

Projet fiscal 17 (PF 17)

Monsieur le conseiller fédéral,

Votre correspondance du 6 septembre 2017 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la prise de position du canton de Neuchâtel sur ce sujet.

Suite au rejet le 12 février 2017 de la RIE III par le peuple, il est urgent d'élaborer un nouveau projet pour adapter le régime fiscal de notre pays et le rendre compatible avec les règles admises au plan international en supprimant notamment les statuts fiscaux spéciaux. Cette évolution est non seulement, inéluctable, mais aussi indispensable. Vu les effets négatifs déjà perceptibles aujourd'hui du contexte instable qu'offre notre pays, elle est également urgente pour que les sociétés actives au plan international retrouvent en Suisse visibilité, sécurité et stabilité

Afin de préserver la compétitivité de notre place économique et de préserver les ressources fiscales des collectivités, une alternative doit être trouvée. Celle-ci doit respecter la volonté du peuple et donc être plus équilibrée, transparente et basée sur un nombre restreint d'instruments, dont les conséquences pour les collectivités publiques doivent pouvoir être évaluées simplement et contenues dans des limites raisonnables.

Le Conseil d'État neuchâtelois salue la rapidité d'exécution de ce nouveau projet et le juge plus équilibré que le précédent. Il souhaite que tout soit entrepris pour qu'il puisse entrer en vigueur en 2019 déjà.

Le gouvernement neuchâtelois ne peut en revanche accepter la réduction, de 21,2% à 20,5%, envisagée par le Conseil fédéral de la part des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct. Notre autorité attend du Conseil fédéral qu'il tienne son engagement de participer aux efforts à consentir pour réussir cette réforme à hauteur d'au moins un milliard de francs.

Cette participation est à nos yeux à considérer comme minimale dès lors que la part fixée à 21,2% figurait déjà dans le projet précédent de RIE III, qu'elle n'a souffert d'aucune contestation à aucun stade de ce projet et que la nouvelle mouture qui nous est soumise accroît l'effort sollicité des cantons (prise en compte explicite des communes, limitation des outils spéciaux et pression accrue sur les taux, etc.). Elle réduit en revanche les effets attendus pour la Confédération (suppression de la déduction des intérêts notionnels notamment). Enfin, les efforts à consentir par les cantons sont considérables et sans ces efforts, notre économie serait fortement affaiblie et la Confédération verrait également ses recettes fortement se réduire.

En résumé, nous saluons :

- la suppression des statuts spéciaux, qui permet de répondre aux exigences des standards de l'OCDE et s'inscrit en conformité avec les mesures édictées par le programme BEPS ;

- l’harmonisation de l’imposition des dividendes à 70%, qui permet de limiter la concurrence fiscale entre les cantons et de rééquilibrer la charge fiscale globale des bénéficiaires versés aux actionnaires, lesquels bénéficieront de la réduction des taux. Cette mesure permet également à la Confédération et à certains cantons et communes d’entrevoir une modeste compensation financière bienvenue vu les efforts à consentir dans cette réforme ;
- la reprise des mesures d’encouragement à l’innovation, soit la Patent box et les déductions additionnelles des frais de Recherche & Développement, qui répondent aux nécessités d’un pays dont la matière grise est l’une des principales ressources, et en particulier aux attentes d’un canton comme Neuchâtel, terre d’innovation ;
- le plafonnement des effets de tous les instruments spéciaux, qui permet l’imposition d’au moins 30% des bénéficiaires. L’introduction de cette limitation réduit le risque d’excès pouvant nuire à la réputation internationale de la Suisse et exacerber une compétition intercantonale qui, au final, s’avérerait néfaste pour notre place économique.

Nous demandons en outre que soient rapidement fournies des simulations sur les effets de la réforme sur la péréquation des ressources entre les cantons, en particulier s’agissant de l’introduction de facteurs zêta.

Pour le surplus, nous répondons comme suit aux questions précises du questionnaire que vous nous avez adressé.

Questionnaire Projet fiscal 17 (PF 17)

1. Êtes-vous favorables à l’orientation stratégique du PF 17, qui se compose des éléments suivants (ch. 1.2.1 du rapport explicatif) ?

1.1. Suppression des réglementations fiscales qui ne sont plus conformes aux normes internationales

La suppression des statuts est indispensable pour répondre à la réglementation édictée par l’OCDE et l’UE au travers de BEPS. Afin de prendre en considération la situation des nombreuses sociétés concernées par ces modes d’imposition, les cantons devront adapter leur taux d’imposition ordinaire, sous peine d’affaiblir sérieusement leur tissu économique et celui de la Suisse. Pour permettre cette baisse des taux d’imposition, il est impératif que la part de l’impôt fédéral direct qui leur est attribuée soit au minimum de 21,2% et non de 20,5%. L’impact de la mise en place des mesures sur les entreprises et les recettes fiscales reste cependant difficile à évaluer.

Le Conseil d’État est favorable à la suppression des statuts fiscaux particuliers pour se conformer aux standards internationaux.

1.2. Introduction de nouvelles réglementations conformes aux normes internationales, combinée avec une baisse des taux cantonaux d’imposition des bénéficiaires

L’alternative à la suppression des statuts passe inéluctablement par une baisse du taux d’imposition ordinaire et par l’introduction, pour certaines catégories de revenus, de nouveaux outils. Nous saluons la limitation du nombre de ces outils, qui répond à la fois à la volonté exprimée dans les urnes et à la nécessité d’éviter une concurrence intercantonale effrénée qui nuirait à la prospérité globale de notre pays et pourrait l’amener à nouveau dans une position délicate au plan international.

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction des nouvelles réglementations compatibles avec les normes internationales. Il s'exprime clairement en faveur d'une limitation de leur utilisation et d'un monitoring de la pratique des cantons dans ce domaine.

1.3. Adaptation de la péréquation financière aux nouvelles réalités de la politique fiscale

D'une manière générale, les adaptations proposées pour la péréquation financière sont pertinentes pour corriger les effets induits par le projet PF17.

Il est néanmoins regrettable que le rapport explicatif PF17 du DFF ne propose pas de simulation des incidences de ces propositions et indispensable que cette lacune soit rapidement corrigée. En l'état, il est en effet impossible d'établir des prévisions chiffrées des effets découlant des modifications proposées, ni de comparer l'effet de l'introduction d'un seul, respectivement de deux facteurs zêta distincts.

Dans le cadre du rapport sur la RIE III, il était proposé, à titre d'information, d'utiliser les chiffres 2014 de la péréquation des ressources et quelques hypothèses de travail, afin de mettre en évidence les évolutions attendues, sans s'arrêter sur des montants précis. Nous regrettons qu'une telle simulation n'ait pas été effectuée pour le PF17 en tenant compte de chiffres plus récents et des mesures prévues qui présentent quelques différences notables avec celles de la RIE III.

En l'absence d'indications sur les effets différenciés de l'introduction de facteurs zêta distincts, respectivement d'un seul facteur zêta, nous exprimons nos réticences quant à la mise en place de deux facteurs zêta, qui ouvre la porte à la possibilité pour les cantons, d'influencer par leurs pratiques fiscales, les résultats de la péréquation financière. L'instauration d'un seul facteur zêta pour l'ensemble des revenus des sociétés nous paraît dès lors plus judicieuse.

Le Conseil d'État neuchâtelois, hormis la réserve concernant l'application de deux facteurs zêta distincts, n'est pas opposé à ce que des corrections soient apportées à la RPT en lien direct avec les mesures du PF17. Il souligne la nécessité de disposer de projections quant aux effets de ces corrections et de limiter strictement les modifications de la RPT aux éléments nécessaires pour accompagner la réforme fiscale.

1.4. Répartition équilibrée des charges de la réforme

Comme déjà mentionné, la mesure la plus importante de cette réforme permettant de ne pas affaiblir la place économique suisse est la baisse des taux d'imposition ordinaires cantonaux et communaux. Pour y parvenir, il est indispensable que les cantons puissent compter sur une participation équitable et significative de la Confédération, qui verra ses recettes fiscales d'autant mieux préservées que les cantons s'engageront dans la voie préconisée. De plus, les nouvelles dispositions prévues dans le cadre du PF17 auront un impact financier moins important que la RIE III pour la Confédération.

En outre, la complexité de la mise en œuvre et du contrôle des nouveaux outils engendrera des dépenses supplémentaires au sein des autorités fiscales afin de suivre et d'appliquer les nouvelles dispositions légales.

Dans ces conditions, nous attendons du Conseil fédéral qu'il rétablisse une participation des cantons au produit de l'impôt fédéral direct à hauteur de 21,2% et non à 20,5%, en tenant

compte du fait que le taux de 21,2% n'avait fait l'objet de contestation ni lors de la consultation, ni devant le Parlement, ni encore en lien avec le référendum sur la RIE III.

Le Conseil d'État attend que la part des cantons à l'IFD soit au minimum fixée à 21,2%, permettant une répartition des charges équilibrées entre la Confédération et les cantons.

2. Êtes-vous favorables aux mesures suivantes (ch. 1.2 du rapport explicatif) ?

2.1 Suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial

Le Conseil d'État est favorable à la suppression des régimes cantonaux dont bénéficient les sociétés à statut fiscal spécial pour les raisons évoquées au chiffre 1.1.

2.2. Introduction d'une Patent box

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction d'une Patent box et salue l'évolution plus restrictive de cet instrument. Il soutient son caractère obligatoire.

L'exclusion des inventions non brevetées des entreprises et des logiciels protégés par un droit d'auteur permet de mieux maîtriser la gestion de cette mesure. En effet, il paraît très difficile de pouvoir évaluer les revenus provenant d'inventions qui formellement ne font l'objet d'aucune inscription ni de description précise dans un registre spécifique. Le Conseil d'État salue donc cette restriction, qui minimise le risque de dérive néfaste pour la position de la Suisse et pour les finances des collectivités publiques, si les outils ne pouvaient être complètement maîtrisés de la part des autorités fiscales. Le Conseil d'État salue également le fait que les logiciels faisant partie d'une invention (en qualité « d'invention mise en œuvre par ordinateur ») peuvent entrer dans les droits éligibles à la Patent box. Ainsi, l'égalité de traitement entre les commandes mécaniques et numériques brevetées serait assurée.

Le Conseil d'État réitère sa demande déjà exprimée au point 1.2 relative à l'introduction d'un monitoring par la Confédération de l'usage fait de cet outil par les cantons pour éviter toute dérive.

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction d'une Patent box restrictive et invite le Conseil fédéral à effectuer un monitoring de l'usage de cet instrument par les cantons et de son effet sur la RPT.

2.3. Introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement

Pour un canton-phare dans le domaine de l'innovation, la déduction accrue pour la recherche et le développement est évidemment favorable. Le Conseil d'État soutient la proposition de se baser sur les dépenses de personnel pour calculer la déduction supplémentaire. Si elle restreint légèrement les effets de cette mesure, cette limitation facilite néanmoins sa mise en œuvre par les autorités fiscales.

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction de déductions supplémentaires pour les dépenses de recherche et de développement. La prise en compte des frais du personnel avec majoration est une solution acceptable.

2.4. Introduction d'une limitation de la réduction fiscale

La limitation des effets des réductions est saluée. Le cumul des allègements peut produire des effets encore difficiles à estimer et comporte des risques s'agissant de la position internationale de la Suisse et de l'incitation à une sous-enchère fiscale néfaste aussi bien pour les finances publiques que pour les conditions-cadres qu'offre encore notre pays. Le taux de 70% est un compromis acceptable qui ne saurait être plus élevé, un taux de 60% nous paraissant plus adéquat.

Le Conseil d'État est favorable à l'introduction de la limitation de la réduction fiscale proposée, soit un plafonnement des réductions au maximum 70%.

2.5. Augmentation de l'imposition des dividendes

Une imposition minimale du dividende est essentielle à l'équilibre de ce projet. Elle supprime une concurrence fiscale néfaste et permet ainsi à chaque propriétaire d'être imposé de manière uniforme sur l'ensemble du territoire suisse. De surcroît, elle devrait apporter à la Confédération ainsi qu'à certains cantons une compensation financière bienvenue à l'abaissement des taux d'imposition.

Le Conseil d'État soutient l'augmentation et l'harmonisation de l'imposition des dividendes.

2.6. Augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct

Le Conseil d'État est favorable à l'augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct. Il juge en revanche incompréhensible la proposition de limiter cette participation à 20,5%. Nous regrettons que le Conseil fédéral envisage de ne pas tenir les engagements pris dans le cadre de l'élaboration du projet de RIE III et qu'il n'ait pas entendu les demandes répétées des cantons pour que la Confédération participe de façon équilibrée aux efforts à consentir pour préserver l'attractivité de la Suisse. Le Conseil fédéral s'était pourtant engagé à participer au financement de la réforme à raison d'un milliard de francs et n'a jamais été combattu sur ce point.

Contrairement à ce qui est présenté dans le rapport mis en consultation, les charges de la réforme ne sont pas réparties de manière équilibrée ; les cantons en supportent une part substantiellement plus importante que la Confédération. De plus, la mise en œuvre nécessitera un renforcement des autorités fiscales afin de permettre une application stricte et efficace des nouveaux instruments.

Le Conseil d'État attend du Conseil fédéral qu'il revoie sa position sur ce point et qu'il fixe le taux de la part des cantons à l'IFD au minimum de 21,2%.

Le Conseil d'État juge indispensable l'augmentation de la participation des cantons au produit de l'IFD. Il s'oppose en revanche à la limitation du taux de la part cantonale à l'impôt fédéral direct à 20,5%. Il demande que la part cantonale à l'IFD soit au minimum de 21,2%, afin d'assurer un équilibre dans la répartition des charges entre la Confédération et les cantons et de respecter les engagements pris par le Conseil fédéral de compenser les charges à hauteur d'un milliard de francs.

2.7. Prise en compte des villes et des communes

L'injonction du Conseil fédéral aux cantons de prendre en compte les communes dans la compensation des effets de la réforme – par l'introduction d'une disposition dans la LIFD – remet non seulement en cause la capacité des cantons à répartir équitablement avec les communes les charges résultant de l'abrogation des statuts fiscaux spéciaux et de l'abaissement des taux ordinaires d'imposition, mais contredit aussi les principes qui prévalent en Suisse en matière de fiscalité. La prise en compte des communes est néanmoins nécessaire à la réussite de cette réforme et par conséquent nous ne nous opposons pas à cette proposition.

Le Conseil d'État ne combat pas la modification introduite à l'art. 196 al. 1bis LIFD.

2.8. Hausse des montants minimaux pour les allocations familiales

Le Conseil d'État soutient sur le principe l'introduction d'un volet social susceptible d'assurer de meilleurs équilibres dans le PF17. Néanmoins, tel que proposé, ce volet, qui sollicite au plan de la législation fédérale une contribution des employeurs, amoindrit la marge de manœuvre des cantons pour définir avec les employeurs les compensations qui peuvent être sollicitées de leur part pour combler les pertes fiscales engendrées par l'abaissement des taux cantonaux d'imposition et par l'introduction des nouveaux instruments envisagés.

Nous demandons dès lors au Conseil fédéral de renoncer à l'augmentation des montants minimums pour les allocations familiales et de remplacer cette mesure par une augmentation de l'ordre de 200 millions de francs par an de la participation de la Confédération au financement de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. Cette mesure profitera également aux familles. Par ailleurs, dans ce domaine, la Confédération impose aux cantons des obligations (envers les bénéficiaires de prestations complémentaires et envers les enfants et les jeunes adultes) qu'elle ne finance pas et qui génèrent des distorsions financières massives entre les cantons. Le montant de 200 millions correspond en outre aux effets favorables pour le budget de la Confédération de l'amélioration de l'assiette de l'impôt fédéral direct découlant de l'abaissement des taux d'imposition cantonaux.

Le Conseil d'État neuchâtelois est favorable à l'introduction d'un volet social dans la réforme, mais demande au Conseil fédéral de l'envisager par un renforcement des contributions de la Confédération pour la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie plutôt que par l'augmentation des montants minimum des allocations familiales.

2.9. Allègements dans le cadre de l'imposition du capital

Les allègements de l'impôt sur le capital devraient également être possibles pour les prêts intragroupes. Contrairement à la RIE III, la réduction de l'impôt sur le capital pour les prêts internes au groupe n'est pas retenue dans le PF17. Cette mesure s'avère toutefois bien ciblée pour remplacer l'abrogation des statuts fiscaux cantonaux.

Dans la mesure où ils n'étaient pas contestés dans la RIE III, le Conseil d'État invite le Conseil fédéral à prévoir aussi des allègements pour les prêts intragroupe.

2.10. Déclaration de réserves latentes

Le Conseil d'État est favorable à cette mesure et n'a pas de commentaire particulier à faire valoir.

2.11. Modifications dans le domaine de la transposition

Le Conseil d'État apprécie ces modifications permettant d'éviter une planification fiscale coûtant cher aux collectivités publiques. En renonçant au seuil de 5%, on supprime une lacune fiscale injustifiée, qui peut provoquer des sous-impositions se chiffrant en millions de francs. Cette mesure peut contribuer à financer le PF17.

Le Conseil d'État approuve la réglementation en matière de transposition.

2.12. Extension de l'imputation forfaitaire d'impôt

L'extension de l'imputation forfaitaire d'impôt aux établissements stables en Suisse de groupes étrangers n'est pas en rapport direct avec la présente réforme.

Au vu du faible nombre d'institutions sises dans notre canton, il nous est difficile d'évaluer les effets de cette mesure si le comportement de certaines multinationales devait être modifié.

Tenant compte des considérants ci-dessus, il est difficile au Conseil d'État de se prononcer sur l'introduction de cette mesure.

2.13. Modifications de la péréquation financière

Le Conseil d'État est favorable aux modifications de la RPT dans la mesure où elles s'imposent du fait du PF17 et demande qu'elles donnent lieu rapidement à des simulations quant à leurs effets.

3. Quelles autres mesures proposez-vous ?

3.1. Limitation des incitations à la sous-enchère fiscale

Le Conseil d'État s'est exprimé à plusieurs reprises pour demander que la participation des cantons au produit de l'IFD ne constitue pas une forme d'encouragement à une sous-enchère fiscale excessive. Dans le respect des principes fédéralistes et de l'autonomie cantonale en matière fiscale, nous réitérons notre demande de voir la part des cantons progressivement réduite pour les cantons dont le taux ordinaire d'imposition se situe en-dessous de 6% (taux net aux trois niveaux de 12,6%).

3.2. Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts notionnels

Plusieurs cantons, ainsi que la conférence des directeurs cantonaux des finances se sont exprimés pour la réintroduction de la déductibilité des intérêts sur le capital propre facultative au plan cantonal. Le Conseil d'État neuchâtelois n'est pas favorable à cette mesure qui figure parmi les principaux éléments contestés de la RIE III.

Dans l'hypothèse où cette mesure devait néanmoins être réintroduite, nous préconisons d'en limiter la possibilité aux cantons dont le taux d'imposition ordinaire (canton et commune cumulé) est supérieur 12% (taux net aux trois niveaux de 17%), de façon à limiter les risques de sous-enchère fiscale excessive.

Questionnaire péréquation financière

1. **Date de la renonciation spontanée au statut spécial**

En vertu de l'art. 23a, al. 1, P-PFCC, les bénéfices réalisés par des sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial continuent d'être pondérés au moyen du facteur bêta si ces sociétés renoncent spontanément à leur statut fiscal avant la mise en œuvre du PF 17 et l'entrée en vigueur de la réglementation cantonale. Cette règle est entrée en force le 1er janvier 2017 («après le 31 décembre 2016»). Cette date a été choisie parce qu'on estimait que peu de sociétés avaient abandonné leur statut fiscal spécial plus tôt.

Question: Cette date correspond-elle à la réalité en ce qui concerne l'abandon du statut fiscal spécial ?

Vu le report de la réforme fiscale des entreprises, le gouvernement neuchâtelois propose de décaler la date de l'abandon des statuts en corrélation avec l'entrée en vigueur du projet fiscal 17, sous réserve de l'acceptation de la part de l'OCDE et de l'UE.

2. **Seuil et plafond des facteurs zêta durant la phase transitoire**

En vertu de l'art. 23a, al. 3, P-PFCC, le Conseil fédéral est habilité à assortir d'une limite inférieure et d'une limite supérieure les facteurs servant à pondérer les bénéfices des personnes morales aux fins de l'estimation du potentiel des ressources. D'après les dispositions d'exécution de l'art. 57d POPFCC, ce facteur est compris dans un premier temps entre 25 et 35%.

Question: La fourchette de 10 points de pourcentage est-elle suffisamment précise ou faudrait-il fixer dès le début une fourchette moins large ?

Il est difficile au gouvernement neuchâtelois de se prononcer sur cette fourchette, n'ayant pas le recul nécessaire pour connaître les effets du nouveau facteur zêta. Il nous paraît prématuré de fixer ces éléments dans le cadre de ce projet. À notre sens, il pourrait être repris dans le cadre des analyses ultérieures de la RPT.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 4 décembre 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND