

## Annexe 2 – Mesures de compensation verticale

Dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, les sujets fiscaux mobiles qui ne sont pas couverts par l'imposition préférentielle des produits de licence (*licence box*) feront désormais l'objet d'une imposition ordinaire. Comme ils réagissent de façon sensible à la charge de l'impôt sur le bénéfice, leur maintien dépendra de la question de savoir si, et dans quelle mesure, la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice sera réduite. La décision à ce sujet est du seul pouvoir d'appréciation des cantons. La situation quant à la structure et au volume du substrat généré par l'impôt sur le bénéfice ainsi que de la charge de cet impôt diffère d'un canton à l'autre, d'où des divergences de stratégie quant à la politique fiscale optimale à poursuivre. Dans le modèle d'extrapolation du volume des mesures de compensation verticale, la situation en termes de décision de politique fiscale cantonale est très simplifiée et se résume au choix entre ces deux options: à chaque canton de décider si les bases d'imposition des profits mobiles doivent être préservées ou non par des baisses de l'impôt sur le bénéfice. S'il tranche en faveur d'un abaissement, il lui faudra réduire la charge de l'impôt sur le bénéfice à un niveau correspondant afin de conserver sa compétitivité internationale en matière fiscale. Du fait que les entreprises jusque-là imposées au régime ordinaire seront assujetties au nouveau taux, qui est plus bas, il en résultera une diminution des recettes. S'il se prononce contre l'abaissement, ce sera l'exode du substrat des profits mobiles et le produit de l'impôt diminuera en conséquence. Les conséquences financières des décisions de politique fiscale des cantons et, partant, l'ampleur de la somme allouée à la compensation verticale, sont tirées de ces deux options quelque peu stylisées. Le modèle de calcul repose sur un canton «représentatif» dont la charge fiscale effective globale –imposition des bénéfices au régime ordinaire et imposition des bénéfices des contribuables jouissant du statut fiscal cantonal – équivaut à la moyenne actuelle (pondérée) de tous les cantons.

C'est sur cette base que l'on peut déterminer quel est le volume de substrat généré par l'impôt sur les profits mobiles qu'il faut maintenir, par des baisses du taux d'imposition des bénéfices, à un niveau suffisamment compétitif au plan international pour minimiser la diminution de recettes agrégées de la Confédération, des cantons et des communes. L'ampleur de la somme allouée à la compensation verticale est alignée sur ce point selon les prémisses formulées dans le rapport explicatif.

### 1 Base de données et hypothèses

#### i) *Assiette fiscale*

La base de données servant à déterminer la somme allouée à la compensation verticale consiste en l'assiette des impôts sur le bénéfice de chacun des cantons selon le statu quo, dont le tableau figure à l'annexe 1. Il existe entre les cantons des différences parfois notables en ce qui concerne le type des rendements que réalisent les entreprises au bénéfice d'un statut fiscal cantonal. A considérer les données disponibles, certaines limites sont fixées à une différenciation des bases d'imposition du bénéfice quant à leur mobilité (c.-à-d. leur réactivité à la charge fiscale). Aussi part-on de l'hypothèse simplifiée que voici: les bénéfices aujourd'hui imposés au régime ordinaire sont considérés comme un substrat fiscal immobile au plan international mais mobile au plan national. Les profits bénéficiant du statut fiscal cantonal sont réputés mobiles dans les deux cas. On renonce à les différencier en fonction des statuts cantonaux.

ii) *Charge fiscale initiale*

La moyenne des charges fiscales globales effectives concernant les bénéfices imposés au régime ordinaire et les bénéfices imposés selon un statut fiscal cantonal obéit aux paramètres suivants:

- bénéfices imposés au régime ordinaire: 21,8 % (soit l'exploitation du potentiel fiscal des bénéfices imposés au régime ordinaire par les cantons et les communes en moyenne nationale suisse 2008-2010, IFD en sus);
- bénéfices imposés selon un statut fiscal cantonal: 10,1 % (soit l'exploitation du potentiel fiscal de tous les bénéfices imposés selon un statut fiscal cantonal par les cantons et les communes en moyenne nationale suisse 2008-2010, IFD en sus).

iii) *Imposition préférentielle des produits de licence (licence box)*

L'hypothèse sous-jacente est que 34 % du substrat généré par l'impôt sur le bénéfice continuera à profiter d'un régime d'imposition privilégiée grâce à l'instauration d'une *licence box*, de sorte qu'il n'en résultera pas de diminutions ou d'augmentations significatives des recettes fiscales. Ce taux de couverture de la *box* résulte d'une analyse des données du compte de résultat et du bilan, données collectées à la faveur d'une enquête auprès des administrations cantonales des contributions (cf. annexe 1).

Il est supposé par ailleurs qu'une part de 5 % des bénéfices imposés selon le régime ordinaire en cas de statu quo – indépendamment de l'ampleur de la baisse de la charge fiscale générale – fait désormais l'objet (dans les limites de la *licence box*) d'une imposition préférentielle (effets d'aubaine, cf. annexe 1).

iv) *Hypothèses quant aux bases d'imposition ordinaire des bénéfices*

Les bases d'imposition des profits mobiles qui ne sont pas couvertes par la *box* feront désormais l'objet d'une imposition ordinaire. Comme elles réagissent de façon sensible à la charge de l'impôt sur le bénéfice, leur maintien dépendra de la question de savoir quel sera le niveau de la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice. L'hypothèse est que les profits mobiles, en régime ordinaire, s'expatrieraient tous (cf. v). Il est possible de contrer cet exode par une baisse générale de l'impôt sur le bénéfice.

On peut en outre considérer qu'une réduction de la charge de l'imposition ordinaire des bénéfices donnerait une impulsion de croissance au substrat jusqu'ici imposé selon le régime ordinaire et que les bases d'imposition des profits afflueraient de l'étranger vers la Suisse. Or ces deux aspects positifs ne sont pas pertinents dans le contexte des mesures de compensation verticale. Il faut songer que la Confédération et les cantons en profiteraient dans des proportions comparables (cf. ch. 1.2.4.1). Le but des mesures de compensation verticale étant d'atteindre une symétrie des sacrifices à consentir entre la Confédération et les cantons, seules entrent en ligne de compte pour obtenir la somme de la compensation verticale les conséquences réparties de manière asymétrique entre les deux niveaux de l'Etat. Aussi est-il justifié, dans ce contexte, de faire abstraction des effets positifs d'une baisse de l'impôt sur le bénéfice.

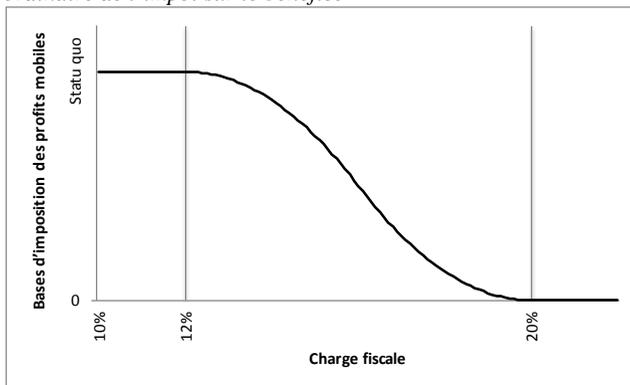
v) *Réactivité des bases d'imposition des profits mobiles à la charge de l'impôt sur le bénéfice*

Un rôle clé échoit, pour la détermination des mesures de compensation verticale, à la question de savoir comment les bases d'imposition des profits mobiles qui ne peuvent pas être couvertes par la *licence box* et seront donc imposées désormais au régime ordinaire réagiront à la charge de l'impôt sur le bénéfice. Le rapport entre l'ampleur des bases d'imposition des profits mobiles et la charge de l'imposition ordinaire est spécifié par un modèle de fourchette. Cette approche repose sur le fait que la compétitivité fiscale internationale – mesurée à l'aune de la charge fiscale effective – est possible dans des proportions variables: dans l'hypothèse d'une charge hautement compétitive au plan international, la compétitivité fiscale internationale diminue constamment à mesure que croît la charge fiscale, jusqu'à atteindre un niveau à partir duquel le site d'une entreprise n'est plus compétitif à l'international. Si la charge fiscale est relevée au-delà de ce niveau, il est supposé que tous les profits mobiles s'expatrient.

La principale forme de substrat généré par l'impôt sur les profits mobiles qui n'est pas couverte par la *licence box* consiste en les revenus provenant du commerce international de gros. Le taux d'imposition compétitif au plan international pour ces profits se situe actuellement entre 10 et 12 %. Etant donné que la Suisse – et notamment les cantons directement concernés par la suppression du statut fiscal cantonal – présentent d'importants avantages de site autre que la fiscalité, qui les rendent compétitifs à l'échelle internationale, (main-d'œuvre qualifiée, infrastructure, «clusters», etc.), la valeur de référence en termes de compétitivité fiscale internationale devrait être relativement élevée, du moins dans les grands pôles. C'est pourquoi le seuil de la fourchette défini comme étant le taux d'imposition parfaitement compétitif au plan international se situe à 12 %, le plafond étant fixé à 20 %.

L'hypothèse est que la réactivité des bases d'imposition des profits mobiles situées dans cette fourchette croît à mesure qu'augmente le taux d'imposition, de sorte que l'ampleur des bases d'imposition des profits mobiles évolue en fonction du taux d'imposition ordinaire, comme le montre la *Figure 1*.

*Figure 1: Ampleur des bases d'imposition des profits mobiles en fonction du taux ordinaire de l'impôt sur le bénéfice*



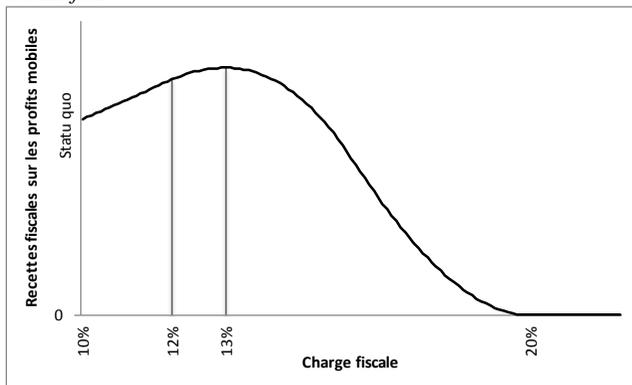
Partant d'un taux d'imposition d'environ 10 % sur les profits mobiles domiciliés en Suisse selon le statu quo, l'exode commence au seuil de 12 %. Et puisque dans le bas de la fourchette, l'avantage des facteurs de site non fiscaux permet de compenser largement la progression de la charge fiscale, cela dissuade la majeure partie des sujets générant l'impôt sur le bénéfice de s'expatrier. Mais à mesure que le taux de l'impôt croît, l'inconvénient de la progression de la charge fiscale a de plus en plus tendance à prendre le dessus, d'où une accélération de l'exode. Le fil de la courbe est choisi de manière qu'à mi-chemin de l'intervalle, l'importance des bases fiscales mobiles corresponde encore à la moitié de l'importance en cas de statu quo. A un taux d'imposition de 20 %, le canton n'est plus compétitif comme site d'implantation d'entreprises mobiles à l'échelle internationale.

## **2 Détermination de la compensation verticale**

### **2.1 Sauvegarde de la compétitivité fiscale internationale**

Du fait de la réforme de l'imposition des entreprises, un canton se trouve confronté à la question de savoir s'il doit réduire la charge de l'impôt ordinaire sur le bénéfice pour préserver sa compétitivité internationale. L'hypothèse est que chaque canton réponde à cette interrogation sous l'angle du meilleur rendement financier possible. Le point de départ du calcul de la compensation verticale est donc le taux d'imposition ordinaire qui dégage le maximum de recettes *sur les profits mobiles*. Ce taux est indiqué à la *figure 2* (étant supposé que l'ampleur des bases d'imposition des profits mobiles, conformément à la *figure 1*, soit répartie sur la fourchette des taux compétitifs au plan international). Partant d'un taux d'imposition d'environ 10 % selon le statu quo, le volume n'augmente qu'à mesure que la charge fiscale croît. Cela tient à ce qu'il est convenu d'appeler l'*effet d'exploitation*: la hausse des taux d'imposition génère un surplus de recettes sur le solde des profits mobiles imposés au régime ordinaire. Sachant que, selon l'hypothèse de départ, un relèvement de la charge fiscale jusqu'à concurrence de 12 % ne provoque pas d'exode, cet effet déploie sa pleine puissance. A partir d'un taux de 12 %, la compétitivité fiscale commence à diminuer et l'exode commence. Au début toutefois, le surplus de recettes dû à l'effet d'exploitation l'emporte sur la baisse des recettes imputable à l'exode. Ce n'est qu'à partir d'un taux d'environ 13 % que l'*effet de fuite* prend le dessus, de sorte que les recettes diminuent à mesure que le taux d'imposition augmente. Sur la base de la fourchette fixée pour la compétitivité fiscale internationale et de la réactivité sous-jacente des bases fiscales mobiles, un canton qui décide de rester compétitif opte pour une solution optimale, à savoir abaisser son taux d'imposition du bénéfice de telle manière que la charge fiscale effective globale sur le bénéfice (y compris l'impôt fédéral direct) se situe à environ 13 %.

Figure 2: Recettes fiscales sur les profits mobiles en fonction du taux de l'impôt sur le bénéfice



Dans ce cas, le canton en question peut conserver la majeure partie des bases fiscales mobiles; ce n'est que dans l'intervalle compris entre 12 et 13 % que le substrat généré par l'impôt sur les profits mobiles fuit à l'étranger. Comme la réactivité des bases fiscales mobiles est relativement faible au regard du taux d'imposition dans le segment inférieur de la fourchette, seule une infime partie de ce substrat émigre.

Cela étant, ce substrat fuit les cantons qui ne proposent pas de régime d'imposition ordinaire qui soit compétitif au plan international. Dans le modèle retenu, il est supposé que plus les cantons sont nombreux à offrir une fiscalité des bénéfices compétitive au plan international, plus la délocalisation d'un canton à l'autre est importante.

En cas d'abaissement du taux d'imposition à 13 %, les effets d'exploitation et de migration se traduisent par une augmentation des recettes sur les profits mobiles mais par une baisse des recettes sur les profits immobiliers: au lieu de 21,8 % dans la situation initiale, ce substrat n'est plus imposé qu'à 13 %. Les diminutions de recettes qui en résultent sont d'autant plus substantielles que la part bénéficiant d'une imposition privilégiée est faible par rapport à l'assiette fiscale globale.

## 2.2 Maintien de la compétitivité fiscale à l'échelle nationale

Pour les cantons dans lesquels les recettes fiscales provenant de sujets fiscaux mobiles à l'échelle internationale ne jouent pas un rôle prépondérant, il est clair que cette diminution des recettes est due en premier lieu aux bénéfices soumis jusqu'alors à l'imposition ordinaire. Du point de vue de la rentabilité, il n'y a dans ce cas aucune raison valable d'abaisser la charge fiscale en cas d'imposition ordinaire des bénéfices à un niveau compétitif à l'échelle internationale. Il faut toutefois considérer que ces cantons ont tendance à être mis fortement sous pression par les baisses d'imposition introduites par les cantons directement concernés par la concurrence internationale. C'est pourquoi on a admis par hypothèse, dans le modèle, que ces cantons abaisseront également leur imposition des bénéfices afin de rester compétitifs à l'échelle nationale et d'éviter qu'en plus du substrat mobile à l'échelle internationale, du substrat fiscal mobile à l'échelle nationale soit également transféré à

l'étranger. Si l'on se fonde sur une moyenne suisse, l'intervalle de la charge potentielle de l'impôt sur le bénéfice se situe ainsi entre l'imposition ordinaire en cas de statu quo (22 %) et la charge fiscale compétitive à l'échelle internationale (13 %).

Pour les cantons concernés, la pression due à la concurrence fiscale intercantonale a tendance à être d'autant plus grande que la part des cantons qui abaissent leur impôt sur le bénéfice de sorte que ce dernier soit compétitif à l'échelle internationale est élevée. Ainsi, chaque canton qui choisit de baisser son taux d'imposition des bénéfices à 13 % intensifie la concurrence fiscale intercantonale. Or, plus la concurrence fiscale intercantonale est importante, plus un canton doit baisser son taux d'imposition des bénéfices s'il entend maintenir sur son territoire les sujets fiscaux mobiles à l'échelle nationale. Par ricochet, ses recettes fiscales diminuent. Le modèle tient compte de cette réalité.

Si un canton renonce à baisser son taux d'imposition des bénéfices à un niveau compétitif à l'échelle internationale, son substrat fiscal mobile à l'échelle internationale se délocalise. En raison de cette délocalisation, les cantons concernés affichent une perte au niveau des recettes de l'impôt sur les bénéfices. Le fait de ne tenir compte que de ces effets reviendrait à sous-estimer les conséquences fiscales de ces délocalisations, car les cantons tirent également des bénéfices financiers indirects des sociétés à statut fiscal spécial. En effet, si des sujets fiscaux mobiles se délocalisent, d'autres manques à gagner s'ajoutent indirectement à la diminution des recettes de l'impôt sur les bénéfices. Est principalement importante la perte au niveau de l'emploi, qui s'accompagne d'une diminution des recettes de l'impôt sur les revenus. On peut tabler sur le fait que ces conséquences indirectes frapperont davantage les cantons que la Confédération. Ces *conséquences financières supplémentaires* ont été prises en compte pour déterminer le montant de la compensation verticale. On admet par hypothèse qu'elles correspondent à une part fixe (de l'ordre d'un quart) des conséquences directes de la délocalisation des sujets fiscaux mobiles et qu'elles seront pleinement à la charge des cantons. Pour chiffrer cet *effet de multiplication*, on s'est fondé sur le fait que la Confédération et les cantons profitent actuellement dans la même mesure des sociétés bénéficiant d'un statut fiscal cantonal spécial (la Confédération surtout de manière directe; les cantons surtout de manière indirecte; voir ch. 1.2.4.1 du rapport explicatif).

### **2.3 Diminution des recettes agrégée et compensation verticale**

Les modèles utilisés laissent deux options aux cantons:

1. Baisser l'impôt sur le bénéfice à un niveau concurrentiel à l'échelle *internationale* (13%)
2. Baisser l'impôt sur le bénéfice à un niveau concurrentiel à l'échelle *nationale* (entre 13 et 22 %, suivant le nombre des cantons qui retiennent l'option 1).

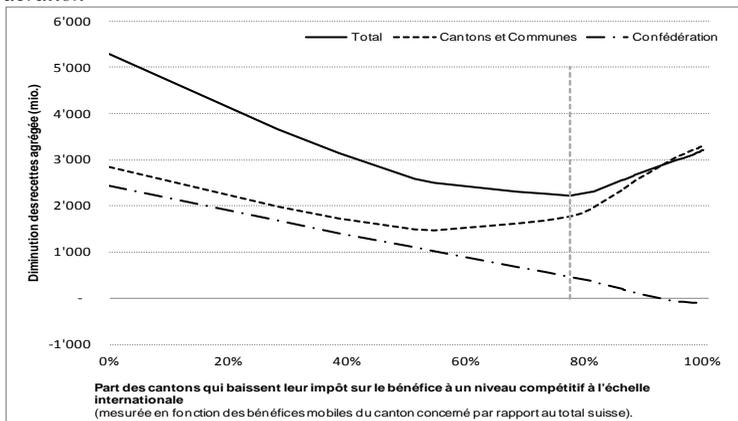
On admet par hypothèse qu'un canton choisit l'option qui entraîne la diminution de recettes la plus faible (compte tenu du jeu des conséquences évoqué ci-dessus). Les conséquences financières des deux options dépendent de la charge de l'impôt sur les bénéfices ainsi que du volume et de la structure de l'assiette de cet impôt dans le canton concerné. Etant donné que ce modèle a été fondé sur une charge fiscale moyenne à l'échelle de la Suisse, les taux appliqués par chaque canton ne jouent aucun rôle. La différence entre le manque à gagner entraîné par les deux options ne

dépend par conséquent que du volume et de la structure de l'assiette cantonale de l'impôt sur les bénéfices. On peut montrer que la différence (à savoir si la compétitivité à l'échelle internationale en matière d'imposition du bénéfice est plus importante que la compétitivité nationale) dépend uniquement de la structure de l'assiette cantonale de l'impôt sur le bénéfice. En effet, lorsqu'un canton abrite exclusivement des sujets mobiles à l'échelle internationale, une baisse de l'impôt sur le bénéfice à un niveau compétitif à l'échelle internationale entraîne un manque à gagner moins important que le fait de ne pas baisser l'imposition. Moins les sujets fiscaux mobiles à l'échelle internationale sont nombreux, plus l'avantage par rapport à une baisse à un niveau compétitif à l'échelle nationale diminue. Passé un certain point, le manque à gagner est plus important que celui qu'entraînerait une baisse à un niveau compétitif à l'échelle nationale.

Si l'on établit un classement des cantons en fonction de la part des bénéfices mobiles par rapport au total de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice et que l'on se fonde sur le canton présentant le rapport le plus élevé, le manque à gagner agrégé est, dans un premier temps, de plus en plus important au fur et à mesure que le nombre des cantons qui baissent leur charge fiscale à un niveau compétitif à l'échelle internationale augmente. Lorsque le nombre des cantons atteint un certain point, la courbe atteint son minimum. Passé ce point, le manque à gagner s'accroît.

La *figure 3* illustre cette relation. Elle présente le manque à gagner de tous les cantons (ligne discontinue, formée de petits traits), de la Confédération (ligne formée de traits et de points) et le manque à gagner total (ligne continue) par rapport à la part des cantons qui baissent leur impôt sur les bénéfices à 13 %. Cette part correspond à la somme des parts, dans chaque canton, des sujets fiscaux mobiles à l'échelle internationale qui ne sont pas concernés par l'imposition préférentielle des produits de licence (*licence box*), par rapport au total en Suisse.

*Figure 3: diminution des recettes agrégée, répartie entre les échelons de la Confédération*



Lorsque, à l'instar de la situation initiale, aucun canton ne propose une imposition des bénéfices compétitive à l'échelle internationale (ce qui correspond à 0 % sur l'abscisse), la diminution des recettes agrégée dépasse les 5 milliards de francs. Cela

est dû à l'émigration de tous les sujets fiscaux mobiles à l'étranger. En outre, l'effet d'aubaine de l'imposition préférentielle des produits de licence génère une diminution des recettes. La figure ci-dessus montre que la Confédération et les cantons seraient concernés d'une manière comparable par une renonciation à une baisse de l'imposition du bénéfice. Cela est dû à l'effet de multiplication qui prend en compte les effets indirects de l'émigration et les impute pleinement aux cantons.

C'est pourquoi chaque canton qui abaisse son imposition du bénéfice à un niveau compétitif à l'échelle internationale enregistre, dans un premier temps, une diminution agrégée des recettes. En effet, les cantons dans lesquels la part des bénéfices mobiles est élevée, la diminution des recettes est moins importante, si l'on abaisse le taux d'imposition, qu'en cas d'émigration.

Lorsque la part mobile de l'assiette fiscale par rapport à l'assiette fiscale totale diminue, la courbe s'atténue peu à peu. Cela signifie que la diminution des recettes dans le cadre des bénéfices immobiliers liée à une baisse de l'imposition augmente par rapport à la diminution des recettes évitée grâce à la baisse de l'imposition.

La ligne verticale marque l'endroit où le manque à gagner fiscal à l'échelle de la Confédération atteint son minimum. A partir de ce point, seuls les cantons qui tirent un avantage fiscal d'une réduction allant au-delà de la limite de compétitivité à l'échelle nationale abaissent leurs taux d'imposition à un niveau compétitif à l'échelle internationale. A partir de ce point, chaque canton choisit l'option fiscale générant le manque à gagner le moins important. En cas de réduction du taux d'imposition des bénéfices à environ 13 pour cent, le canton dont la part mobile à l'échelle internationale de l'assiette fiscale occupe le rang suivant dans le classement subirait un manque à gagner plus élevé qu'en cas d'abaissement à un niveau compétitif à l'échelle nationale. Ce canton contribuerait donc à augmenter la diminution des recettes agrégées de la Confédération, des cantons et des communes.

## **2.4 Détermination de la somme de compensation verticale**

La Confédération fixe la hauteur des mesures de compensation verticales en fonction de ce minimum. Il permet de maintenir environ 80 pour cent des bases fiscales mobiles à l'échelle internationale hors de la *licence box*. Etant donné que l'on estime que 34 pour cent des bénéfices mobiles à l'échelle internationale sont concernés par la *licence box*, environ 15 pour cent au total des bénéfices mobiles à l'échelle internationale émigrent dans un autre pays (comme mentionné ci-dessus, il est fait abstraction des effets positifs auxquels on peut s'attendre). La charge fiscale moyenne de l'ensemble des cantons s'élève à quelque 16 pour cent. Cette moyenne se compose de la part pondérée des cantons qui réduisent leurs impôts à un niveau compétitif à l'échelle internationale et de ceux qui appliquent une imposition des bénéfices compétitive à l'échelle nationale. La première part s'élève à 13 pour cent environ, la seconde à 20 pour cent environ.

Le manque à gagner agrégé de la Confédération, des cantons et des communes s'élève à 2,23 milliards de francs. La diminution des recettes de la Confédération s'élève à 0,47 milliard de francs. Celle des cantons (et de leurs communes), à 1,76 milliard de francs. Le manque à gagner des cantons et des communes est ainsi plus élevé d'environ 1,3 milliard que celui de la Confédération. Afin de rétablir l'équité entre les deux échelons de l'Etat, la Confédération devrait reverser, à titre de mesure de compensation verticale, la moitié de cette différence (soit 650 millions)

aux cantons. Si l'on extrapole ce montant à l'an 2019, on arrive à un montant de l'ordre de 1 milliard de francs (selon la croissance estimée des recettes de l'impôt fédéral direct).

Les baisses de recettes agrégées calculées à l'aide du modèle (et, par conséquent, le montant de la compensation verticale) peuvent être rendues plausibles à l'aide de d'un modèle fondé sur une approche différente. Cette approche se fonde non pas sur le rapport fonctionnel entre la charge fiscale et la substance fiscale comme dans la *figure 1*, mais sur le concept de l'élasticité fiscale, plus courant dans la littérature empirique. L'élasticité fiscale est une unité de mesure qui indique dans quelle mesure l'assiette fiscale réagit aux changements de la charge fiscale. ). Dans le présent contexte, la réactivité des bases mobiles de l'impôt sur le bénéfice par rapport à une modification de la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice est pertinente. Une élasticité fiscale de  $-10\%$  signifie par exemple que l'assiette de l'impôt sur le bénéfice se rétrécit de  $10\%$  lorsque la charge de l'impôt sur le bénéfice augmente de  $1\%$ <sup>1</sup>.

Une étude des bureaux de consultants B,S,S Basel et mundi consulting AG rédigée en 2014 examine, à l'aide de différentes élasticités, les mouvements migratoires de la substance fiscale des sociétés à régime fiscal spécial consécutifs à une suppression des régimes fiscaux cantonaux. Elle est basée sur des données des années 2007 à 2009, alors que les données des années 2008 à 2010 ont été utilisées pour calculer les mesures de compensation verticales. Toutefois, la différence entre ces données de base n'entraîne pas de grosses différences au niveau des résultats.

L'étude indique le montant de la base de l'impôt sur le bénéfice des sociétés à statut fiscal spécial qui est transféré à l'étranger pour des élasticités fiscales de  $-10\%$  et de  $-20\%$ , si la charge fiscale globale est réduite à  $16\%$ . En ce qui concerne les bénéfices de sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial, ces deux hypothèses quant à l'élasticité devraient représenter une fourchette réaliste (cf. encadré).

#### Elasticités fiscales

Les entreprises réagissent de manière variée aux modifications de la charge fiscale: elles modifient leur forme juridique, adaptent leur structure financière, transfèrent leurs bénéfices à d'autres collectivités territoriales ou modifient leur comportement en matière d'investissements. Les répercussions de cette adaptation du comportement sur la base de l'impôt sur le bénéfice peuvent être synthétisées dans une unité de mesure: l'élasticité de la base de l'impôt sur le bénéfice à la charge fiscale (en abrégé: élasticité fiscale). Concrètement, on s'intéresse au montant du bénéfice que les sociétés à régime fiscal cantonal transfèrent à l'étranger si la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice augmente d'un point de pourcentage.

L'élasticité fiscale des sociétés à régime fiscal cantonal n'est pas connue; il n'existe pas d'étude pour la Suisse quantifiant la réactivité à la charge fiscale de ces sociétés ou d'entreprises à mobilité comparable. Il existe cependant une littérature internationale abondante sur l'élasticité fiscale d'entreprises assujetties à l'imposition ordinaire (non privilégiée). La plupart des élasticités évaluées dans ces études sont compri-

<sup>1</sup> Comme ce rapport décrit un changement non exprimé en pour-cent comme réaction à un changement exprimé en pour-cent de la charge fiscale, il s'agit, pour être précis, de ce que l'on appelle une *semi-élasticité*.

ses dans une fourchette allant de - 0,5 à - 4 %. Des valeurs nettement plus élevées ont certes été déterminées, mais elles constituent des exceptions. Les enseignements tirés de la littérature ne sont donc pas transposables sans autre aux sociétés à régime fiscal cantonal: il est très probable que la structure de ces sociétés et leur élasticité fiscale soit différentes de celles des entreprises qui ont été examinées dans ces études. De plus, une partie de celles-ci repose sur des données relativement anciennes, qui ne permettent pas de tenir suffisamment compte des efforts d'optimisation fiscale qui se sont multipliés ces dernières années. Enfin, ces études se rapportent souvent à des Etats membres de l'OCDE disposant d'un grand marché intérieur et appliquant des taux d'imposition supérieurs aux taux suisses. Dans ces conditions, les élasticités tendent à être plus basses. Étant donné que le marché intérieur suisse est petit, que les efforts d'optimisation fiscale sont devenus plus violents ces dernières années et que les sociétés à régime fiscal cantonal exercent des activités très mobiles, il faut prendre des élasticités plus élevées comme point de départ.

Avec une élasticité plus élevée (- 20 %), l'ampleur des baisses agrégées des recettes ainsi calculées serait plus élevée que les 2,2 milliards calculés ci-devant; avec une élasticité moins élevée (- 10 %), elle serait moins élevée (+/- 800 millions). Le modèle utilisé pour déterminer les mesures de compensation verticale fournit ainsi une valeur se situant à peu près au milieu de la fourchette ouverte par les deux scénarios pros en compte dans l'étude. Vu sous cet angle, le volume des mesures de compensation verticale semble plausible.

Il faut toutefois tenir compte du fait que le modèle utilisé pour l'étude fait abstraction de plusieurs éléments qui sont intégrés dans le modèle utilisé pour déterminer les mesures de compensation verticale. En ce qui concerne les résultats, ces différences pourraient cependant s'équilibrer mutuellement, au moins en partie:

- D'une part, l'étude ne tient pas compte de l'introduction d'une *licence box*. De ce fait, les élasticités s'appliquent à l'ensemble de la substance fiscale mobile. Comme on peut partir de l'idée que les revenus éligibles pour la licence box resteront sur place, un exode ne concerne potentiellement que le substrat fiscal mobile qui n'est pas concerné par la licence box. Cet exode est nettement plus modeste si ce fait est pris en considération. En outre, l'étude part de l'hypothèse que la totalité de la substance de l'impôt sur le bénéfice qui se déplace émigre à l'étranger. En revanche, dans le modèle des mesures de compensation verticales, il est présumé qu'une partie du substrat de l'impôt sur le bénéfice qui se déplace émigre dans d'autres cantons. En raison de ces deux hypothèses simplifiées sur lesquelles se fonde l'étude, on peut tabler sur le fait qu'elle tend plutôt à surestimer l'ampleur de la diminution des recettes agrégées.
- D'autre part, cette étude ne prend pas en compte les effets indirects qui sont quantifiés avec un multiplicateur dans le modèle des mesures de compensation verticales. De ce fait, la diminution des recettes entraînée par la réforme pourrait être sous-estimée.

Globalement, l'étude de B.S.S./mundi consulting constitue, en dépit des différences au niveau des données et de la spécificité du modèle, une base solide pour rendre plausible la diminution des recettes sur laquelle se fondent les mesures de compensation verticales.