

Imposition des entreprises favorable à la croissance : il existe un potentiel de réformes

En Suisse, les entreprises sont faiblement taxées, par comparaison avec d'autres pays. Cependant, il existe un potentiel de réforme, tant du point de vue économique qu'en matière de technique fiscale. Par exemple, l'impôt sur le capital et celui sur la fortune grèvent les ressources des jeunes entreprises et les PME à forte croissance. *Martin Godel, Peter Schwarz*

Abrége La Suisse dispose d'un régime fiscal attrayant pour les entreprises. Même si la charge fiscale est modérée en comparaison avec d'autres pays très industrialisés, le système est constamment réexaminé et, si nécessaire, adapté et amélioré. L'impôt sur le capital, celui sur la fortune, l'impôt cantonal progressif sur le bénéfice et la limitation dans le temps du report des pertes recèlent un grand potentiel de réforme. L'idée est de permettre à la fiscalité des entreprises de favoriser davantage la croissance, car elle représente une charge inopportune économiquement en particulier pour les entreprises à forte croissance et les PME. Les réformes en faveur d'une imposition des entreprises favorable à la croissance doivent, cependant, aller de pair avec un changement sensible de la structure fiscale et du système fédéral. Il s'agit donc d'un projet à long terme.

Une imposition des entreprises efficace, et donc favorable à la croissance, s'appuie sur les principes de l'universalité de l'impôt et de l'imposition selon la capacité économique, ainsi que sur la neutralité du financement et de la forme juridique. Autrement dit, les décisions concernant le financement et la forme juridique d'une entreprise devraient reposer principalement sur une appréciation économique et non sur des considérations fiscales. Jusqu'à présent, le système fiscal suisse ne respecte pas ce principe¹.

Commençons par la neutralité du financement. L'incitation fiscale en faveur de l'appel à des capitaux de tiers viole la neutralité de la structure du capital, parce que les intérêts sur les fonds empruntés sont déductibles, mais pas ceux calculés sur les fonds propres. La «neutralité de l'utilisation du bénéfice» n'est pas garantie non plus, car l'imposition des bénéfices distribués et celle des bénéfices capitalisés divergent fortement.

Concrètement, la charge relativement élevée qui s'applique aux bénéfices de propriétés disséminées et l'imposition favorable dont bénéficie l'autofinancement ne respectent pas le principe de la neutralité de la structure du capital. Les entreprises sont incitées à capitaliser leurs bénéfices au lieu de les distribuer – qu'elles aient besoin ou pas de

ce capital pour fonctionner. Un tel système est inefficace, car il annule en partie le rôle dévolu au marché du capital. Celui-ci consiste à favoriser la croissance en dirigeant les capitaux destinés aux investissements vers les entreprises qui promettent les bénéfices les plus élevés et, par conséquent, vers les projets d'investissement les plus rentables.

Outre la neutralité du financement, celle de la forme juridique n'est pas respectée non plus, les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes étant traitées différemment. Il est difficile de déterminer si cette situation constitue concrètement un avantage ou un inconvénient pour les détenteurs de parts dans des sociétés de capitaux. En effet, cela dépend du comportement de l'entreprise en matière de distribution des bénéfices, des mesures visant à atténuer la double imposition économique ainsi que du montant des impôts sur le bénéfice et sur le revenu.

L'impôt sur le capital grève les ressources de l'entreprise

D'un point de vue économique, il convient d'éviter les impôts qui grèvent la substance de l'entreprise. Celui sur le capital en est un exemple : en Suisse, les personnes morales, comme les sociétés anonymes, les coopératives, les associations ou les fondations, doivent s'acquitter d'un impôt sur le capital

au niveau cantonal et communal². À l'échelon fédéral, l'impôt sur le capital a été supprimé dès la fin des années nonante, lors de la première réforme de l'imposition des entreprises.

L'impôt sur le capital grève particulièrement les entreprises qui ont besoin de beaucoup de capitaux et a une influence négative sur leur liquidité. Il n'est pas prélevé, ou a été supprimé, dans la majeure partie des pays de l'OCDE. Cette organisation recommande d'ailleurs à la Suisse de le supprimer, elle aussi³.

Paradoxalement, pour les entreprises rentables, la charge fiscale est atténuée, car les cantons ont la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Concrètement, les cantons suivants font usage de cette possibilité (voir *illustration*) : Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Berne, Neuchâtel, Soleure, Saint-Gall, Thurgovie, Vaud, ainsi que Genève (avec des restrictions). L'impôt sur le capital devient alors un impôt sur les pertes, qui est perçu seulement si l'entreprise en enregistre. Cette possibilité est aussi offerte aux jeunes compagnies à forte croissance. Toutefois, elle est la plupart du temps inopérante dans les faits, car bien souvent ces entreprises ne réalisent pas de bénéfices dans la phase de démarrage et doivent donc s'acquitter de l'impôt sur le capital.

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir. Préalablement aux délibérations concernant la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), rejetée par le peuple et les cantons en février dernier, il a suggéré dès 2008 que les cantons renoncent à prélever cet impôt⁴. Cependant, cette proposition a rencontré peu d'écho dans les cantons, car supprimer l'impôt sur le capital sans augmenter dans une mesure équivalente l'impôt sur le bénéfice aurait entraîné

² Art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

³ OCDE (2013), p. 102.

⁴ DFF (2013), p. 46.

¹ DFF (2005), ch. 1.7.3.1, pp. 4503ss.



L'impôt sur le capital perçu par les cantons est particulièrement lourd pour les jeunes pousses.

d'importantes baisses de recettes dans certains cantons. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a renoncé à cette mesure.

L'impôt sur la fortune fait souffrir les jeunes pousses

L'impôt sur la fortune, dont doivent s'acquitter les personnes physiques, peut également entraver la croissance des entreprises. Cet impôt, qui relève lui aussi de la compétence des cantons⁵, a fait parler de lui dernièrement en raison des méthodes d'évaluation utilisées. Il ne faut, toutefois, pas perdre de vue le problème inhérent à ce type d'imposition. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) dispose que la fortune est estimée à sa valeur vénale, la valeur de rendement pouvant être prise en considération de façon appropriée. Les cantons jouissent donc d'une certaine marge de manœuvre dans l'estimation de la fortune. Pour les entreprises non cotées en Bourse, ils se basent sur l'évaluation des titres de participation, car le prix de transaction, qui permettrait de déterminer la valeur vénale, fait souvent défaut.

Dans le cas des jeunes pousses («start-up»), cela peut créer une situation où la base de calcul de l'impôt sur la fortune augmente nettement après un tour de financement, obligeant les détenteurs de parts à s'acquitter d'un impôt sur la fortune qui dépasse leurs revenus. Sept cantons (Argovie, Bâle-Ville, Berne, Genève, Lucerne, Vaud et Valais) plafonnent l'impôt sur la fortune, ce qui permet d'atténuer ce problème.

Le canton de Zurich, par exemple, tente de tenir compte de ce problème dans sa directive du 1er novembre 2016 relative à l'estimation des titres et des avoirs en vue de l'impôt sur la fortune⁶. Ce document prévoit de se fonder sur la valeur intrinsèque de l'entreprise jusqu'à ce que celle-ci obtienne des résultats commerciaux représentatifs. Les prix acquittés par les investisseurs ne sont pris en considération qu'après la phase de démarrage de la firme.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faudrait modifier l'assiette déterminant les impôts prélevés sur le capital et la fortune⁷, qui grèvent les ressources de l'entreprise. Au cas où l'impôt serait prélevé non plus sur la fortune, mais dans une plus large mesure sur le

bénéfice, il faudrait d'abord examiner de près ce que cela changerait au niveau macroéconomique et sur le plan des finances publiques. Le Conseil fédéral est disposé à étudier la question si le Parlement lui en confie le mandat, comme il l'a affirmé dans le rapport sur les jeunes entreprises à forte croissance en Suisse⁸.

Impôt sur le bénéfice : suppression des barèmes progressifs

Contrairement aux impôts sur le capital et sur la fortune, celui sur le bénéfice ne grève pas la substance de l'entreprise. Cependant, les barèmes progressifs peuvent inspirer des agissements indésirables, par exemple en amenant une société à se scinder en petites entités. C'est pourquoi la politique fiscale esquissée ci-dessus doit supprimer ou éviter de telles incitations.

Les lois cantonales, comme la législation fédérale, prévoient un impôt sur le bénéfice. Actuellement, 17 cantons appliquent, comme la Confédération, un barème proportionnel.

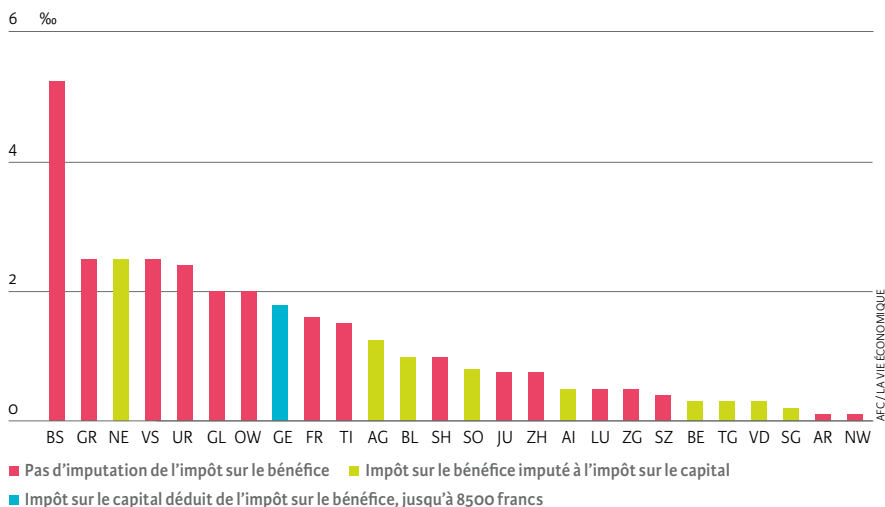
5 Art. 3 de la Constitution fédérale.

6 Direction des finances du canton de Zurich (2016).

7 Conseil fédéral (2013), p. 15.

8 Conseil fédéral (2017), pp. 48 et 55.

Impôt sur le capital pour les personnes morales : approche standard par canton (2017)



Huit autres ont un barème progressif et un canton se base sur le rendement.

Déduction des pertes : supprimer la limitation dans le temps

La limitation dans le temps de la déduction des pertes est aussi problématique du point de vue économique. Actuellement, seules les pertes de sept exercices précédant la période fiscale peuvent être déduites du bénéfice net de cette période. Si, au terme de ces sept années, il reste des reports de pertes, ceux-ci sont définitivement caducs. Cela peut entraîner des surimpositions si la période de pertes a été longue.

Par ailleurs, les firmes qui génèrent une seule fois des pertes très élevées et celles qui en génèrent de petites tout au long des différentes périodes fiscales ne bénéficient pas de l'égalité de traitement. Les jeunes entreprises à forte croissance qui s'appuient sur la recherche, en particulier, mettent généralement plus de sept ans avant de réaliser des gains imposables.

Dans le cadre du projet de RIE III mis en consultation, le Conseil fédéral a proposé de supprimer la limitation dans le temps. Cette concession devait s'accompagner d'une imposition minimale du bénéfice de l'exercice pour que le principe de la neutralité de la fiscalité au regard des décisions d'investissement soit davantage pris en compte. Comme sa proposition a été rejetée lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé de retirer du message les modifications relatives à la compensation des pertes⁹. Il est toutefois favorable à une compensation des

pertes illimitée, combinée avec une imposition minimale, pour toutes les entreprises, comme il l'a écrit dans son rapport publié en mars dernier.

Des expériences décevantes avec les régimes spéciaux

La prudence est de mise pour les régimes spéciaux, comme nous l'enseignent les expériences faites avec la loi fédérale sur les sociétés de capital-risque. Cette dernière prévoyait entre autres l'exonération des droits d'émission fédéraux pour les sociétés de capital-risque et permettait aux investisseurs privés de déduire en partie leurs investissements. Non seulement elle n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés, mais elle a suscité très peu d'intérêt.

Le Conseil fédéral se montre en outre sceptique face à l'introduction d'une déduction fiscale pour les investisseurs au niveau fédéral. Compte tenu du caractère globalement modéré, en comparaison internationale, de l'imposition des investisseurs, y compris des investisseurs providentiels, il considère qu'une intervention n'est pas nécessaire. Il entend également respecter le principe de l'universalité de l'impôt. Les régimes spéciaux destinés à un type d'entreprise entraînent des discriminations, des difficultés de délimitation et des incertitudes sur le plan juridique. Ils sont donc à éviter dans la mesure du possible.

En conclusion, on peut dire que, pour se rapprocher d'une fiscalité des entreprises favorable à la croissance, les impôts cantonaux sur le capital et sur la fortune, l'impôt cantonal progressif sur le bénéfice et la limitation dans le temps du report des pertes, en par-

ticulier, recèlent un grand potentiel de réforme. Du point de vue économique, ces éléments représentent une charge inopportune pour les jeunes entreprises à forte croissance, mais aussi pour les PME qui se développent. Dans son rapport de mars dernier sur les jeunes entreprises à forte croissance, le Conseil fédéral a reconnu que le financement des jeunes pousses demeurait un défi¹⁰. Il faut cependant reconnaître que rendre le système fiscal plus favorable à l'économie en mettant en place les éléments de réforme proposés ci-dessus représente une tâche herculéenne, car ceux-ci devraient s'accompagner d'un changement de la structure fiscale et du système fédéral.

¹⁰ Conseil fédéral (2017).



Martin Godel

Chef du secteur Politique PME, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Peter Schwarz

Administration fédérale des contributions (AFC), Berne

Bibliographie

- Conseil fédéral, *Diminution des recettes fiscales en cas d'exonération des jeunes entreprises développant des innovations. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 09.3935 du Conseiller national Darbellay déposé le 25 septembre 2009*, Berne, 10 septembre 2013.
- Conseil fédéral, *Message concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III*, 5 juin 2015.
- Conseil fédéral, *Jeunes entreprises à forte croissance en Suisse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.4237 Derder du 12 décembre 2013*, 29 mars 2017.
- DDF, *Message concernant la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements*, 22 juin 2005.
- DDF, *Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (3^e réforme de l'imposition des entreprises)*, Berne, 11 décembre 2013.
- Direction des finances du canton de Zurich, *Bessere Bedingungen für Start-ups*, communiqué de presse du 1^{er} novembre 2016.
- OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Suisse 2013*, Publications de l'OCDE, Paris, 2013.

⁹ Conseil fédéral (2015).