

Département fédéral des finances DFF
Madame la Conseillère fédérale
Eveline Widmer-Schlumpf
Bundesgasse 3
3003 Berne

par e-mail :
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Berne, le 27 janvier 2015

Le texte allemand fait foi.

Prise de position sur la Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (Loi sur la réforme III de l'imposition des entreprises)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

L'USS soutient la suppression des actuels privilèges fiscaux cantonaux accordés aux sociétés de holding, de domicile et mixtes (« régimes fiscaux cantonaux »). Par contre, elle rejette les baisses générales de l'impôt sur le bénéfice ainsi que des mesures plus poussées comme la suppression du droit de timbre d'émission ou le fait de privilégier globalement les actionnaires. On peut compenser les éventuels effets économiques négatifs de la suppression des régimes fiscaux cantonaux avec des mesures transitoires et un renforcement de la péréquation financière. Nous soutenons l'introduction d'un impôt sur les gains en capital, qui comblerait une lacune fiscale.

Les entreprises doivent payer des impôts. Comme les ménages privés, elles ont besoin des services publics (infrastructures, formation, etc.), et cela, d'autant plus dans un système fédéraliste avec un régime fiscal très cantonal et communal. Sans imposition des entreprises, les centres économiques seraient confrontés à des grands problèmes financiers. Car les impôts ne seraient payés que dans les communes et les cantons de domicile. Les actionnaires étrangers des entreprises seraient même subventionnés. La Suisse mettrait en effet ses infrastructures à disposition de leurs entreprises sans qu'ils aient à payer d'impôt. Indirectement, les privés riches pourraient réduire leur charge fiscale. Lorsque les impôts sur le bénéfice sont bas, ils peuvent de fait délocaliser leur fortune dans des entreprises pour économiser des impôts. Tant que la Suisse n'aura pas d'impôt sur les gains en capital, ils pourront transférer ultérieurement dans leur fortune privée, sans payer d'impôt, les bénéfices réalisés lors d'une vente de titres.

Abolition des privilèges fiscaux cantonaux : incidence sur l'économie

Alors que beaucoup d'argent est en jeu avec RIE III, la Confédération n'a pour l'heure pas présenté d'analyse économique détaillée sur ce qui devrait se passer en cas d'abolition des régimes

fiscaux cantonaux destinés aux sociétés de holding, de domicile et mixtes. L'USS juge cela inacceptable. À notre avis, pareille analyse montrerait que la proposition du Conseil fédéral est disproportionnée, respectivement trop chère.

Ce sont surtout des entreprises mobiles actives internationalement, respectivement leurs bénéficiaires, qui sont concernées par la suppression des actuels régimes fiscaux cantonaux. Alors que le niveau de l'impôt sur le bénéfice constitue un critère d'implantation secondaire pour une grande majorité des entreprises, ce n'est que partiellement le cas pour les entreprises et bénéficiaires concernés en Suisse. La sensibilité à l'impôt est plus grande là où des réformes fiscales dans ce domaine ont pu avoir une incidence sur les recettes de l'État, mais aussi sur les emplois.

La suppression des régimes fiscaux cantonaux aura toutefois des effets très différents d'un canton à l'autre. Pour beaucoup, elle ne changera rien du tout parce qu'ils n'octroient guère ce genre de privilèges. D'autres comptent certes un grand nombre d'entreprises privilégiées, mais leurs impôts ordinaires sont si bas qu'en cas de suppression des privilèges, même les entreprises très mobiles ne quitteraient sans doute pas le canton (p. ex. Zoug). Le problème n'est important que dans les cantons où une part considérable de la substance fiscale provient d'une imposition privilégiée et les impôts ordinaires sont comparativement élevés. C'est le cas de Bâle-Ville, Genève et Vaud. Si les entreprises très mobiles de ces cantons devaient désormais payer l'impôt ordinaire, une partie d'entre elles s'en irait. Cependant, un grand nombre ne devrait pas aller à l'étranger, mais changerait simplement de canton. En outre, la transition peut durer longtemps, parce que les entreprises pourront, à partir du moment où l'imposition ordinaire selon la pratique fiscale actuelle s'appliquera, amortir aussi dans leur bilan fiscal des réserves latentes « fiscalement réalisées », ce qui allégera substantiellement leur charge fiscale. Selon certains experts, les entreprises concernées pourraient maintenir pendant une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans leur actuelle basse charge fiscale.

Cela aura des effets sur les recettes fiscales dans différentes collectivités locales. Parce que les entreprises privilégiées ne paient aujourd'hui que peu d'impôts dans les cantons, une suppression des privilèges simultanément dans tous les cantons entraînerait même, dans la plupart des scénarios, de recettes supplémentaires. L'évolution au niveau de la Confédération dépendra par contre fortement des mouvements d'émigration des entreprises, notamment d'un canton à l'autre. Si l'on suit un scénario relativement pessimiste, selon lequel : a) 50 % des entreprises de cantons à impôts élevés s'en iraient à l'étranger, b) les autres entreprises resteraient en Suisse (p. ex. en passant dans des cantons à faibles impôts) et c) les entreprises des cantons à faibles impôts ne partiraient pas, la baisse des recettes fiscales de la Confédération se monterait à environ 1 milliard de francs (chiffres de 2011). Si plus de 50 % de ces entreprises restaient en Suisse, ce montant diminuerait. Et si l'on introduisait une « licence box », il diminuerait encore plus. Si l'on s'en tenait aux déclarations du canton de Bâle-Ville concernant les effets d'une « licence box » sur la place de Bâle, la baisse des recettes fiscales de la Confédération diminuerait de plusieurs centaines de millions de francs supplémentaires.

Une analyse détaillée relativise les scénarios très sombres d'une suppression des privilèges fiscaux cantonaux. La plupart des cantons ne sont pas du tout concernés. Nombre d'entre eux devraient même en profiter. À cause des réserves latentes figurant dans les bilans fiscaux, les cantons potentiellement concernés (GE, VD, BS) auraient beaucoup de temps pour s'adapter à la nouvelle situation.

Une subvention fédérale pour les baisses des impôts cantonaux sur le bénéfice est économiquement une erreur : amorce d'une solution de l'USS différente

Pour empêcher le départ d'entreprises à l'étranger, la Confédération veut verser aux cantons selon le principe de l'arrosoir un montant annuel d'au total 1,2 milliard de francs pour l'ensemble des baisses de l'impôt sur le bénéfice dans tout le pays. Comme le montre l'analyse économique ci-dessus, cette mesure est économiquement une erreur et coûterait beaucoup trop cher. L'écrasante majorité des cantons ne seront pas concernés par la suppression des privilèges fiscaux. En outre, la baisse des recettes fiscales de la Confédération due à l'émigration d'entreprises devrait, aussi avec le scénario pessimiste, être inférieure à 1,2 milliard. Politiquement, il est vraiment grotesque que les cantons, qui accordent une grande valeur au fédéralisme fiscal, exigent maintenant des milliards de subventions de la Confédération.

La mesure d'accompagnement judicieuse à l'abolition des privilèges fiscaux ne consiste pas à verser des subventions pour compenser les baisses d'impôts dans les cantons, mais à renforcer la péréquation financière. Au premier plan, on trouve en particulier le renforcement de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques qui n'a, d'un point de vue économique, que trop attendu. Par ce biais, on pourrait dédommager les éventuels cantons perdants avec les cantons gagnants. La réalisation fiscale des réserves latentes atténuera le processus d'adaptation et stabilisera les recettes de la Confédération. Pour garantir ces dernières, on pourra prévoir, si nécessaire, une « licence box » restreinte dont la nécessité devra être périodiquement contrôlée, également à la lumière de l'évolution rapide du droit fiscal international. La « licence box » ne devra entraîner aucun effet d'aubaine.

Les entreprises devront financer les éventuelles pertes qu'enregistrera la Confédération à cause de l'abolition des privilèges fiscaux. La RIE II a, par exemple, creusé des grands trous dans la caisse de la Confédération (principe de l'apport de capital), qui doivent être comblés.

La RIE III doit en outre servir à mettre fin à la sous-enchère fiscale dommageable à laquelle les cantons se livrent entre eux ; cela, en introduisant un taux minimal national pour les impôts sur le bénéfice.

La Suisse doit participer aux efforts déployés au plan international pour une imposition équitable des entreprises, car elle est elle-même victime des paradis fiscaux étrangers. À cet effet, il faut viser à endiguer les transferts internationaux de bénéfices au sein des entreprises réalisés à des fins fiscales. Fondamentalement, les impôts des entreprises doivent être payés là où celles-ci créent la valeur et à l'État qui doit financer les coûts liés induits par les prestations publiques. Ici, il faut empêcher qu'il y ait inégalité de traitement entre les différents bénéficiaires à l'intérieur d'un pays, comme par exemple les revenus particulièrement mobiles réalisés avec des biens immatériels ou à l'étranger, car elle est dommageable.

Pas de suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre

L'USS s'oppose à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Qui plus est, les baisses des recettes des cantons estimées sont trop petites, premièrement parce que le produit de l'impôt sur le bénéfice et l'impôt anticipé seront sous pression et, deuxièmement, parce que, contrairement à ce que dit le rapport, l'imposition des entreprises rapportera aussi moins d'argent aux cantons et aux communes. Cela, pour les raisons suivantes :

- Le droit de timbre d'émission incite aujourd'hui les entreprises, lors d'un apport en numéraire à la société, à indiquer une valeur basse. Celle-ci constitue ensuite aussi la base pour l'impôt sur le bénéfice et l'impôt anticipé, respectivement les amortissements futurs soumis à l'impôt. Sans droit de timbre d'émission, il devient plus intéressant pour les entreprises de donner dans leur budget une valeur élevée au numéraire. Un plus grand potentiel d'amortissement en découle pour elles ou des hausses futures de valeurs imposables seront alors anticipées. Ainsi, la substance fiscale de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé diminue, tant au niveau de la Confédération qu'à ceux des cantons et des communes.
- Aujourd'hui, le droit de timbre d'émission facilite l'application de l'impôt sur le bénéfice en cela que l'administration fiscale a la possibilité, lors de la création d'une société ou d'une hausse du capital, de contrôler les valeurs et de créer une situation fiscale de départ qui soit claire ; cela, spécialement aussi pour la perception des impôts cantonaux. Sans droit de timbre d'émission, tout cela disparaît.

Pas de privilèges pour les actionnaires

La Constitution fédérale exige que l'imposition se fasse selon la capacité économique. Cela signifie que les actionnaires et les travailleurs et travailleuses doivent être imposés de la même façon. L'imposition partielle proposée pour le produit des dividendes est en totale contradiction avec ce principe. L'USS est par contre satisfaite du relèvement à 70 % du taux d'imposition partielle (pour les participations qualifiées). Avec cette mesure, il serait plus difficile d'échapper à l'AVS.

L'introduction proposée d'un impôt sur les gains en capital est quelque chose de positif. Ce dernier permettrait de combler enfin les actuelles lacunes fiscales en cette matière.

Réponses au questionnaire

1 *Êtes-vous favorable aux axes de politique fiscale de la réforme de l'imposition des entreprises III, laquelle se compose des éléments qui suivent (ch. 1.2.1 du rapport explicatif) ?*

- *Introduction de nouvelles réglementations applicables aux revenus mobiles, correspondant aux normes internationales;*

Oui (voir explications ci-dessus).

- *abaissement des taux cantonaux de l'impôt sur le bénéfice;*

Non (voir explications ci-dessus).

- *autres mesures juridiques visant à améliorer la systématique du régime d'imposition des entreprises.*

Non, pas tant que celui-ci produit de nouvelles lacunes fiscales ou des baisses de recettes fiscales.

2 *Êtes-vous favorable aux mesures qui suivent (ch. 1.2.3 du rapport explicatif) ?*

- *Suppression des statuts fiscaux cantonaux;*

Oui (voir explications ci-dessus).

- *Introduction de l'imposition préférentielle des produits de licence (licence box) à l'échelon cantonal;*

Seulement si cela est nécessaire pour conserver des places de travail. Une telle solution devrait être limitée dans le temps ou du moins examinée périodiquement. La substance fiscale devrait être définie strictement. Tout effet d'aubaine devrait être contrecarré.

- *introduction d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts;*

Non (voir explications ci-dessus)

- *adaptations concernant l'impôt sur le capital;*

Non. Cela entraîne de nouvelles baisses de recettes fiscales.

- *unification du traitement des réserves latentes;*

Oui, pour autant qu'il s'agisse d'une transcription de la pratique actuelle. Elle ne doit toutefois pas permettre de nouvelles baisses des recettes fiscales. Nous comprenons la réalisation fiscale des réserves latentes comme mesure transitoire dans un régime sans statut spécial.

- *suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre;*

Non (voir explications ci-dessus – aussi sur les baisses de recettes fiscales sous-évaluées lors de la suppression)

- *adaptations concernant le report des pertes;*

Non

- *modifications concernant la réduction pour participations;*

Non

- *introduction d'un impôt sur les gains en capital provenant de l'aliénation de titres;*

Oui (voir explications ci-dessus).

- *modifications de la procédure d'imposition partielle.*

Oui au relèvement du taux d'imposition partielle de 70 %. Non à l'extension à tous les gains en capital (voir explications ci-dessus)

3 *Quelles autres mesures fiscales proposez-vous ?*

Contre la concurrence fiscale nuisible à laquelle les cantons se livrent, la Confédération devrait édicter des dispositions minimales (voir explications ci-dessus).

4 *Approuvez-vous le fait que la Confédération offre aux cantons une marge de manœuvre budgétaire ? Êtes-vous favorable aux mesures de compensation verticale proposées (étendue et nature de la compensation, voir ch. 1.2.4 du rapport explicatif) ? Pourriez-vous envisager un mécanisme de répartition différent, prévoyant un échelonnement des paiements compensatoires qui dépendrait de la charge de l'impôt cantonal sur le bénéfice ?*

L'USS refuse que la Confédération verse une contribution pour compenser les baisses de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons. Il serait judicieux, par contre, de renforcer la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques, un renforcement qui, d'un point de vue économique, n'a que trop attendu (voir explications ci-dessus).

- 5 *Êtes-vous favorable à ce que la péréquation des ressources soit adaptée aux nouvelles réalités fiscales ? Approuvez-vous la modification de la péréquation des ressources décrite dans le rapport ainsi que la contribution complémentaire en faveur des cantons à faible potentiel de ressources (ch. 1.2.5 du rapport explicatif) ?*

Une adaptation aux nouvelles conditions-cadres est judicieuse (« facteurs zeta » entre autres). En outre, il faut renforcer la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques (voir explications ci-dessus).

- 6 *Approuvez-vous la conception du contre-financement à l'échelon de la Confédération proposée par le Conseil fédéral (ch. 1.2.6 du rapport explicatif) ? Quelles autres mesures de compensation des charges financières de la réforme proposez-vous ?*

Nous rejetons le contre-financement via des mesures d'économies. Les éventuelles pertes de recettes enregistrées par la Confédération doivent être contre-financées avec les impôts sur les entreprises, respectivement l'imposition des actionnaires. L'USS se félicite explicitement de l'introduction d'un impôt sur les gains en capital.

En vous remerciant d'ores et déjà de bien vouloir tenir compte de notre position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

UNION SYNDICALE SUISSE



Paul Rechsteiner
Président



Daniel Lampart
Premier secrétaire