Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Piller Benoît 2018-CE-131
Calcul du taux d'impôt pour les entreprises (PF 17)

I. Question

Dans son message relatif aux comptes 2017, le Conseil d'Etat annonce une provision de 23 millions de francs pour les risques liés aux modifications de la législation sur l'imposition des entreprises (PF 17). Cette provision vient s'ajouter à celle de 2015 et 2016. Cet argent, pris sur les comptes de fonctionnement de l'Etat, devrait donc servir à compenser le manque à gagner induit par les cadeaux fiscaux faits aux entreprises.

Dans sa présentation des incidences financières consécutives à l'introduction du PF 17 (Table ronde du 20.11.17), le Conseil d'Etat annonce un manque à gagner de 49.5 millions de francs calculé avec un taux d'imposition des entreprises de 13.72 %. Cependant, un taux plus élevé permettrait une réforme plus équilibrée sans péjorer l'attractivité du canton. En effet, une baisse modérée du taux d'imposition pourrait être largement compensée par la suppression des statuts spéciaux.

Lors de divers entretiens, puis par lettre, enfin lors de la Table ronde le groupe nommé « coalition contre les cadeaux fiscaux » a demandé d'estimer les pertes d'impôts en retenant un taux différent de celui annoncé par le Conseil d'Etat. A ce jour il n'a pas obtenu de réponse.

Dès lors les questions suivantes se posent:

1. Est-ce que d'autres calculs ont été faits avec notamment le taux proposé par la « coalition contre les cadeaux fiscaux », à savoir un taux de 16,38 % ?
2. En cas de réponse négative, est-ce que ces chiffres seront livrés au plus tard avec le message qui accompagnera le projet de loi sur l'imposition des entreprises ?

19 juin 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire il y a lieu de rappeler que la Direction des finances travaille sur la réforme de l'imposition des entreprises depuis l'été 2014. Jusqu'à la conférence de presse du mois de décembre 2015 durant laquelle le Conseil d'Etat a, pour la première fois, évoqué un taux d'impôt cantonal de base sur le bénéfice de 4 % (pour un taux effectif de 13.72 %), différentes variantes, scénarii et stratégies ont été examinés. La stratégie retenue à l'époque - qui reste largement la même que celle que le Conseil d'Etat a confirmée le 2 juillet dernier - est celle qui, aux yeux du Conseil d'Etat, paraît la plus équitable et équilibrée tout en tenant compte des particularités du tissu économique du canton. C'est aussi celle qui paraît le mieux à même de proposer des conditions-cadres fiscales

favorables afin de garantir le maintien des entreprises qui sont implantées dans notre canton, voire d'en attirer de nouvelles.

Il convient en outre de souligner que le Conseil d'Etat a décidé lors de la clôture des comptes 2015 de créer une provision pour les risques liés aux adaptations législatives inhérentes au projet de réforme de la fiscalité des entreprises (RIE III, puis PF 17). Cette provision, dotée initialement de 20 millions de francs a été complétée à raison de 25 millions de francs en 2016 et, comme le mentionne le député Piller, de 23 millions de francs en 2017. Elle atteint donc actuellement au total un montant de 68 millions de francs, qui devrait permettre de couvrir partiellement les coûts de la transition vers le nouveau système d'imposition des entreprises.

Ces éléments étant rappelés, il peut être répondu aux questions posées comme il suit :

1. Jusqu'à présent, pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil d'Etat s'est limité à présenter les conséquences financières de la RIE III puis de PF 17 avec un taux effectif de 13.72 %. La Direction des finances a toutefois effectué différentes simulations avec d'autres taux, notamment avec le taux d'impôt cantonal de base sur le bénéfice de 6 % proposé lors de la Table ronde du 20 novembre 2017 (ou un taux effectif de 16.38 %). Les incidences financières sont illustrées dans le tableau qui suit :

Incidences financières en mios de Fr.	**PF 17 (2020-2030 / base statistiques fiscales 2015)**	
	Projet du CE Taux cantonal de 4 % (taux effectif 13.72 %)	**Variante étudiée** Taux cantonal de 6 % (taux effectif 16.38 %)
1. Mesures fiscales du PF17	**- 49.8**	**+ 2.3**
> *Modifications impôt sur le bénéfice*	*- 22.6*	*+ 35.7*
> *Modifications impôt sur le capital*	*+ 0.5*	*+ 0.5*
> *Imputation*	*- 13.0*	*- 13.6*
> *Imposition partielle des dividendes*	*+ 5.9*	*+ 5.9*
> *Patent Box et déduction supplémentaire R&D*	*- 11.0*	*- 11.0*
> *Abattement de 20% pour risque*	*- 9.6*	*- 15.2*
2. Adaptation de la péréquation des ressources *(facteurs zêta et contrib. transitoire)*	**- 0.8**	**- 0.8**
3. Mesures compensatoires fédérales	**+ 27.0**	**+ 27.0**
4. Compensation transitoire (2020 à 2026) aux communes et paroisses	**- 9.6**	**- 9.6**
5. Subventions LaMal	**- 5.0**	**- 5.0**
6. Allocations familiales	**- 2.6**	**- 2.6**
Incidences nettes du PF17	**- 40.8**	**+ 11.3**

Avant de considérer plus en détail les incidences des mesures fiscales, qui font l'objet de la question, il est à noter que les coûts inhérents à l'adaptation de la péréquation de ressources fédérales (cf. point 2 du tableau) augmenteront fortement à partir de 2031, à la fin de la période transitoire durant laquelle certains cantons à faible potentiel de ressources, dont Fribourg, se verront attribuer des contributions complémentaires afin de leur permettre de s'adapter progressivement aux conséquences du PF 17. Selon les dernières estimations disponibles, à considérer avec prudence compte tenu de l'horizon temporel éloigné et du fait que d'autres modifications du système péréquatif pourraient encore intervenir dans l'intervalle, les pertes nettes pour le canton de Fribourg en matière de péréquation des ressources atteindraient 89,2 millions de francs à partir de 2031.

En ce qui concerne les incidences des mesures fiscales, on constate que les nouvelles estimations faites en supposant un taux d'imposition cantonal de 6 %, aboutissent à un résultat positif de 2,3 millions de francs. Les recettes de l'impôt sur le bénéfice augmentent, sans surprise, en passant d'une perte de 22,6 millions de francs selon le projet du Conseil d'Etat à un gain de 35,7 millions de francs, soit une variation positive de 58,3 millions de francs. Etant donné que les recettes d'impôt sur le bénéfice provenant des sociétés à statut sont plus élevées, la prime risque augmente en conséquence. Le coût de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital augmente aussi légèrement (0,6 million de francs) étant donné que les montants d'impôt sur le bénéfice à imputer sont plus élevés. Tenant compte des autres mesures de PF 17, cette variante génère un résultat positif de 11,3 millions de francs pour l'Etat.

De prime abord, les résultats de la nouvelle estimation paraissent intéressants pour le canton de Fribourg et l'on pourrait reprocher au Conseil d'Etat de privilégier une solution qui génère des pertes fiscales de l'ordre de 50 millions de francs alors qu'il aurait pu retenir une solution qui permettrait de générer des recettes fiscales supplémentaires de plus de 2 millions de francs.

Il y a toutefois lieu de considérer ces chiffres avec beaucoup de scepticisme. Le Conseil d'Etat considère même qu'ils sont irréalistes, dans la mesure où, sous réserve d'un abattement de 20 % pour risque, la nouvelle estimation a été effectuée en admettant que la plupart des sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial resteraient dans le canton et continueraient à y comptabiliser des bénéfices similaires à ceux enregistrés actuellement.

Or, selon les simulations du Service cantonal des contributions (SCC), qui ont été effectuées en tenant compte de toutes les sociétés bénéficiant d'un statut fiscal spécial, on constate que plus de 80 % des recettes supplémentaires générées par les sociétés à statut proviennent de 20 entreprises. Bien qu'il ne soit pas possible de fournir des détails au sujet de ces sociétés en raison du secret fiscal, on peut affirmer que ces sociétés sont très mobiles (dans la plupart des cas elles ne sont pas propriétaires des locaux qu'elles utilisent ce qui rend une délocalisation encore plus facile). Il en va de même pour les recettes d'impôt sur le capital supplémentaires provenant des sociétés à statut dont la majorité provient de quelques sociétés. Enfin 60 % de la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct (provenant des personnes morales) sont générés par des sociétés à statut (donc env. 9 millions de francs).

On peut raisonnablement considérer, sur la base de la structure, du type d'implantation mais aussi des discussions qui ont eu lieu avec ces entreprises, qu'elles seront très nombreuses à quitter le canton si elles sont soumises à un impôt sur le bénéfice de 16,38 %. Ainsi, même avec une prime risque de 20 %, les résultats illustrés ci-dessus sont irréalistes.

Si l'on recalcule les conséquences en supposant que toutes les sociétés bénéficiant actuellement d'un statut fiscal spécial s'en iraient en cas d'application d'un taux cantonal de 6 % et donc sans tenir compte des recettes supplémentaires qu'elles pourraient théoriquement amener, les conséquences fiscales sont beaucoup plus proches – mais moins bonnes encore – que celles calculées avec un taux d'impôt cantonal de base sur le bénéfice de 4 % puisque les pertes fiscales s'élèvent alors à 58,6 millions de francs. Les pertes fiscales liées à la baisse de taux dont profiteront les sociétés imposées au régime ordinaire ne seront en effet plus compensées par les recettes fiscales supplémentaires provenant des sociétés à statut. En outre la part cantonale à l'impôt fédéral direct sera également réduite à 18 millions de francs (27 millions de francs moins les 9 millions de francs provenant des sociétés à statut). Le coût total – selon les simulations – s'élèvera à 58,6 millions de francs contre un coût de 40,8 millions de francs selon le projet du Conseil d'Etat.

Incidences financières en mios de Fr.	**PF 17 (2020-2030 / base statistiques fiscales 2015)**	
	Projet du CE Taux cantonal de 4 % (taux effectif 13.72 %)	**Variante étudiée** Taux cantonal de 6 % (taux effectif 16.38 %) Sans recettes pour les sociétés à statut
1. Mesures fiscales du PF17	**- 49.8**	**- 58.6**
> *Modifications impôt sur le bénéfice* > *Modifications impôt sur le capital* > *Imputation* > *Imposition partielle des dividendes* > *Patent Box et déduction supplémentaire R&D* > *Abattement de 20% pour risque*	*- 22.6* *+ 0.5* *- 13.0* *+ 5.9* *- 11.0* *- 9.6*	*- 35.9* *- 8.8* *- 8.8* *+ 5.9* *- 11.0*
2. Adaptation de la péréquation des ressources *(facteurs zêta et contrib. transitoire)*	**- 0.8**	**- 0.8**
3. Mesures compensatoires fédérales	**+ 27.0**	**+ 18.0**
4. Compensation transitoire (2020 à 2026) aux communes et paroisses	**- 9.6**	**- 9.6**
5. Subventions LaMal	**- 5.0**	**- 5.0**
6. Allocations familiales	**- 2.6**	**- 2.6**
Incidences nettes du PF17	**- 40.8**	**- 58.6**

Outre un coût plus élevé, un taux d'impôt cantonal de base sur le bénéfice de 6 % aurait pour effet de créer des conditions-cadres fiscales désavantageuses pour le canton. La délocalisation des entreprises serait accompagnée de pertes de places de travail non négligeables. On estime en effet que les sociétés qui bénéficient aujourd'hui d'un statut fiscal spécial offrent environ 3'000 places de travail dans le canton. A moyen / long terme, en tenant compte des taux d'impôt sur le bénéfice attractifs qui seront proposés par les cantons voisins du canton de Fribourg et dans certaines juridictions européennes, et dont il ne peut être fait abstraction, on doit s'attendre à ce que le canton entre dans une période de stagnation, voire de récession économique.

Le Conseil d'Etat a toujours maintenu que la baisse du taux d'impôt sur le bénéfice générera des pertes fiscales importantes mais momentanées. En tenant compte de l'expérience des précédentes baisses de taux d'imposition, on a en effet observé que les recettes fiscales retrouvent rapidement le niveau qu'elles avaient avant la baisse de taux et qu'elles augmentent ensuite sensiblement. Le Conseil d'Etat est persuadé que ce phénomène sera fortement réduit, voire annulé, si le canton n'est pas en mesure de proposer des conditions avantageuses et concurrentielles pour les entreprises internationales qui envisagent de s'implanter en Suisse. Le cas échéant, si le taux d'imposition devait être revu à la hausse, les autres mesures fiscales (particulièrement la limitation des déductions) devraient être aménagées de manière plus généreuse à l'image de ce que proposent les cantons qui réduisent le taux d'imposition de manière moins importante. Ce réaménagement des mesures fiscales aurait aussi pour effet d'augmenter encore le coût de PF 17, augmentation qui ne figure pas dans le tableau ci-dessus.

2. Le Conseil d'Etat ne prévoit pas de mentionner les estimations décrites dans sa réponse à la première question dans le message relatif à la mise en œuvre de PF 17. En effet, la variante consistant à prévoir un taux cantonal de base d'impôt sur le bénéfice de 6 % représente une variante parmi d'autres qui ont été envisagées et il ne se justifie pas de présenter uniquement celle-ci. En l'état actuel, la partie du message en cours d'élaboration portant sur les conséquences financières a déjà été passablement étoffée ; des conséquences dynamiques seront notamment présentées. Ajouter toutes les variantes examinées mais rejetées complexifierait le contenu du texte qui est déjà suffisamment dense et exigeant de par la matière qu'il traite.

4 septembre 2018