

Réforme de l'imposition des entreprises

**Projet cantonal de mise en œuvre de la
loi fédérale relative à la réforme fiscale
et au financement de l'AVS (RFFA)**

Dossier de presse

17 octobre 2018

Introduction

La réforme de l'imposition des entreprises est d'une importance cruciale pour l'avenir de la Suisse et du canton de Genève. Initié il y a plus de 3 ans, et soumis à un délai de mise en œuvre fixé au 1^{er} janvier 2020, ce projet constitue une priorité incontournable du Conseil d'Etat genevois. Le récent vote du parlement fédéral en faveur de la loi sur la réforme de la fiscalité et du financement à l'AVS (RFFA) marque une nouvelle étape en vue de l'aboutissement de cette réforme.

Le canton de Genève œuvre depuis 2015 à un projet d'application équilibré de la réforme. Le travail accompli a permis de définir un cadre adapté aux spécificités de notre canton et favorable au maintien de sa prospérité. Compte tenu des évolutions au plan fédéral, le Conseil d'Etat a relancé, en début de législature, un large processus de consultation en vue d'adapter le volet cantonal de la réforme. Les démarches entreprises ont permis au Conseil d'Etat de finaliser son projet cantonal de mise en œuvre, dont les tenants et aboutissants sont présentés dans ce dossier.

1. Contexte

Rappel des objectifs de la réforme

Afin de se conformer aux normes internationales, la Suisse a l'obligation de supprimer les statuts fiscaux privilégiés accordés à certaines sociétés actives à l'étranger d'ici au 1^{er} janvier 2020. Ces statuts fiscaux appliqués par les cantons ont fait l'objet de critiques croissantes, notamment de la part de l'OCDE et de l'Union européenne. Dans le but d'éviter des mesures de rétorsion et afin d'améliorer durablement la compétitivité de la Suisse, le Conseil fédéral s'est engagé à les abolir par une déclaration commune signée avec l'UE le 1er juillet 2014.

Quelque 24'000 sociétés en Suisse, employant environ 150'000 personnes, bénéficient de ces régimes spéciaux. Leur taux d'imposition est moindre que celui appliqué aux sociétés dites ordinaires. La réforme de l'imposition des entreprises contraint les cantons à appliquer un taux d'imposition unique, de manière à établir une égalité de traitement entre toutes les entreprises.

La modification du dispositif fiscal suisse vise à créer un cadre juridique stable et reconnu par les autres pays. La réforme doit renforcer durablement la compétitivité des entreprises installées en Suisse et améliorer les conditions-cadres de notre économie. Elle permettra de

stimuler l'emploi, la recherche et l'investissement, ainsi que de faire perdurer la prospérité au bénéfice de l'ensemble de la population.

Outre l'abolition des statuts fiscaux cantonaux, la réforme introduit dans la loi fédérale une série de mesures fiscales acceptées au plan international et qui visent à maintenir la compétitivité de la Suisse.

Une réforme déterminante pour Genève

La prospérité genevoise repose largement sur sa dimension internationale. Les holdings, sociétés de domicile et sociétés mixtes qui bénéficient d'un statut fiscal particulier génèrent directement 22'000 emplois dans notre canton. A ceux-ci s'ajoutent environ 40'000 autres emplois indirects et induits, par le biais de l'activité de la multitude d'entreprises locales qui fonctionnent grâce à la présence de ces sociétés. Ces sociétés et leurs employé-e-s direct-e-s génèrent en outre 1,1 milliard d'impôts cantonaux et communaux.¹

A l'heure actuelle à Genève, le taux effectif d'imposition sur le bénéfice est, en moyenne, de l'ordre de 11,6% pour les entreprises à statut (impôt fédéral, cantonal et communal). Les sociétés dites ordinaires (PME locales notamment) sont, quant à elles, imposées à un taux effectif de l'ordre de 24,2%.

Si le canton de Genève devait supprimer les statuts spéciaux sans adapter le taux d'imposition, les sociétés qui en bénéficient verraient leur charge fiscale augmenter démesurément. Un passage de 11,6% à 24,2% d'imposition sur le bénéfice ne manquerait pas d'entraîner un exode massif de ces sociétés. A l'inverse, une augmentation supportable de leur taux d'imposition engendrerait des recettes fiscales supplémentaires, sans mettre en péril les dizaines de milliers d'emplois concernés. Les entreprises ordinaires bénéficieraient, quant à elles, d'une baisse significative de leur taux d'imposition sur le bénéfice.

¹ Source: étude de l'institut universitaire CREA (2015): <http://www.metropolelemanique.ch/docs/29-01-2015-etude-CREA.pdf>

Rappel des principales étapes du projet de réforme

- 1^{er} juillet 2014:** Engagement du Conseil fédéral à abolir les statuts fiscaux par la signature d'une convention avec l'Union européenne.
- 17 juin 2016:** Adoption par les chambres fédérales du projet de troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).
- 16 novembre 2016:** Adoption par le Conseil d'Etat genevois d'un train de projets de lois à l'attention du Grand Conseil, concrétisant ainsi sa stratégie pour la mise en œuvre cantonale de la RIE III.
- 12 février 2017:** Refus du projet fédéral RIE III en votation populaire.
- Mi à fin 2017:** Elaboration du nouveau projet fédéral PF17.
- 23 janvier 2018:** Reprise des travaux sur le projet cantonal par la Commission fiscale du Grand Conseil.
- 21 mars 2018:** Message du Conseil fédéral sur PF17.
- 7 juin 2018:** Le Conseil des Etats lie le projet PF17 à la réforme de l'AVS. Le projet est renommé "Loi relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS" (RFFA).
- 28 septembre 2018:** Adoption de la RFFA par le parlement fédéral.

2. Le nouveau cadre fédéral RFFA: un compromis équilibré

Le parlement a validé l'introduction dans le projet de réforme d'une compensation sociale en faveur de l'AVS à hauteur de 2 milliards de francs. Ce principe vise une amélioration de la situation financière de l'AVS et se traduit de la manière suivante: chaque franc d'impôt perdu par la Confédération, les cantons ou les communes via l'imposition des entreprises sera compensé par un franc au profit de l'AVS. Celui-ci sera financé par l'augmentation des cotisations AVS des salariés et des employeurs (+0,15% chacun), par la hausse de la

contribution fédérale de 19,55% à 20,2% et, enfin, par l'attribution aux retraites de la totalité des recettes du pourcent de TVA qui avait été introduit pour faire face au défi démographique.

Cette réforme s'affirme ainsi comme un compromis équilibré:

- Avec le financement de l'AVS, elle garantit une compensation sociale appropriée, compensation qui profitera surtout aux personnes à revenu modeste.
- Avec l'augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct de 17% à 21.2%, la RFFA permet de limiter les baisses de revenus qu'implique la mise en œuvre de cette réforme pour les cantons et les communes. Cette mesure rapportera quelque 990 millions de francs supplémentaires par année aux cantons.²
- Avec la modification concernant le principe d'apport en capital et l'augmentation de l'imposition des dividendes à 70%, les actionnaires seront imposés plus fortement. Les estimations se montent à quelque 170 millions³ de francs pour la Confédération. Les cantons profiteront indirectement de cette mesure dans le cadre de la rétrocession puisque le produit de l'impôt fédéral direct augmentera.
- Avec l'obligation légale pour les cantons de tenir compte de manière appropriée des conséquences de la réforme pour les communes, la RFFA se distingue de la RIE III, critiquée en son temps par son absence de normes à l'égard des communes.
- Avec l'abolition des régimes fiscaux cantonaux, la RFFA prévoit une adaptation des principes de la péréquation financière.

3. Le projet cantonal de mise en œuvre de la RFFA

Historique

Dans le projet cantonal initial sur RIE III, devenu PF17, le Conseil d'Etat avait fait le choix d'agir prioritairement par la réduction du taux d'imposition ordinaire sur les bénéficiaires afin d'éviter un exode massif des sociétés bénéficiant d'un statut et de manière à dynamiser durablement l'économie et l'emploi.

² Source: message du Conseil fédéral relatif au Projet fiscal 17 (21 mars 2018): <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-70181.html>

³ Il s'agit de 80 mio pour l'imposition partielle des dividendes et 90 mio pour le principe de l'apport en capital.

Le projet actuellement déposé à la Commission fiscale du Grand Conseil prévoit un taux d'imposition sur le bénéfice de 13,49%, ainsi qu'un usage extrêmement modéré des outils fiscaux mis à disposition des cantons. Il contient par ailleurs des mesures d'accompagnement budgétaires et financières récurrentes (financées par un prélèvement sur la masse salariale plafonnée de 0.22%) et non récurrentes (financées par une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice de 0.3%).

Stratégie du Conseil d'Etat

Conséquences de l'évolution de la réforme fédérale

La décision de la chambre fédérale du Conseil des Etats, au mois de juin 2018 de lier la réforme fiscale des entreprises avec le financement de l'AVS, est venue remettre en cause l'équilibre du projet genevois. Le cumul d'un prélèvement de 0.15% en faveur de l'AVS à celui de 0.22% déjà prévu dans le projet cantonal aurait pour conséquence un renchérissement excessif du coût du travail.

En réponse, l'orientation choisie par la délégation du Conseil d'Etat au PF17 a été de capitaliser sur le travail déjà effectué et de conduire des consultations auprès des entreprises, des partis politiques et des acteurs de l'économie pour évaluer différentes pistes de travail. Les discussions ont porté sur le taux d'imposition, les mesures d'accompagnement et la recherche de solutions pour limiter au maximum la baisse de rentrées fiscales.

Adaptation du projet cantonal

Tenant compte des résultats des consultations menées auprès des acteurs concernés, le Conseil d'Etat adapte le projet déposé en Commission fiscale du Grand Conseil comme suit:

- Taux d'imposition fixé à 13,79%;
- Imputation partielle à 50% de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital pendant 5 ans, puis de 100%;
- Maintien de la mesure d'accompagnement en faveur de la petite enfance et retrait des autres mesures prévues;
- Augmentation de la rétrocession de l'impôt fédéral direct aux communes de 13% à 20%;
- Soutien au contreprojet à l'initiative "pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu ménager" (IN 170).

Ces adaptations sont guidées par le double impératif de maintenir des conditions compétitives et cohérentes pour notre canton et de réduire l'impact du manque à gagner fiscal à court terme pour les finances publiques. Ce projet permet en effet, à données comparables, de réduire à hauteur de 85 millions de francs le manque à gagner fiscal pour l'ensemble des collectivités publiques.

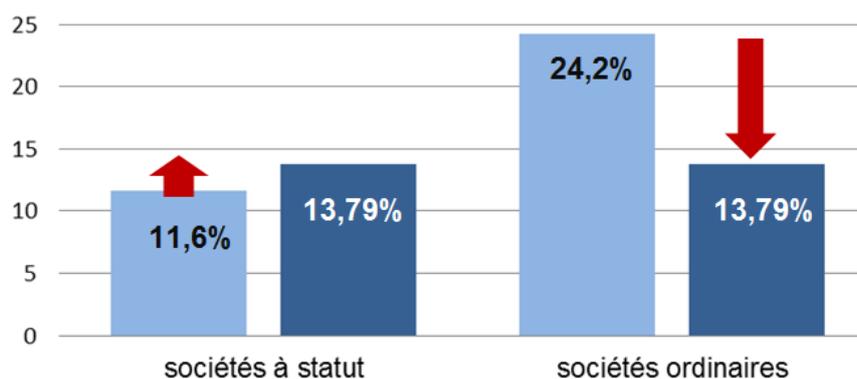
Le Conseil d'Etat confirme sa volonté de limiter fortement l'utilisation des mesures fiscales en maintenant le principe selon lequel les déductions fiscales ne peuvent dépasser 9% du bénéfice imposable.

Taux d'imposition fixé à 13,79%

Le Conseil d'Etat s'est déterminé pour un taux d'imposition sur le bénéfice de 13,79%. Cette hausse, par rapport au taux initialement prévu, se traduit par une diminution de l'impact financier pour le canton et les communes de l'ordre de 43 millions de francs en tenant compte de l'actualisation des chiffrages.

Le taux choisi est compatible avec les standards internationaux et permet à notre canton de rester compétitif, aussi bien d'un point de vue international qu'intercantonal. Beaucoup d'autres cantons ont adopté une stratégie similaire, avec des taux parfois inférieurs à celui prévu pour Genève. Vaud prévoit lui aussi un taux de 13,79%, Fribourg de 13,72%, Bâle-Ville de 13%, Zoug de 12%, Lucerne de 12,3%.

Avec ce nouveau taux, les entreprises internationales qui sont aujourd'hui au bénéfice d'un statut spécial verront leur charge fiscale augmenter. Quant aux entreprises locales, en particulier les PME, elles profiteront d'une baisse d'imposition puisqu'elles passeront d'un taux ordinaire actuel de 24,2 % à 13,79 %.



Imputation partielle de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital

Dans une volonté de minimiser le manque à gagner fiscal, l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital est limitée à 50% pendant 5 ans, puis passera à 100%. Cette décision prend en compte des simulations selon lesquelles cette limitation provisoire touche essentiellement les sociétés ordinaires qui bénéficieront déjà de la baisse du taux d'impôt sur les bénéfices. Cette mesure transitoire se traduit par une diminution de l'impact financier pour le canton et les communes de l'ordre de 42 millions de francs.

Le passage à l'imputation totale prévue après 5 ans permet au canton de s'aligner sur la pratique d'autres cantons (Berne, Neuchâtel et Vaud notamment) et de maintenir une cohérence lémanique.

Mesures d'accompagnement

En complément du volet social ajouté sur le plan fédéral avec le financement de l'AVS, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir la mesure d'accompagnement destinée aux structures d'accueil de la petite enfance et à l'accueil familial de jour. Celle-ci sera financée par les employeurs à travers un prélèvement limité de 0,07% sur la masse salariale plafonnée. Cette mesure permettra de diminuer le manque de places d'accueil pour la petite enfance et de répondre aux besoins des familles tout en facilitant l'intégration des femmes sur le marché du travail et le recrutement de personnel qualifié pour les entreprises.

Afin de répondre à certaines préoccupations exprimées durant les consultations, le Conseil d'Etat a fait le choix de retirer les autres mesures d'accompagnement pour réduire au maximum l'impact de la réforme sur les finances publiques.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'engage à soutenir le contreprojet à l'initiative "pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu ménager" (IN 170). Le Conseil d'Etat entend ainsi soulager la classe moyenne dans un contexte de pression constante sur les charges qu'elle doit supporter.

Rétrocession aux communes

Le projet voté au niveau fédéral introduit une obligation légale pour les cantons de tenir compte de manière appropriée des conséquences pour les communes. Il convient de rappeler que le projet cantonal de mise en œuvre de RIE III posait déjà le principe que le partage entre le canton et les communes devait s'effectuer proportionnellement au montant des pertes, soit 80% en faveur du canton et 20% en faveur des communes. Compte tenu de l'ensemble des mesures d'accompagnement prévues, la part des communes à la rétrocession supplémentaire de l'impôt fédéral direct avait ainsi été fixée à 13%.

Le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter le montant de la rétrocession supplémentaire de l'impôt fédéral direct en proportion des pertes, soit à 20%.

La situation des communes est donc nettement améliorée dans le projet adapté par le Conseil d'Etat. Cet impact favorable découle de la hausse du taux d'imposition du bénéfice, de l'introduction temporaire de l'imputation partielle de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice, ainsi que de l'augmentation de la part à la rétrocession de l'impôt fédéral direct. Comme c'était le cas dans le projet RIE III, la taxe professionnelle communale est maintenue.

Comparaison entre les projets déposés en commission fiscale et les amendements proposés par le Conseil d'Etat

Paramètres	PL 12006 à 12015 (RIE III)	Amendements proposés
Imposition du bénéfice	Taux effectif unique à 13.49%	Taux effectif unique à 13.79%
Imposition du capital	Imputation totale de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital Taux réduit pour le capital relatif aux participations, brevets et prêts intra-groupe.	Imputation partielle limitée à 50% pendant 5 ans, ensuite imputation totale Inchangé
Imposition des dividendes	Part imposable augmentée : - de 60 à 70% pour les participations de la fortune privée - de 50 à 60% pour les participations de la fortune commerciale	Inchangé
Patent box	Limitation à 10% de la réduction de l'imposition du produit de la patent box	Inchangé

Recherche et développement	"Super-déduction" à 150% des charges justifiées par l'usage commercial	Inchangé
Impôt sur les bénéfices corrigés des intérêts (NID)	Non appliquée sur le plan cantonal	Inchangé
Déclaration des réserves latentes (step-up)	Imposition réduite à 13% des réserves latentes à la fin des statuts fiscaux durant 5 ans	Inchangé
Limitation globale aux allègements	Plafond cantonal fixé à 9% pour l'effet cumulé de tous les allègements induisant un taux plancher de 13.01%	Le seuil de 9 % est maintenu ce qui implique que le taux plancher augmente à 13.29%
Mesures d'accompagnement récurrentes, financées par un prélèvement sur la masse salariale plafonnée de 0.22%	60 millions environ qui se répartissent ainsi : accueil préscolaire (18.8 millions), formation professionnelle (17.2 millions), transports publics (16 millions) et emploi (8 millions)	Maintien de la mesure en faveur des structures d'accueil de la petite enfance et de l'accueil familial financée grâce à un prélèvement de 0.07% sur la masse salariale (plafonnée). Retrait des autres mesures prévues.
Mesures non récurrentes financées par une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice de 0.3%, prélevée pendant 5 ans.	45 millions annuellement, qui servent à financer, après déduction de la part aux communes, des projets dans l'innovation (17.6 millions), un bâtiment de formation professionnelle (7.04 millions) du logement pour les étudiants et des coopératives d'habitation (4.22 millions) des projets de mobilité douce (3.52 millions) et dans le domaine de la culture émergentes (2.82 millions)	Supprimées
Suspension temporaire du frein au déficit	Suspension pendant 5 ans à hauteur du manque à gagner initialement estimé de la réforme (350 millions de francs). Diminution du montant de 70 millions par année Marge de manœuvre budgétaire prévue pour les communes également	Inchangé
Partage avec les communes	Proportionnelle au manque à gagner prévu pour le canton et les communes, soit 80 / 20% sur le montant global de la production de l'ensemble des mesures d'accompagnement. Les communes reçoivent 13.1% de l'augmentation de la rétrocession IFD	20% de la rétrocession supplémentaire IFD

La prise en compte de la RFFA dans le canton de Genève se fait sous la forme d'un amendement au PL 12006, subordonné à l'acceptation définitive de la RFFA, et non pas

sous la forme d'un nouveau projet de loi. La simplification du projet implique le retrait de six projets de lois sur dix initialement déposés.

Limitation de l'impact financier de la réforme

La charge sur les collectivités publiques, à données comparables (2012-2016), est réduite avec le projet RFFA par rapport au projet initial. En comparaison avec le projet initial estimé à 518.8 millions (selon les chiffrages mis à jour), le nouveau projet RFFA réduit le coût cumulé canton et communes à 434.1 millions avec un taux de 13.79%. En tenant compte de l'actualisation des chiffrages, ceci correspond à **une diminution du coût du projet d'environ 85 millions de francs**. Le manque à gagner fiscal net pour le canton seul est estimé à 350 millions de francs et celui pour les communes est évalué à 84,5 millions de francs.

Comparatif canton + communes RIE III / PF 17/ RFFA

Paramètres	RIE III (moyenne 2010-2013) Taux à 13.49%	PF17 (moyenne 2012-2016) Taux à 13.49%	RFFA (moyenne 2012-2016) Taux à 13.79%
Impact avec un taux de 13,49%	-569.8	-653.2	-653.2
Augmentation du taux d'impôt	-	-	43
Limitation de l'imputation	-	-	41.7
Imposition des dividendes	17.6	23.4	23.4
Rétrocession IFD	112	111	111
<u>Manque à gagner fiscal net</u>	-440.2	-518.8	-434.1
Différence	0	-78.6	+84.7

La colonne RIE III correspond au manque à gagner fiscal du projet initial déposé par le Conseil d'Etat, sur la base des données des années 2010 à 2013.

La colonne PF17 montre le coût du projet initial RIE III du Conseil d'Etat avec des données actualisées de 2012 à 2016. Cette actualisation révèle un impact supplémentaire du projet en raison de l'évolution du tissu économique. Par ailleurs, il convient de préciser que, tant le prélèvement de 0.22% sur la masse salariale plafonnée (utilisée pour le financement des mesures récurrentes), que la part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice de 0,3% (utilisée pour le financement des mesures non récurrentes) n'allégeraient pas le coût du projet pour les collectivités publiques.

La colonne RFFA présente le nouveau projet RFFA, également sur la base des données 2012 à 2016.

Effets dynamiques de la réforme

Le manque à gagner fiscal immédiat sera compensé par les effets dynamiques positifs de la réforme. Les entreprises ordinaires qui font des bénéfices paieront moins d'impôts. Cette diminution de la charge fiscale favorisera les investissements et la création d'emplois.

Par ailleurs, la sécurité juridique permettra aux entreprises internationales de se projeter dans l'avenir et de poursuivre leur développement dans notre canton.

Au final, c'est l'ensemble du tissu économique local qui bénéficiera de l'impact à long terme de la réforme.

Calendrier de mise en œuvre

Le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil d'activer la clause référendaire, selon l'article 67 alinéa 3 de la Constitution genevoise, afin qu'une votation cantonale soit organisée sur cet objet en mai 2019. Cette mesure permettra une votation conjointe des volets fédéral et cantonal de la réforme.

Conclusion

Compte tenu de l'impératif d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, le Conseil d'Etat en appelle à la responsabilité des acteurs concernés pour une adoption rapide par le parlement cantonal.

Cette réforme représente une contribution décisive à la compétitivité de la place économique genevoise et donc à la création de valeur et d'emplois ainsi qu'au maintien des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. Le Conseil d'Etat est convaincu que le projet de mise en œuvre genevois constitue un dispositif équilibré et équitable, particulièrement adapté aux spécificités de notre canton. La nouvelle orientation du projet est de nature à préserver l'emploi et à améliorer durablement les conditions-cadres, tout en garantissant la qualité des prestations publiques.

Annexe 1: Tableau des adaptations décidées par le Conseil d'Etat

Paramètres	Décision du Conseil d'Etat
Taux d'imposition du bénéfice	13.79%
Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital	Partielle, limitée à 50% pendant 5 ans. 100% ensuite.
Mesures d'accompagnement récurrentes et non récurrentes	<p>Maintien de la mesure en faveur des structures d'accueil de la petite enfance et de l'accueil familial financée grâce à un prélèvement de 0.07% sur la masse salariale (plafonnée). Retrait des autres mesures prévues.</p> <p>Retrait des projets de loi suivants:</p> <p>PL 12008 concernant le fonds de financement des mesures d'accompagnement récurrentes à la RIE III</p> <p>PL 12010 modifiant la loi sur la formation professionnelle (LFP C 2 05)</p> <p>PL 12011 modifiant la loi sur le réseau des transports publics (LRTP H 1 50)</p> <p>PL 12012 modifiant la loi en matière de chômage (LMC J 2 20)</p>
Mesures d'accompagnement non récurrentes	<p>Supprimées.</p> <p>Retrait des projets de loi suivants :</p> <p>PL 12014 sur l'instauration d'une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice</p> <p>PL 12015 visant à soutenir l'innovation par le biais d'une fondation</p>
Suspension du frein au déficit	Inchangé
Partage avec les communes	20% de la rétrocession supplémentaire de l'IFD