

Troisième réforme de l'imposition des entreprises: un défi budgétaire pour la Confédération

La politique fiscale est au cœur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Si elle porte en priorité sur les régimes spéciaux accordés par les cantons, la Confédération sera aussi touchée. En effet, les mesures envisagées concernent, d'une part, des entreprises mobiles qui constituent aussi l'assiette fiscale de la Confédération. D'autre part, elles modifient les relations financières entre la Confédération et les cantons, tout en bouleversant les interdépendances entre ces derniers. L'adaptation de la fiscalité des entreprises est donc encadrée par des mesures de politique budgétaire.



Les recettes générées par l'impôt sur le bénéfice et provenant des sociétés à statut cantonal spécial correspondent pratiquement à la moitié des revenus de la Confédération issus de l'imposition des entreprises.

Photo: Services du Parlement



Lorin Altermatt
Section Politique budgétaire/rapports sur les finances, Administration fédérale des finances AFF, Berne



Pascal Utz
Chef suppléant, section Péréquation financière, Administration fédérale des finances AFF, Berne

La façon dont les entreprises sont actuellement imposées influence considérablement les recettes fiscales. En effet, les sociétés jouissant d'un régime spécial cantonal contribuent largement au financement des tâches publiques, que ce soit au niveau communal, cantonal ou fédéral (voir *graphique 1*).

L'impôt sur le bénéfice acquitté par ces mêmes sociétés génère des recettes qui sont 50% plus élevées pour la Confédération que pour les cantons et les communes. Cela s'explique par le fait que ce type de régime fiscal ne déploie ses effets qu'au niveau cantonal. À l'échelon fédéral en revanche, l'imposition se fait au taux ordinaire de l'impôt sur le bénéfice. La Confédération en bénéficie largement, puisque les recettes générées par ces entreprises représentent près de 50% de l'ensemble des impôts sur le bénéfice. Les cantons en conservent 17% par l'intermédiaire de la part cantonale. Pour eux, les recettes générées par ce type de sociétés sont d'une importance nettement moindre, puisqu'elles atteignent

environ 20% de l'ensemble des impôts sur le bénéfice, et ce même en tenant compte de la part cantonale.

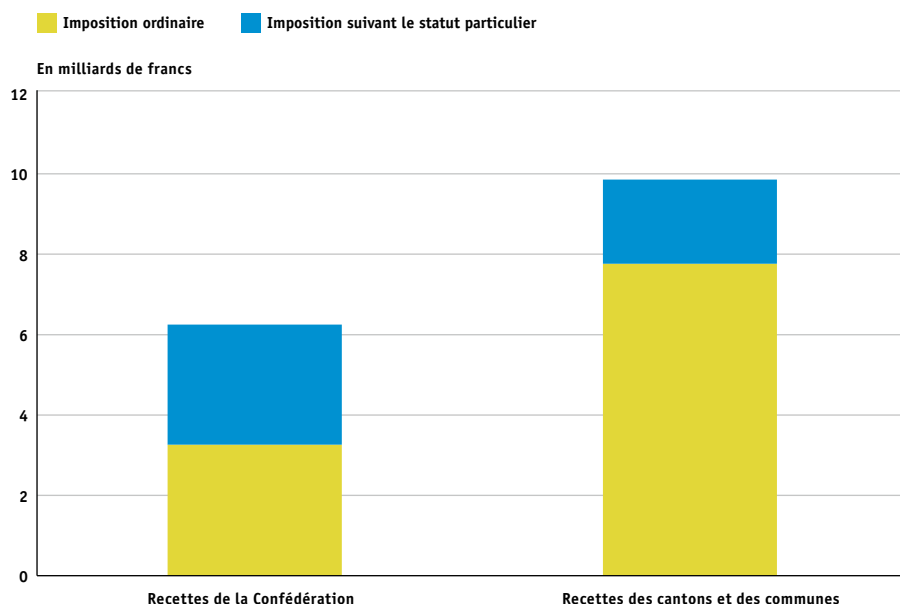
Une situation et des intérêts très différents d'un canton à l'autre

Derrière ces moyennes, il reste un fait: les sociétés bénéficiant d'un régime fiscal spécial sont réparties inégalement entre les cantons. La quote-part des recettes générées par ces mêmes sociétés dans l'ensemble des rentrées fiscales de toutes les sociétés confondues détermine, en premier lieu, son importance aux yeux d'un canton et de ses finances. Il faut, ensuite, prendre en compte la charge fiscale ordinaire appliquée aux bénéfices des entreprises: le nouveau régime applicable aux bénéfices des sociétés mobiles (en particulier la «licence box») ne constitue une réponse adéquate que pour une partie des entreprises jouissant aujourd'hui d'un statut fiscal préférentiel. Le reste sera à l'avenir soumis au régime d'imposition ordinaire et subira de fait, lors de la suppression

Graphique 1

Produit de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes après distribution des parts cantonales

Moyenne des années 2008–2010, en fonction du type d'imposition

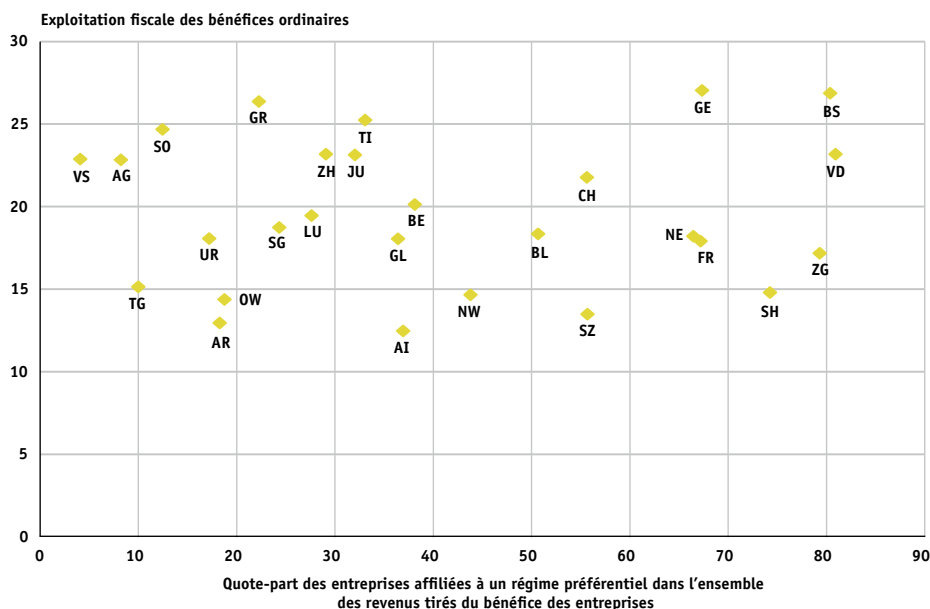


Source: AFC / La Vie économique

Graphique 2

Situation des cantons relative à la charge fiscale de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et part des bénéfices des sociétés à régime fiscal cantonal

Moyenne des années 2008–2010, en %



Source: AFC / La Vie économique

des régimes fiscaux cantonaux, une hausse brutale de l'impôt sur le bénéfice. Étant donné que rien ne change en ce domaine à l'échelon fédéral, le régime fiscal ordinaire d'un canton devient déterminant pour retenir les sociétés mobiles qui ne bénéficient pas de la «licence box». Certains cantons devront donc baisser leur impôt ordinaire sur le bénéfice s'ils veulent rester compétitifs au niveau international.

L'imposition du bénéfice dans les cantons relève de la compétence exclusive de ces derniers et le niveau des taux appliqués ne fait donc pas partie formellement de la réforme. Toutefois, comme une part importante des sociétés profitant aujourd'hui d'un statut fiscal spécial ne bénéficiera pas des nouvelles réglementations fiscales, la baisse des taux cantonaux ordinaires aura un rôle capital à jouer. Sur ce point, la situation se présente différemment d'un canton à l'autre:

1. Plus le taux de l'impôt ordinaire sur le bénéfice est élevé, plus il sera nécessaire de l'abaisser et donc plus la diminution des recettes sera forte. Cela s'explique par le fait que les bénéfices imposés avant la réforme au taux ordinaire le seront après à un taux moindre;
2. Plus les recettes provenant des entreprises jouissant actuellement d'un statut spécial occupent une place importante dans l'ensemble des revenus tirés des personnes morales, plus la diminution des recettes sera forte si le canton ne baisse pas son imposition, et ce en raison de l'émigration. Par contre, si le canton diminue l'impôt ordinaire sur le bénéfice, ses baisses des recettes seront moins importantes, puisque relativement peu d'entreprises étaient imposées de façon ordinaire avant la réforme (effet d'aubaine).

Le graphique 2 indique la situation des cantons en fonction de ces deux facteurs déterminants¹.

Des mesures de compensation verticale pour répartir le poids de la réforme entre les collectivités publiques

Le canton qui décide de réduire l'impôt sur le bénéfice en supporte à lui seul les conséquences financières. En revanche, le produit issu de ce même impôt ne change pas pour la Confédération dans l'hypothèse où il n'y a pas d'émigration. Si le fédéral ne prenait pas sa part dans la diminution des recettes cantonales, les coûts et les avantages seraient inégalement répartis entre ces deux niveaux de l'État. La Confédération profiterait du maintien des bases de l'impôt sur le bénéfice dans les cantons, mais ces derniers seraient les seuls à supporter les coûts

1 L'exploitation fiscale des bénéfices ordinaires (autrement dit le produit de l'impôt sur le bénéfice divisé par la base de calcul correspondante) sert d'unité de mesure de la charge (effective) de l'impôt sur le bénéfice.

occasionnés par la sauvegarde de la compétitivité fiscale de notre pays au plan international. L'intérêt de la Confédération lui commande donc de soutenir financièrement les cantons. Un dispositif de compensation verticale leur ouvre la marge de manœuvre financière nécessaire pour abaisser la charge fiscale ordinaire qui frappe le bénéfice des entreprises en fonction de l'impact des réformes envisagées. Les cantons évitent ainsi de perdre de leur attrait fiscal et, parallèlement la Confédération conserve des recettes qui auraient pu lui échapper.

Comment déterminer la compensation verticale?

Pour fixer le montant de la compensation verticale, il faut principalement connaître l'avantage que les collectivités publiques tirent des régimes fiscaux qui s'adressent actuellement aux activités mobiles des entreprises. Les recettes de la Confédération provenant de l'impôt sur le bénéfice sont certes nettement plus élevées que celles des cantons, mais les chiffres ne tiennent pas compte des recettes fiscales découlant des retombées indirectes: or, celles-ci sont difficiles à quantifier. Si on considère les recettes

fiscales générées par le bénéfice des sociétés à statut particulier et leurs employés, on peut supposer que les avantages se répartissent de façon globalement symétrique entre la Confédération et les cantons. C'est pourquoi la compensation verticale se conforme au principe de la symétrie des sacrifices: en d'autres termes, la Confédération prend à sa charge la moitié du coût de la réforme.

Pour établir la symétrie des sacrifices entre la Confédération et les cantons, seules sont pertinentes les charges supplémentaires qui ne se répartissent pas symétriquement entre ces deux niveaux de l'État. Cette dissymétrie résulte de la baisse des impôts cantonaux sur le bénéfice. Les autres dispositions fiscales exercent également des effets sur le budget des collectivités publiques, mais ceux-ci se répartissent globalement de manière à peu près égale entre la Confédération et les cantons.

Le montant de la compensation verticale doit être déterminé à l'avance pour que les cantons puissent s'appuyer sur une planification fiable. En l'occurrence, le fait que les charges financières de la réforme ne soient pas connues au préalable constitue une difficulté majeure. C'est pourquoi la Confédération doit émettre des hypothèses et déduire les conséquences financières à attendre des décisions cantonales en matière de politique fiscale – et donc le montant nécessaire à la compensation verticale – sur la base d'un modèle (voir encadré 1).

Éviter les effets de répartition unilatéraux

Il ne faut pas seulement déterminer le volume de la compensation verticale, mais aussi savoir comment le répartir entre les cantons. Étant donné que le taux de l'impôt sur le bénéfice ne change pas au niveau fédéral, les baisses d'impôt décidées par les cantons se répercuteront sur leurs propres recettes. C'est pourquoi une mesure de compensation logique consiste à augmenter la part des cantons dans les recettes de la Confédération, de préférence dans le produit de l'impôt fédéral direct (IFD), car son rendement est suffisant et son produit varie relativement peu.

Deux méthodes sont possibles: on peut relever la part des cantons dans le produit de l'IFD prélevé soit sur les personnes morales ou alors sur les personnes physiques. Pour les cantons, il existe une corrélation positive entre le produit de l'IFD prélevé sur les personnes morales et la quote-part de leurs recettes fiscales provenant des sociétés à statut spécial par rapport à l'ensemble de leurs recettes. Le relèvement de la part cantonale dans le produit de l'IFD sur les personnes morales bénéficierait

Encadré 1

Extrapolation du montant de la compensation verticale

Les cantons font face à un dilemme en ce qui concerne le rendement de l'impôt: s'ils abaissent le taux de celui prélevé sur le bénéfice à un niveau concurrentiel sur le plan international, ils peuvent certes retenir le substrat mobile de cet impôt, mais leurs recettes se contracteront, étant donné que les entreprises imposées actuellement au taux ordinaire verront ce dernier diminuer. S'ils renoncent à abaisser le taux de leur impôt sur le bénéfice, leurs recettes fiscales diminueront aussi, puisque les entreprises très mobiles bénéficiant actuellement d'une imposition préférentielle émigreront.

Les conséquences financières de la politique fiscale adoptée par les cantons sont déterminées sur la base de ces deux options. Conformément aux objectifs de la réforme, qui sont de positionner le régime d'imposition des entreprises de manière optimale à la croisée entre l'acceptation internationale, la compétitivité fiscale et le rendement de l'impôt, le modèle utilisé repose sur l'hypothèse que les cantons opteront pour une solution optimale concernant le rendement de l'impôt. Il est basé sur des valeurs agrégées au niveau national. Ce modèle tient compte des effets indirects sur d'autres recettes fiscales et du fait que les baisses d'impôt décidées par certains cantons (en vue de rester compétitifs au niveau international) font monter la pression sur d'autres cantons dans le cadre de la concurrence fiscale nationale.

Sur la base de ce modèle, on peut déterminer le montant du substrat fiscal mobile à

retenir en abaissant le taux de l'impôt sur le bénéfice à un niveau compétitif internationalement, afin de minimiser la diminution agrégée des recettes de la Confédération, des cantons et de leurs communes. On obtient, en l'occurrence, une courbe en forme de U. Pour cela, on classe les cantons par rapport à la quote-part des bénéfices mobiles dans le total de l'assiette de leur impôt sur le bénéfice (en commençant par la plus forte). On s'aperçoit que la diminution agrégée des recettes baisse d'abord au fur et à mesure que le nombre de cantons qui abaissent leur charge fiscale à un niveau compétitif sur le plan international augmente. À partir d'un certain point, la courbe remonte, car les effets d'aubaine deviennent de plus en plus importants pour le substrat soumis jusqu'ici à l'imposition ordinaire.

Le montant de la compensation verticale correspond au point où la diminution agrégée des recettes est la plus faible. Il se monte à 2,2 milliards de francs. Une répartition symétrique voudrait que la Confédération et les cantons (avec leurs communes) en supportent chacun 1,1 milliard. La péréquation verticale devrait être modifiée et la part de la Confédération augmentée de 500 millions pour passer de 0,65 à 1,1 milliard. La contribution des cantons et des communes passerait dans le même temps de 1,8 à 1,1 milliard. On estime, dès lors, que les 650 millions de contribution augmenteraient à 1,1 milliard environ en 2019, année où l'on suppose que la réforme s'appliquera dans les cantons.

Tableau 1

Vue d'ensemble des conséquences financières et du financement au niveau fédéral de la troisième réforme de l'imposition des entreprises

Conséquences financières de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (– charges, + allègements)	Volume (en milliards de francs)
Recettes	
Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts	–0,3
Suppression du droit d'émission sur le capital propre	–0,2
Adaptation de la réduction pour participations	–0,2
Impôt sur les gains en capital provenant de titres	+ 0,3
Adaptation de la procédure d'imposition partielle	–0,1
Dépenses	
Mesures de compensation verticale	–1,0
Contribution complémentaire	–0,2
Total	–1,7
Financement	
Mesures concernant les recettes	
Augmentation de l'effectif des inspecteurs fiscaux	0,3
Mesures concernant les dépenses	
Constitution d'excédents structurels	1,0
Suppression du droit d'émission sur le capital propre déjà prévu dans le plan financier	0,2
Économies d'intérêts par réduction de la dette (grâce aux excédents structurels; plein effet)	0,1
Épuisement de la compensation des cas de rigueur RPT	
Total	1,8

Source: AFC / La Vie économique

Encadré 2

Conséquences financières pour la Confédération et mesures de financement

Le *tableau 1* récapitule les conséquences financières (dans la mesure où elles sont quantifiables) de la troisième réforme de l'imposition des entreprises pour la Confédération. Ces chiffres se basent sur des calculs statistiques et tiennent compte des répercussions des recettes fiscales sur la part cantonale. En revanche, ce tableau ne tient pas compte des conséquences financières d'éventuels effets dynamiques sur l'impôt fédéral direct. Celles-ci peuvent se manifester si le nouveau régime fiscal pousse des entreprises à quitter la Suisse (diminution des recettes), si des entreprises viennent s'y établir ou si des entreprises qui y sont déjà établies enregistrent une plus forte croissance de leur bénéfice (augmentation des recettes). Ces effets dynamiques ne sont pas quantifiables. Le tableau énumère aussi les mesures de financement.

donc surtout aux cantons qui sont directement affectés par la réforme. Toutefois, les baisses d'impôt de ces mêmes cantons tendent à exacerber les tensions dans la concurrence fiscale nationale; ceux qui sont faiblement affectés tendront, à leur tour, à baisser la charge fiscale pour préserver leur compétitivité. Un relèvement de la part cantonale au produit de l'IFD sur les personnes physiques permet de prendre en compte de tels effets secondaires. Ce relèvement, combiné à celui déjà évoqué de la part au produit de l'IFD sur les personnes morales, élargit l'effet de la compensation. Celle-ci devient, par conséquent, moins unilatérale que si le relèvement porte uniquement sur le produit de l'IFD provenant des personnes morales.

L'IFD se nourrit pour moitié environ des personnes physiques et, pour l'autre moitié, des personnes morales. La part cantonale doit donc être relevée en fonction du produit total de l'IFD, afin d'assurer un effet de répartition équilibré.

Des charges supplémentaires à financer

Les mesures de compensation verticale grèvent lourdement le budget de la

Confédération. Les mesures envisagées en matière de politique fiscale ont également des conséquences financières (voir *tableau 1* et *encadré 2*). Il faut donc trouver des moyens de financer ces charges supplémentaires afin de respecter l'équilibre budgétaire. Or, les possibilités d'augmenter les recettes ne sont pas légion: la concurrence fiscale limite la possibilité d'alourdir la fiscalité des entreprises. Quant à celle qui pèse sur les personnes physiques, ce sont des raisons politiques qui l'empêchent.

Par ailleurs, la longueur des délais nécessaires pour transcrire la réforme dans les faits et le dynamisme de la concurrence fiscale internationale empêchent d'estimer la diminution des recettes fiscales avec certitude. Il faut donc concevoir un financement répondant à une certaine souplesse. Les charges financières que susciterait la réforme et qui resteraient après la compensation verticale doivent être absorbées par des excédents structurels. Compte tenu des délais importants évoqués ci-dessus, cette méthode permet de parer avec un maximum de souplesse aux risques éventuels. Si la marge de manœuvre disponible du point de vue actuel devait se rétrécir, on aurait encore le temps d'effectuer des corrections. Ce serait également le cas si le substrat mobile de l'impôt sur le bénéfice devait émigrer dès la phase préalable de la réforme et que le budget fédéral en subisse les conséquences. Les délais prévus permettent à ces corrections de s'étendre sur plusieurs années, ce qui évite à la politique budgétaire de changer brusquement de cap.

Un ajustement de la péréquation financière est nécessaire

La troisième réforme de l'imposition des entreprises aura un impact important sur la péréquation financière nationale. Actuellement, la pondération des bénéfices des sociétés jouissant d'un statut particulier est inférieure à celle des bénéfices des sociétés soumises à l'imposition ordinaire. La loi sur l'harmonisation des impôts directs oblige, en effet, les cantons à limiter l'imposition des bénéfices des sociétés bénéficiant d'un statut particulier. Ainsi, la pondération des bénéfices de ces sociétés dans la péréquation financière disparaît avec les régimes particuliers. De plus, les cantons où se concentrent un nombre élevé de sociétés bénéficiant d'un tel statut verraient leur potentiel de ressources augmenter jusqu'à 70% si la péréquation financière n'était pas ajustée (voir *encadré 3*). Cela les conduirait à contribuer davantage ou à moins recevoir dans le cadre de la péréquation.

Pour cette raison, la réforme pourrait se heurter à des bouleversements même si la situation économique ne changeait pas. Comme il s'agit d'un problème purement fiscal, le mécanisme de la péréquation financière doit être ajusté de manière à limiter autant que possible les répercussions pour les cantons. Cet ajustement doit se faire au moyen d'une pondération (appelée facteur zêta) des bénéfices dans le potentiel de ressources, comme c'est déjà le cas actuellement pour les bénéfices réalisés à l'étranger par des sociétés disposant d'un statut particulier. La proposition du Conseil fédéral prévoit un premier facteur zêta pour abaisser la pondération des bénéfices provenant de licences après la mise en œuvre de la réforme. Comme différents cantons seront obligés de réduire la charge fiscale ordinaire qui pèse sur les bénéfices, il y aura également lieu d'appliquer un second facteur zêta pour pondérer les bénéfices soumis à l'imposition ordinaire. Sa valeur sera, toutefois, sera nettement plus faible que pour le facteur zêta s'appliquant aux bénéfices provenant de licences.

Les facteurs zêta permettront de réduire nettement les bouleversements, mais ne les élimineront pas entièrement. La suppression des régimes particuliers se traduit par une hausse des bénéfices imposables dans le calcul des versements compensatoires et, par conséquent, par un potentiel de ressources plus élevé pour les cantons. Ce potentiel baisse, toutefois, avec les facteurs zêta; ce serait sans influence sur la péréquation financière si la part des bénéfices provenant des sociétés à statut particulier était la même dans tous les cantons et si celle des bénéfices intégrés dans la «licence box» était aussi la même. Comme il existe en réalité des différences importantes, chaque canton verra son potentiel de ressources évoluer différemment.

La troisième réforme de l'imposition des entreprises ne doit, cependant, pas entraver l'objectif de la péréquation financière: les cantons doivent continuer de disposer de moyens financiers suffisants pour assurer leurs tâches fondamentales. La péréquation actuelle vise à les doter de ressources financières au moins égales à 85% de la moyenne suisse. La réforme fera baisser cette moyenne et la dotation de 85% diminuera également en valeur nominale, alors que les tâches des cantons ne changeront pas. C'est pourquoi il faut s'assurer pendant la phase transitoire que les cantons présentant les potentiels de ressources les plus faibles ne disposent pas de moins de fonds, en valeur nominale, qu'à présent. Pour ce faire, une contribution complémentaire de 180 millions, répartie sur sept ans, sera mise à la disposition de ces derniers.

Une réforme lancée dans de bonnes conditions

La grande importance financière des assiettes fiscales mobiles sur lesquelles est calculé l'impôt sur le bénéfice, l'implication des trois échelons de l'État alors que la situation des différentes collectivités publiques est très hétérogène et les incertitudes découlant de la longueur des délais jusqu'à la pleine application font de la troisième réforme de l'imposition des entreprises un véritable défi budgétaire. Le contexte dans lequel s'effectue son lancement est cependant bon à plusieurs points de vue: sur le plan international, la Suisse est bien positionnée en ce qui concerne la charge ordinaire de l'impôt sur les bénéfices. Ceci réduit l'ampleur des baisses d'impôts nécessaires dans les cantons et, par conséquent, les diminutions de recettes. Une faible charge fiscale ordinaire constitue également un atout sur le plan international si l'on considère les efforts déployés actuellement. Comme ceux-ci visent à élargir les bases de calcul de l'impôt, le taux ordinaire de l'impôt sur le bénéfice prend une importance grandissante dans la compétition fiscale internationale.

Dans l'ensemble, les finances publiques suisses reposent toujours sur des bases très solides, même si plusieurs cantons risquent de présenter des excédents de dépenses. L'endettement a aussi été réduit ces dernières années, ce qui constitue un autre avantage: cela permet aux cantons et à la Confédération de mieux absorber des charges supplémentaires. Par ailleurs, la Suisse dispose d'un régime fédéral qui fonctionne bien et qui est politiquement bien accepté. L'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches en 2008 a, de son côté, nettement amélioré la transparence et le pilotage des flux financiers entre la Confédération et les cantons. Enfin, l'association des cantons à la préparation du projet dès son début a beaucoup contribué à emporter leur approbation quant à l'orientation de la réforme, ce qui représente un atout supplémentaire.

Encadré 3

Potentiel de ressources

Le potentiel de ressources sert à mesurer la capacité financière d'un canton. Il se compose du revenu et de la fortune des personnes physiques et des bénéfices des personnes morales. Il représente donc la base qu'un canton peut imposer indépendamment des taux d'imposition cantonaux.

Les cantons dont le potentiel de ressources est supérieur à la moyenne suisse sont considérés comme des cantons à fortes ressources et versent des contributions à la péréquation financière. Ceux dont le potentiel de ressources est inférieur à la moyenne suisse sont considérés comme des cantons à faibles ressources et reçoivent des paiements de la péréquation financière.

Si, à la suite de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, un canton voit son potentiel de ressources baisser plus fortement que la moyenne suisse, ses ressources diminuent et il sera déchargé dans la péréquation financière. Le contraire se produit si la baisse du potentiel de ressources est inférieure à cette même moyenne.