versés sur le capital propre supérieur à la moyenne	0	+220
LIFD: imposition partielle des bénéfices distribués	+80	+80
Part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct ¹	-825	+165
Hausse de 30 francs par mois des montants minimaux des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle ²	-10	-10
Total	-755	+455

¹ En raison de la progression du produit de l'impôt fédéral direct, qui a été plus forte que prévu, 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. La diminution à 825 millions de francs résulte de l'augmentation moindre de la part cantonale: elle est de 3,5 points au lieu de 4,2.

² Parts de financement de la Confédération fondées sur la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). Ce montant ne comprend pas la hausse des cotisations de l'employeur versées par la Confédération. Cette mesure entraîne une légère augmentation des cotisations de l'employeur au titre des allocations de formation professionnelle versées au personnel de la Confédération. Les allocations pour enfants versées par la Confédération sont dans la plupart des cas déjà supérieures aux prescriptions minimales prévues dans le projet.

Source: AFC, AFF

Pour 2020 et 2021, la charge supplémentaire qui grèvera les finances de la Confédération est estimée respectivement à 835 millions et à 755 millions de francs (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 échéance. Le plan financier 2019-2021 du 23 août 2017 indique des excédents structurels de quelque 500 millions pour 2020 et de quelque 950 millions pour 2021. Si l'on prend en considération le PF 17, il résulte un déficit structurel de près de 340 millions de francs pour 2020. En l'état actuel, il faudrait par conséquent procéder à des coupes dans les dépenses dans le cadre de l'établissement du budget 2020 afin que les exigences du frein à l'endettement puissent être respectées. De plus, il faudrait éviter qu'au cours des prochaines années le budget ne soit grevé par des charges supplémentaires dont le financement ne serait pas assuré, afin que les allègements requis n'augmentent pas.

En relevant la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct de 17 % à 20,5 %, la Confédération supporte une part importante des conséquences financières de la réforme. Il faut tenir compte ici du fait que même sans le PF 17 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. On suppose que les cantons mettront à profit les nouvelles réglementations spéciales et baisseront si nécessaire leur impôt sur le bénéfice pour atténuer les effets de la suppression du traitement fiscal privilégié accordé jusqu'à présent à certaines sociétés. De cette manière, l'attrait de la Suisse dans le domaine fiscal sera préservé de sorte que les recettes de la Confédération provenant de l'impôt sur le bénéfice n'enregistreront pas de pertes importantes. Il résultera tout au plus une légère diminution des recettes, qui n'est pas encore quantifiable (cf. tableau 10). Pour cela, il faut toutefois que la Confédération donne aux cantons une marge de manœuvre financière pour qu'ils puissent, si nécessaire, baisser leur impôt sur le bénéfice.

Les mesures pour lesquelles les conséquences financières pour la Confédération ne peuvent être déterminées que qualitativement par rapport au droit en vigueur sont énoncées dans le tableau suivant.

³⁹ S'ajoutent à cela à partir de 2024 les contributions complémentaires limitées dans le temps à hauteur de 180 millions de francs par an, financées par la compensation des cas de rigueur qui arrive à échéance.

⁴⁰ Selon l'estimation actuelle, le renforcement des effectifs dans le domaine du contrôle fiscal à l'AFC à hauteur de 75 postes devrait générer des recettes supplémentaires de quelque 155 millions de francs à compter de 2020. Il faut noter cependant que les recettes provenant des contrôles fiscaux sont extrêmement volatiles, en particulier dans le domaine de l'impôt anticipé, et que certaines valeurs extrêmes peuvent influencer considérablement le résultat annuel. Ces recettes supplémentaires permettront de compenser l'augmentation des dépenses de la Confédération attendue du PF 17.

Tableau 8: Mesures pour lesquelles les conséquences financières pour la Confédération ne peuvent être déterminées que qualitativement

Mesures	
Suppression des régimes fiscaux cantonaux pour les sociétés holding, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes ¹ Introduction d'une <i>patent box</i> obligatoire dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) Introduction d'un taux spécial obligatoire pour les réserves latentes en cas de perte du régime fiscal cantonal	Légère augmentation ou légère diminution des recettes: indéterminé ²
Réglementation obligatoire en matière de déclaration de réserves latentes au début et à la fin de l'assujettissement	Aucune conséquence statique
Autorisation dans la LHID pour les cantons qui le souhaitent de prévoir un relèvement des déductions accordées sur les dépenses consenties en faveur de la recherche et du développement (dépenses de R&D)	Légère augmentation des recettes
Introduction dans la LHID d'une limitation obligatoire de la réduction fiscale accordée aux entreprises qui bénéficient de la <i>patent box</i> , du relèvement des déductions pour les dépenses de recherche et de développement et/ou d'amortissements liés à un abandon du régime fiscal cantonal avant l'entrée en vigueur de la réforme	Légère diminution des recettes
Autorisation dans la LHID pour les cantons qui le souhaitent de modifier l'impôt sur le capital	Légère augmentation des recettes
Extension obligatoire de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables suisses d'une entreprise étrangère	Légère diminution des recettes
Baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice (ne fait pas partie du train de mesures proprement dit, mais constitue un élément important de la stratégie de réforme)	Augmentation des recettes
¹ Par la même occasion, les pratiques administratives relatives aux sociétés principales et aux <i>Swiss Finance Branches</i> seront supprimées.	
² Des recettes supplémentaires provenant des sociétés principales actuelles seront générées à terme.	

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 suivant. Les chiffres présentés se rapportent à l'année d'introduction (2020/2021).

Tableau 9: Conséquences financières statiques des mesures quantifiables sur les cantons et les communes (2020/2021)⁴¹

Mesures	par rapport au droit en vigueur	par rapport à la RIE III
Abandon de la mesure obligatoire pour la Confédération et facultative pour les cantons visant à introduire un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts versés sur le capital propre supérieur à la moyenne	0	+50 à +290
LIFD: imposition partielle des bénéfices distribués	+20	+20
LHID: imposition partielle des bénéfices distribués	+335	+335
Part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct ¹	+825	-165
Hausse de 30 francs par mois des montants minimaux des allocations pour enfants et des allocations de formation professionnelle	-10	-10
Total	+1170	+230 à +470
¹ En raison de la progression du produit de l'impôt fédéral direct, qui a été plus forte que prévu, 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. La diminution à 825 millions de francs résulte de l'augmentation moindre de la part cantonale: elle est de 3,5 points au lieu de 4,2.		
² Parts de financement des cantons dans les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et dans les allocations fondées sur la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). Ce montant ne comprend pas la hausse des cotisations de l'employeur versées par les cantons et les communes.		

Source: AFC, AFF

⁴¹ S'ajoutent à cela les contributions complémentaires limitées dans le temps à hauteur de 180 millions de francs par an, financées par la compensation des cas de rigueur qui arrive à échéance.

Les mesures pour lesquelles les conséquences financières pour les cantons et les communes ne peuvent être déterminées que qualitativement par rapport au droit en vigueur sont énoncées dans le tableau suivant.

Tableau 10: Mesures pour lesquelles les conséquences financières pour les cantons et les communes ne peuvent être déterminées que qualitativement

Mesures	
Suppression des régimes fiscaux cantonaux pour les sociétés holding, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes ¹	Légère augmentation ou légère diminution des recettes: indéterminé ²
Introduction d'une <i>patent box</i> obligatoire dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	
Introduction d'un taux spécial obligatoire pour les réserves latentes en cas de perte du régime fiscal cantonal	
Réglementation obligatoire en matière de déclaration de réserves latentes au début et à la fin de l'assujettissement	Aucune conséquence statique
Autorisation dans la LHID pour les cantons qui le souhaitent de prévoir un relèvement des déductions accordées sur les dépenses consenties en faveur de la recherche et du développement (dépenses de R&D)	Diminution des recettes
Introduction dans la LHID d'une limitation obligatoire de la réduction fiscale accordée aux entreprises qui bénéficient de la <i>patent box</i> , des déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement et/ou d'amortissements liés à un abandon anticipé du régime fiscal cantonal avant l'entrée en vigueur de la réforme	Augmentation des recettes
Autorisation dans la LHID pour les cantons qui le souhaitent de modifier l'impôt sur le capital	Diminution des recettes
Extension obligatoire de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables suisses d'une entreprise étrangère	Légère diminution des recettes
Baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice (ne fait pas partie du train de mesures proprement dit, mais constitue un élément important de la stratégie de réforme)	Diminution substantielle des recettes
¹ Dans le même temps, les pratiques administratives relatives aux sociétés principales et aux <i>Swiss Finance Branches</i> seront supprimées.	
² Des baisses de recettes seront entraînées par les bénéfices qui sont actuellement soumis à l'imposition ordinaire et seront désormais éligibles à la <i>patent box</i> . À l'inverse, la charge grevant les bénéfices soumis jusqu'à présent à une imposition privilégiée tendra à augmenter si ceux-ci entrent dans la <i>patent box</i> , ce qui ira de pair avec une augmentation des recettes. Pour les autres bénéfices imposés de manière privilégiée, l'imposition séparée des réserves latentes réalisées après la perte du régime fiscal cantonal atténuera temporairement l'augmentation de la charge. On ne peut encore savoir si les recettes diminueront ou augmenteront à l'expiration de cette réglementation transitoire.	

Source: AFC, AFF

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 prospérité⁴². C'est ainsi que l'objectif de compétitivité de la place économique et l'objectif d'efficacité découlent de l'objectif d'ordre supérieur qu'est la prospérité nationale.

L'objectif de compétitivité de la place économique inclut des conditions-cadres fiscales attrayantes pour les entreprises qui ne sont pas dépendantes de leur emplacement géographique. Ces conditions-cadres doivent favoriser l'implantation de nouvelles entreprises, prévenir la délocalisation des bénéficiaires à l'étranger et garantir la sécurité du droit et de la planification. Du point de vue de l'attrait de la place économique, il peut être judicieux de moduler la charge fiscale en fonction de la mobilité des entreprises.

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 bénéficiaires à l'étranger: les éléments de nature à inciter les entreprises à délocaliser leurs bénéficiaires 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.
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 qu'elle soit reconnue et acceptée sur le plan international.

L'objectif d'efficacité consiste à limiter autant que possible les pertes d'efficacité. Or, ce dernier objectif est atteint lorsque la charge fiscale sur les investissements marginaux, c'est-à-dire sur 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.

⁴² L'objectif de prospérité est inscrit à l'art. 94, al. 2, Cst.

- 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 développements ci-après ne traitent que des conséquences sur la position concurrentielle de la Suisse générées par les 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 sociétés à statut fiscal cantonal et seront éligibles pour la *patent box* d'après le nouveau droit seront soumis à une charge fiscale légèrement supérieure à celle d'aujourd'hui, au niveau tant fédéral que cantonal.

Quant aux bénéficiaires qui étaient soumis à l'imposition ordinaire et qui seront désormais éligibles pour la *patent box*, la charge fiscale cantonale et communale se réduira sensiblement. Pour de telles sociétés, 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 l'assiette fiscale 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 du point de vue 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 ultérieur imposé de manière préférentielle dans la *patent box*.
- Certains pays proposent, outre la *patent box*, également un encouragement en amont. Si la Suisse devait y renoncer, elle risquerait de ne pas se montrer assez attractive 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 au contraire, pour des raisons d'exploitation, une entreprise active à l'échelle mondiale ne souhaite 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 du point de vue 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 est 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 d'origine. 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 déclaration de réserves latentes, de façon symétrique. La mesure pourrait néanmoins résulter en une augmentation de l'attrait de la place économique suisse si des sociétés – ou certaines de leurs fonctions – installées dans des paradis fiscaux dont le propre attrait diminue en raison des développements internationaux décident de s'implanter en Suisse. En ce qui concerne les arrivées à partir 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, à savoir de façon réduite, au cours des cinq années qui suivent, et ce afin d'éviter les surimpositions. L'imposition séparée des réserves latentes réduit, lors des périodes suivantes, le bénéfice imposable des impôts cantonaux et communaux et allège ainsi l'ensemble de la charge fiscale. Ce n'est qu'après 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 une fuite de sociétés, dans d'autres cantons ou à l'étranger.

3.2.2.5 Réductions des impôts cantonaux sur le bénéfice

Les réductions des impôts cantonaux sur le bénéfice feront diminuer la charge fiscale statutaire et la charge fiscale 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. De telles réductions s'accompagnent cependant d'importants effets d'aubaine par rapport aux régimes spéciaux mis à profit par les entreprises déjà établies et liées au lieu. En tant qu'instrument visant à augmenter l'attrait de la place économique, cette mesure est donc coûteuse par rapport aux régimes spéciaux, mais elle comporte 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 lieu de domicile des investisseurs. Dans ce contexte, la Suisse est moins attractive pour les investisseurs qualifiés. Le lieu de domicile des investisseurs est toutefois moins important que le lieu d'implantation de l'entreprise.

3.2.2.7 Aucune mesure de remplacement pour les intérêts intragroupe

Étant donné qu'aucune mesure n'est prévue pour 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 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 ainsi que de la pratique dite 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, de sorte que 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 dégraver 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

L'encouragement sur le plan fiscal des activités de R&D est non seulement favorable à la place économique, mais peut aussi remédier à une défaillance du marché. Cette défaillance se manifeste par le fait que les innovations ne peuvent pas être toujours 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 développement 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 suivant répertorie ces différents facteurs.

Tableau 11: Facteurs exerçant une influence sur la neutralité de 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
Taux 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	Avantageuses	Désavantageuses
Thésaurisation des bénéfices	Avantageuse	Désavantageuse
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 > 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 > 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 taux d'imposition partielle⁴³. 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 diminuent la charge fiscale sur le bénéfice et l'imposition partielle.

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, au 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 prise de parts dans une société de capitaux devient plus avantageuse.

Le revenu tiré des sociétés de personnes est soumis aux cotisations sociales (AVS, AI, APG)⁴⁴. 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, dans la mesure où il perçoit le revenu tiré de la société de capitaux comme un revenu de la fortune et non pas comme un revenu du travail.

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 que grevé provisoirement 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 peuvent être 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 l'assiette 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 (2/3 valeur de rendement, 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 (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 versement de son salaire. Mais, 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 pour les entreprises non cotées, mais par les bénéfices futurs escomptés, généralement anticipés à la hausse.

Le grand nombre des facteurs d'influence ne permet pas de déterminer de niveau «approprié» pour l'imposition des dividendes dans chaque configuration. Une comparaison pertinente de l'imposition nécessite par conséquent 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 des revenus de fortune pour une très grande part. Étant donné que les revenus de fortune ne donnent pas lieu à un prélèvement de cotisations sociales, celles-ci ne sont pas

⁴³ 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.

⁴⁴ Afin de calculer le revenu déterminant pour les cotisations sociales, un intérêt est déduit du capital propre. Mais ce 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 %. Il n'est donc pas le reflet d'une exonération du revenu de la fortune sous forme de capital propre lié à 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.

prises en compte. Tout au plus faut-il ici tenir compte 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 taux 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 à celui dans une société de personnes.

2. Les petites entreprises, qui ne disposent pas de capitaux très importants et qui réalisent un revenu oscillant 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. Et il s'agit justement de la configuration dans laquelle se pose la question du choix de la forme juridique.

Le tableau 12 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, mais une distinction est établie entre un scénario correspondant à la législation applicable pour ce qui est des taux d'imposition partielle et un scénario reprenant un niveau d'imposition partielle unitaire de 70 % au niveau de la Confédération et des cantons. À partir de ces deux scénarios sont déduits 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 taux 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 niveau d'imposition partielle unitaire de 70 %, ces taux oscillent entre 8,0 et 21,5 %. Mais, 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 taux d'imposition partielle de 70 %, les marges de fluctuation correspondantes vont de 15,9 à 37,2 %. Les résultats sont tendanciellement plus influencés par la thésaurisation des bénéfices que par le niveau de l'imposition partielle.

Tableau 12: 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 de 70 %	
	Thésaurisation des bénéfices		Thésaurisation des bénéfices	
	0 %	50 %	0 %	50 %
1 ZH Zurich	23,9 %	32,9 %	16,6 %	30,2 %
2 BE Berne	25,0 %	34,2 %	17,5 %	31,5 %
3 LU Lucerne	17,3 %	24,9 %	12,0 %	22,7 %
4 UR Altdorf	14,8 %	20,5 %	9,3 %	18,2 %
5 SZ Schwyz	17,4 %	25,0 %	12,0 %	22,8 %
6 OW Sarnen	12,7 %	18,9 %	8,8 %	17,3 %
7 NW Stans	13,5 %	20,0 %	9,3 %	18,2 %
8 GL Glaris	20,5 %	26,4 %	12,2 %	23,1 %
9 ZG Zoug	11,6 %	17,4 %	8,0 %	15,9 %
10 FR Fribourg	20,9 %	29,2 %	14,4 %	26,8 %
11 SO Soleure	17,4 %	26,9 %	13,6 %	25,5 %
12 BS Bâle	22,0 %	30,6 %	15,3 %	28,1 %
13 BL Liestal	25,7 %	35,0 %	18,0 %	32,2 %
14 SH Schaffhouse	18,3 %	26,1 %	12,6 %	23,8 %
15 AR Herisau	14,9 %	23,5 %	11,6 %	22,2 %
16 AI Appenzell	14,5 %	20,1 %	9,1 %	17,8 %
17 SG Saint-Gall	19,0 %	27,0 %	13,1 %	24,7 %
18 GR Coire	16,1 %	25,1 %	12,6 %	23,8 %
19 AG Aarau	21,6 %	28,4 %	13,5 %	25,2 %
20 TG Frauenfeld	16,2 %	25,2 %	12,6 %	23,9 %
21 TI Bellinzone	21,7 %	32,6 %	17,2 %	31,0 %
22 VD Lausanne	22,8 %	37,6 %	21,5 %	37,2 %
23 VS Sion	18,7 %	28,7 %	14,7 %	27,2 %
24 NE Neuchâtel	22,4 %	33,5 %	17,8 %	31,9 %
25 GE Genève	24,7 %	36,4 %	19,7 %	34,7 %
26 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:

Concernant le 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

Concernant le 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 %): elles sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée au calcul comparatif de la charge fiscale; 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 part est imposé comme personne seule, pas d'impôt paroissial

Source: AFC

Les deux tableaux suivants traitent quant à eux des 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 au détriment des détenteurs de parts dans des sociétés de personnes une éventuelle thésaurisation des bénéfices et au détriment des détenteurs de parts dans des sociétés de capitaux les effets de l'impôt sur le capital, du droit de timbre d'émission et de l'impôt sur la fortune.

Pour ce qui est du taux d'imposition partielle correspondant au droit en vigueur, le tableau 13 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. Et il en ressort que dès 300 000 francs de revenus réalisés, la société de capitaux est plus avantageuse dans tous les cantons.

Tableau 13: Différences d'imposition entre un détenteur de parts dans une société de capitaux et un détenteur de parts dans une société de personnes, année fiscale 2016, imposition partielle selon le droit en vigueur

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

Concernant le 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 généré est distribuée au profit du détenteur de part 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 part 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

Concernant le 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 %): elles sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée au calcul comparatif de la charge fiscale; 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 part 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 14 présente des calculs analogues à ceux du tableau 13, mais prend comme hypothèse un taux 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 par une 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 9 chefs-lieux et pour un revenu de 500 000 francs dans 2 chefs-lieux.

Tableau 14: Différences d'imposition entre un détenteur de parts dans une société de capitaux et un détenteur de parts dans une société de personnes, année fiscale 2016, avec une imposition partielle des bénéfices distribués à 70 %.

Revenu généré par l'entreprise		Imposition supplémentaire (+) ou imposition moindre (-) du détenteur de parts dans une société de capitaux par rapport à un détenteur de parts dans une société de personnes				
		150 000	200 000	300 000	500 000	1 000 000
1	ZH Zurich	10 256	7 621	1 627	-7 598	-20 870
2	BE Berne	8 401	5 803	253	-7 378	-22 427
3	LU Lucerne	880	-3 349	-12 688	-26 612	-58 895
4	UR Altdorf	6 010	3 763	-924	-6 973	-19 621
5	SZ Schwyz	6 582	4 553	499	-3 772	-13 203
6	OW Sarnen	3 698	751	-5 234	-14 157	-34 013
7	NW Stans	2 063	-1 116	-6 668	-16 582	-38 839
8	GL Glaris	4 756	1 356	-5 723	-18 589	-33 126
9	ZG Zoug	4 543	3 622	540	-4 619	-14 911
10	FR Fribourg	5 884	-1 259	-1 836	-5 354	-16 430
11	SO Soleure	9 330	7 463	4 386	4 203	4 411
12	BS Bâle	10 771	9 886	6 117	484	-4 704
13	BL Liestal	5 910	2 896	-3 151	-12 837	-35 523
14	SH Schaffhouse	3 077	-992	-6 204	-13 415	-32 503
15	AR Herisau	539	-3 772	-11 623	-22 303	-50 307
16	AI Appenzell	489	-3 148	-10 139	-22 104	-49 894
17	SG Saint-Gall	4 065	1 040	-4 599	-10 356	-26 419
18	GR Coire	4 827	1 905	-3 818	-12 578	-29 943
19	AG Aarau	7 515	5 262	438	-6 401	-19 447
20	TG Frauenfeld	5 086	2 120	-4 070	-12 481	-30 634
21	TI Bellinzone	7 582	4 985	-193	-9 472	-27 507
22	VD Lausanne	7 268	3 857	-4 169	-12 605	-19 722
23	VS Sion	6 117	3 683	3 162	-1 488	-4 325
24	NE Neuchâtel	-148	-6 309	-13 014	-25 760	-57 193
25	GE Genève	10 091	8 457	3 973	-3 737	-17 964
26	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:

Concernant le 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 généré est distribuée au profit du détenteur de part 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 part 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

Concernant le 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 %): elles sont scindées en une composante fiscale et une composante assurantielle; seule la composante fiscale sans contrepartie est intégrée au calcul comparatif de la charge fiscale; 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 part 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 bénéfices distribués produit tendanciellement une sous-imposition des détenteurs de parts dans les sociétés de capitaux. Faire passer le taux 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 ne ferait sinon encore qu'accentuer du fait des diminutions de l'impôt sur le bénéfice.

Choix des sources 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 15: Types d'impôt grevant les sources 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	Impôt éventuel 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 assiette fiscale 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 constitue donc le type de financement le plus onéreux pour les entreprises, suivi par l'autofinancement, alors que le financement par capital étranger est exempté 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 en Suisse, la charge fiscale au niveau des ménages. Pour l'essentiel, l'impôt sur la fortune grève de manière similaire les différents types de financement. La faible évaluation des actions non cotées peut toutefois conduire à un traitement inégal. 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. La charge cumulée des entreprises et des ménages est la plus élevée pour le financement par apport de capital propre, alors que, selon la situation, l'autofinancement ou le financement par capital étranger est imposé le plus faiblement.

Comme le montrent les grandes différences des charges fiscales marginales entre les différents types de financement dans le tableau suivant, le droit en vigueur ne permet qu'une réalisation très insuffisante de la neutralité du financement, étant donné que chacune des sources de financement est imposée de manière très différente. La charge cumulée à l'échelle des entreprises et des ménages fait ressortir que, du fait de l'exemption fiscale des gains en capital, l'autofinancement est le type de financement le plus approprié pour les investissements marginaux. Il devance en général le financement par apport de capital propre, qui est souvent moins cher que celui par capital étranger pour les investisseurs pouvant bénéficier d'une imposition partielle des bénéfices distribués. 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 16: 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 %
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, la réforme ici proposée permettra de tenir un peu mieux 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. Mais comme le montre le tableau ci-après, la réforme n'apporte, d'une manière globale, aucune amélioration en matière de neutralité du financement.

Tableau 17: Charge fiscale marginale des différents types de financement grevés par l'impôt sur le bénéfice et celui sur le revenu d'après 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 %
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. Cependant, la réforme proposée ne fait pas particulièrement bonne figure à cet égard, car les frais pourraient globalement augmenter.

L'imposition à taux réduit dans la *patent box* occasionne pour les entreprises et pour l'autorité de taxation une charge administrative nettement supérieure 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 selon la méthode résiduelle le résultat éligible pour 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 de décentralisation et d'acquisition supportés qui sont admis dans le cadre de l'*uplift*. Ce processus est d'autant plus fastidieux que l'affectation de chacun des frais à chacun des brevets ou des groupes de brevets est subtile. Toutefois, du fait que seule une minorité des contribuables remplit les conditions de la *patent box*, les frais supplémentaires de versement ne toucheront eux aussi qu'une minorité des entreprises. Cela limite également l'augmentation des frais de perception auxquels doivent faire face les autorités de taxation.

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.

Les adaptations apportées dans le cadre de l'imposition du capital n'entraînent généralement pas de modifications importantes. En revanche, il y aura une augmentation de la charge dans le cadre de la répartition fiscale intercantonale lorsque les cantons impliqués connaissent des réglementations différentes. Cela augmentera non seulement les frais de versement encourus par les sociétés concernées, mais aussi les frais de perception incombant aux cantons touchés.

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. C'est également le cas lorsqu'une société déclare 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.

L'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables suisses d'une entreprise étrangère entraîne, du fait d'un plus grand nombre de cas d'imputation forfaitaire, une légère augmentation de la charge administrative.

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

3.2.5 Conséquences sur la répartition des charges

Les mesures de la réforme relatives à l'impôt sur le capital et 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 ainsi que de l'impôt sur le capital, même si, pour ce dernier, la diminution enregistrée n'est pas chiffrable avec exactitude.

Il convient toutefois de distinguer celui qui verse l'impôt, d'une part, du contribuable final supportant en dernier lieu le poids financier de l'impôt une fois les transferts de charges opérés, d'autre part. Or, ce contribuable final est déterminé par la manière dont les acteurs concernés réagissent à l'effet d'entraînement des mesures 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 livreurs ou les clients, dans la mesure où la société peut répercuter sur elles le montant de l'impôt. 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 économique se concentre sur l'impôt sur le bénéfice. Des réflexions analogues sont engagées sur d'autres impôts comme l'impôt sur le capital, par lesquels le revenu de la fortune est également imposé 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 de payer cet impôt 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 un rendement avant impôt plus élevé sur leurs placements, de façon à compenser l'impact de l'impôt sur le rendement. En fin de compte, le facteur capital ne doit pas nécessairement couvrir la charge entière de l'impôt sur le bénéfice. Une partie de cet impôt peut aussi être transférée aux consommateurs par l'intermédiaire de prix plus élevés ou sur le facteur travail par l'intermédiaire de salaires moins élevés.

Les résultats des analyses formelles effectuées au moyen de modèles économiques théoriques dépendent des hypothèses admises, à savoir 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'adaptent 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 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 variées⁴⁵. 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 %.

⁴⁵ 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.

3.2.6 Conséquences sur les PME

Le tableau ci-dessous montre l'impact de la réforme sur les PME.

Tableau 18: 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	Le nombre des PME concernées par les régimes fiscaux cantonaux est inférieur à la moyenne. La minorité qui est concernée par la suppression de ces statuts subira dorénavant une charge fiscale plus lourde dans la mesure où elle ne bénéficie pas d'une mesure spéciale assez importante.	Ne sont pas concernées par la mesure.
Introduction d'une <i>patent box</i>	Une minorité de PME détiennent des brevets et réunissent les critères donnant droit à une imposition préférentielle. 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'impôts que selon le droit en vigueur, mais doivent supporter une charge administrative plus élevée.
Déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D	Par rapport aux <i>patent boxes</i> , davantage de PME profitent de cette mesure. Si elles sont rentables, elles font une économie d'impôt. Ainsi, la déduction supplémentaire n'est pas inutile. Cette mesure augmente cependant la charge administrative.	Cette mesure est en principe ouverte à ces PME, mais devrait plutôt rarement être 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 structure, 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 Suisse 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	A l'échelon du porteur de parts qualifié, une charge supplémentaire résultera dans le cadre de l'impôt sur le revenu.	En ce qui concerne les participations rentables, le porteur de parts qui détient une participation qualifiée dans sa fortune commerciale verra sa charge fiscale augmenter. En ce qui concerne les participations déficitaires, il verra sa charge diminuer.
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 un établissement stable en Suisse pouvant faire valoir une imputation forfaitaire d'impôt.
Baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice en conséquence 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 structures, cet effet pourrait surcompenser l'augmentation de la charge par une adaptation de la procédure d'imposition partielle.	Ne sont pas concernées par la mesure.
Augmentation des allocations familiales	Dans les cantons de Berne, de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura, le projet est sans conséquences sur les PME (dans la mesure où celles-ci n'ont pas succursale dans un autre canton), étant donné que les allocations familiales y sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs ou plus au minimum fixé par la Confédération. 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, étant donné que les allocations familiales dans lesdits cantons sont aujourd'hui un peu supérieures au minimum fixé par la Confédération. Les dépenses supplémentaires pour les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle oscillent dans ces cantons entre 0,8 et 4 %. Dans tous les autres cantons, les dépenses pour les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle augmentent d'environ 13 %. Aussi les taux de cotisation des employeurs vont-ils augmenter. Il n'est toutefois pas possible de prévoir l'ampleur de cette augmentation en points de pourcentage, étant donné que ces taux de cotisation ne sont pas exclusivement influencés par le montant des allocations pour enfant 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 branches comme des bas salaires ou un nombre d'enfants supérieur à la moyenne, les frais de gestion).	Dans les cantons de Berne, de Fribourg, de Zoug, de Vaud, du Valais, de Genève et du Jura, le projet est sans conséquences sur les indépendants, étant donné que les allocations familiales y sont aujourd'hui déjà supérieures de 30 francs ou plus au minimum fixé par la Confédération. 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, étant donné que les allocations familiales dans lesdits cantons sont aujourd'hui un peu supérieures au minimum fixé par la Confédération. Les dépenses supplémentaires pour les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle oscillent entre 0,8 et 4 % dans ces cantons. Dans tous les autres cantons, les dépenses pour les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle augmentent d'environ 13 %. Aussi les taux de cotisation des indépendants vont-ils augmenter. Il n'est toutefois pas possible de prévoir l'ampleur de cette augmentation en points de pourcentage, étant donné que ces taux de cotisation ne sont pas exclusivement influencés par le montant des allocations pour enfant 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 branches comme des bas salaires ou un nombre d'enfants supérieur à la moyenne, les frais de gestion).

3.3 Conséquences sur l'état du personnel

Le PF 17 n'a aucune conséquence en termes de personnel pour la Confédération. La demande, 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. 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.

Il a été décidé de renforcer les contrôles fiscaux car le nombre et la complexité des cas n'ont cessé d'augmenter durant la dernière décennie. Durant cette période, d'autres tâches ont été imputées à l'AFC, alors que ses effectifs sont restés stables, voire ont légèrement diminué. Afin de s'acquitter des tâches supplémentaires, l'AFC a prélevé peu à peu 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 permettre avant tout d'augmenter de nouveau le nombre de contrôles, dans le but d'améliorer l'égalité du droit et la sécurité en matière juridique pour les contribuables.

4 Aspects juridiques

4.1 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.

Déjà dans le cadre de la RIE III, le DFF avait commandé une expertise portant sur la conformité à la Constitution des mesures fiscales⁴⁶. Quelques mesures contenues par le PF 17 avaient déjà été examinées dans le cadre de cette expertise, qui a validé leur conformité à la Constitution⁴⁷. Il s'agit des mesures suivantes:

- *patent box*;
- déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D et
- déclaration de réserves latentes.

Les réductions de l'impôt sur le capital et l'augmentation de l'imposition des dividendes ont également été examinées dans cette expertise. En ce qui concerne les réductions de l'impôt sur le capital, la réduction pour les prêts intragroupe a été estimée inconstitutionnelle et le PF 17 ne mentionne d'ailleurs plus cette mesure. 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 anticonstitutionnelle⁴⁸. Le Conseil fédéral souhaitait abroger cette quote-part au moyen de la RIE III. La procédure de consultation avait 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.

Les points suivants n'ont pas été examinés dans le cadre de cette expertise:

- la limitation de la réduction fiscale,
- les modifications relatives à la transposition, et
- l'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt.

Le Conseil fédéral estime que ces mesures sont conformes à la Constitution.

La réglementation relative à la prise en compte des villes et 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 obligatoire. Elle n'enfreint ni l'autonomie générale des cantons ni leur autonomie organisationnelle.

4.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

4.2.1 Remarques générales

Il est pour la Suisse primordial de jouir d'un cadre fiscal avantageux et accepté internationalement pour maintenir sa capacité concurrentielle en tant que lieu d'implantation des entreprises. Comme cela a déjà été mentionné au chiffre 5.2 du message du 5 juin 2015 concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III⁴⁹, 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. Bien que l'OCDE ait publié le 5 octobre 2015 les rapports finaux du projet BEPS contenant 15 actions, les travaux relevant du *Cadre inclusif sur le BEPS* se poursuivent (cf. chiffre 1.1.1.1). D'autres évolutions sont attendues, mais il n'est pour l'heure pas possible de prévoir en quoi elles consisteront. C'est pourquoi les nouvelles réglementations demandées se rapportent à l'état des travaux au 30 juin 2017. Il n'est pas exclu qu'elles soient l'objet d'adaptations afin de tenir compte d'évolutions internationales ultérieures.

Les normes et recommandations internationales, telles que celles de l'OCDE, nécessitent en principe une interprétation. Leur mise en application laisse une marge d'appréciation, qui inclut également des considérations d'ordre politique, raison pour laquelle les règles et les lois nationales ne doivent pas être appréciées sur leur seule acceptation internationale. Il faut également tenir compte du fait que les règles visant à promouvoir l'implantation, notamment de facteurs mobiles, sont l'objet de discussions permanentes au niveau international et sont fondamentalement remises en question par de nombreux États. Cela peut conduire à des mesures unilatérales prises par certains États à l'encontre des nouvelles réglementations demandées ou à un examen sur le fond de ces réglementations par l'OCDE.

⁴⁶ 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>.

⁴⁷ L'expertise se fonde sur le projet relatif à la RIE III qui a été soumis à la consultation et aux lignes directrices décidées ensuite par le Conseil fédéral pour le message relatif à la RIE III. Les mesures du PF 17 diffèrent quant à leur aménagement concret de celles examinées dans le cadre de l'expertise.

⁴⁸ Voir également: ATF 136 I 65, cons. 5.5.

⁴⁹ FF 2015 4613

Cependant, un ajustement des nouvelles réglementations demandées aux normes internationales de l'OCDE permet aussi, par la même occasion, de respecter la déclaration commune avec l'UE sur la fiscalité des entreprises (cf. chiffre 1.1.1.2).

4.2.2 Les normes minimales 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 normes minimales (cf. chiffre 1.1.1.1), constitue désormais une priorité. Les deux normes minimales présentant une importance toute particulière pour le PF 17 sont traitées plus en détail ci-après: il s'agit de l'action 5 du projet BEPS «Lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance» et de l'action 13 «Déclaration pays par pays».

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

La norme minimale de l'action 5 du projet BEPS fixe tout d'abord les exigences minimales en termes de substance économique d'un régime préférentiel (la *patent box*) pour les revenus tirés de droits de propriété intellectuelle, soit ce qu'on appelle l'approche Nexus modifiée.

Le rapport final 2015 relatif à l'action 5 établit des réglementations provisoires 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 à compter du 30 juin 2016 et que les avantages procurés par ledit régime ne peuvent être garantis que jusqu'au 30 juin 2021. Le terme de «nouvelle adhésion» concerne aussi bien de nouveaux assujettis à l'impôt que de nouveaux droits de propriété intellectuelle. Comme cela est exposé au chiffre 1.1.1.1, le FHTP poursuit ses travaux et il est en train de définir des dispositions transitoires pour les régimes autres que les *patent boxes* ainsi que pour les *patent boxes* examinées à partir de l'année 2017.

Par ailleurs, l'action 5 du projet BEPS exige de la transparence quant aux *rulings* fiscaux et aux instruments comparables. L'autorité fiscale qui 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) devra en informer spontanément les autres États concernés par cette décision. En Suisse, l'échange spontané de renseignements sur les *rulings* fiscaux se fera sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale⁵⁰ approuvée par l'Assemblée fédérale le 18 décembre 2015 et entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2017, et de la loi révisée sur l'assistance administrative fiscale⁵¹. Le 1^{er} janvier 2017 est entrée en vigueur l'ordonnance révisée sur l'assistance administrative fiscale (RS 651.11), qui définit les modalités de mise en œuvre des normes de l'OCDE. Il est prévu que la Suisse applique les nouvelles normes à compter du 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 des nouvelles normes ainsi que les *rulings* fiscaux rendus après cette date, à condition que ces derniers entrent dans le cadre fixé par l'OCDE.

4.2.2.2 Action 13 du projet BEPS: Déclarations pays par pays

La norme minimale de l'action 13 du projet BEPS a adapté la documentation des prix de transfert et mis en place les déclarations pays par pays ainsi que l'échange automatique de ces dernières. La déclaration pays par pays contient des données par États et territoires relatives à la répartition mondiale des chiffres d'affaires, des impôts acquittés et d'autres chiffres-clés des groupes d'entreprises multinationales. Elle fournit également des données sur les principales activités économiques de la totalité des entités juridiques constitutives d'un groupe d'entreprises multinationales. Cette déclaration est en principe établie par la société mère du groupe d'entreprises multinationales et transmise exclusivement et de manière automatique aux autorités fiscales nationales des États et territoires où le groupe dispose d'une entité juridique constitutive.

Le 16 juin 2017, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral approuvant l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays (accord EDPP) et la loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales (LEDPP). Si le délai référendaire expire le 5 octobre 2017 sans qu'un référendum ait été déposé, l'accord EDPP et la LEDPP pourront entrer en vigueur en décembre 2017. Les groupes d'entreprises multinationales basés en Suisse devront alors établir une première déclaration pays par pays pour l'année fiscale 2018. La Suisse et ses États partenaires pourraient ainsi échanger des déclarations pays par pays pour la première fois en 2020.

4.2.3 Appréciation portée sur la nouvelle réglementation proposée

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, ce qui permet également, en principe, de répondre aux exigences de l'UE dans ce domaine (cf. les critères et le processus relatifs à l'établissement de la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, conformément aux conclusions du Conseil du 8 novembre 2016⁵² et la déclaration commune des gouvernements des États membres et du Conseil fédéral sur la fiscalité des entreprises du 14 octobre 2014 au ch. 1.1.1.2).

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 ainsi de tenir les engagements politiques contractés. Quant aux déductions supplémentaires pour les dépenses de R&D, elles sont très répandues dans les États-membres et sont pour le moment bien acceptées sur le plan international.

4.3 Frein aux dépenses

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

⁵⁰ RS 0.652.1

⁵¹ RS 651.1

⁵² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14166-2016-INIT/fr/pdf>

