

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 048-2018
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.182

Déposée le: 19.03.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Wyrsch (Jegenstorf, PS)
Stucki (Bern, PS)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 22.03.2018

N° d'ACE: 825/2018 du 15 août 2018
Direction: Direction des finances
Classification: Non classifié



Pertes fiscales causées par les réductions d'impôt

Dans le domaine fiscal, il n'est souvent question pour l'opinion publique et les médias que de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur le bénéfice des entreprises et des coefficients annuels. Pourtant, ces vingt dernières années, différents autres impôts ont été supprimés ou baissés.

Il y a notamment eu de nombreuses réductions d'impôt sur le capital : avec l'abolition partielle de l'impôt sur les successions et de celui sur les donations, l'abolition partielle de l'impôt sur les mutations, la réduction de moitié de l'impôt sur le capital, la baisse de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux, la réduction de moitié de l'imposition des dividendes, la baisse de l'impôt sur la fortune, les allègements fiscaux pour les sociétés de holding ainsi que les allègements de l'impôt sur les gains immobiliers, et aussi avec des modifications de la jurisprudence fédérale. La Suisse reste le pays à la fiscalité la plus basse, comme le montre le récent indice BAK Taxation Index 2017 pour les sociétés (<http://www.baktaxation.com/pages/francais.php>).

On ne dispose absolument d'aucune donnée quantitative sur l'étendue de ces allègements alors que ces chiffres seraient d'une absolue nécessité pour les débats publics et la prise de décisions dans le domaine de la politique financière – notamment dans l'optique du Projet fiscal 17. D'autant que les cantons et les communes réclament plus de deniers fédéraux au travers d'une augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quel impôts profitant exclusivement ou partiellement au canton et aux communes ont été supprimés ou ont baissé ces 20 dernières années ? Prière de dresser une liste complète et détaillée de ces catégories d'impôt.
2. A combien estime-t-on le manque à gagner par année (prière d'indiquer les chiffres par catégorie d'impôt, pour les impôts cantonaux et pour les impôts communaux) ? Prière d'indiquer également une estimation du manque à gagner probable au fil des ans compte tenu de l'évolution potentielle.
3. Combien de sociétés de capitaux et de personnes physiques ont effectivement profité des baisses d'impôts (par catégorie) et combien n'en ont pas profité ? Prière de donner des estimations aussi précises que possible.
4. A combien sont estimées les pertes fiscales causées chaque année au canton et aux communes par l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital depuis 2009 ?
5. Comment les holdings, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes ont-elles évolué dans le canton de Berne depuis le 1^{er} janvier 2013 ? Combien d'emplois maintiennent-elles actuellement dans le canton de Berne ?
6. Combien d'entre elles sont déjà passées d'une imposition privilégiée, en qualité de sociétés à statut fiscal spécial, à l'imposition au barème ordinaire, et combien sont probablement sur le point de le faire ? Pour quelles raisons ?
7. Combien de milliards d'allégements fiscaux le canton de Berne a-t-il accordés ces dix dernières années aux sociétés anonymes nouvellement créées ou restructurées en vertu de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, art. 5) ? Combien en a-t-il accordé aux sociétés à statut fiscal spécial ?
8. A combien estime-t-on les pertes fiscales que le Projet fiscal 17 pourrait occasionner au canton de Berne et aux communes ?
9. A quels exemples de « réévaluation de réserves latentes lors de l'établissement d'une personne morale en provenance de l'étranger » le Conseil-exécutif pense-t-il ? Cette pratique a-t-elle déjà cours ? Sur quelles pertes fiscales table-t-il selon le Projet fiscal 17 tel qu'il a été mis en consultation ?
10. Combien de fraudeurs et fraudeuses se sont dénoncés spontanément dans le canton de Berne depuis que la dénonciation spontanée non punissable a été mise en place, le 1^{er} janvier 2010 ? Comment le Conseil-exécutif explique-t-il que cet argent ait pu être dissimulé ? Pourquoi ces fraudes ne sont-elles pas poursuivies d'office ? Qu'entend faire le Conseil-exécutif pour lutter contre les nombreuses soustractions d'impôt et fraudes fiscales des contribuables sur le sol suisse ?

Motivation de l'urgence : les informations demandées présentent un intérêt dans le contexte du Projet fiscal 17, qui fera prochainement l'objet d'une décision. Elles devraient être disponibles aussi rapidement que possible.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif répond pour une part en renvoyant à son rapport du 24 août 2016 relatif à la stratégie fiscale 2019 à 2022¹, qui fournit un récapitulatif complet des impôts levés dans le canton de Berne.

Voici en outre ses réponses aux différentes questions posées.

1. Quel impôts profitant exclusivement ou partiellement au canton et aux communes ont été supprimés ou ont baissé ces 20 dernières années ? Prière de dresser une liste complète et détaillée de ces catégories d'impôt.

Aucun impôt n'a été supprimé dans le canton de Berne au cours des 20 dernières années. Depuis la révision totale de la loi sur les impôts, qui a pris effet en 2001, les personnes physiques (PP) ont bénéficié de baisses d'impôt représentant près de 310 millions de francs (toutes mesures confondues). Pour les personnes morales (PM), les réductions d'impôt arrêtées sur la même période ne représentent que 30 millions de francs environ². Voici un tableau récapitulatif de ces mesures.

Baisses des impôts cantonaux depuis 2001

Année	Mesure	Montant de l'allègement	
		PP (en mio de CHF)	PM (en mio de CHF)
2005	Impôt sur le revenu (barème d'imposition pour la prévoyance)	23,0	0
2006	Impôt sur les successions et donations (exonération des descendants)	11,0	0
2008	Impôt sur le revenu (baisses en faveur des familles et de la classe moyenne, baisse de l'imposition des dividendes), impôt sur la fortune	66,0	0
2011	Impôt sur le revenu (barème pour la prévoyance), impôt sur la fortune	43,8	0
2011	Impôt sur le bénéfice (imputation à l'impôt sur le capital)	0	20,0
2012	Impôt sur le revenu (baisse en faveur des familles et de la classe moyenne)	74,0	0
2013	Impôt sur le revenu (baisse en faveur des familles)	18,0	0
2013	Impôt sur les véhicules routiers ³	105,0	10,0

¹ Affaire n° [2014.RRGR.441](#) : [Rapport](#) sur la stratégie fiscale 2019 à 2022 du 24 août 2016, en particulier page 16.

² Cf. rapport du 24 août 2016 sur la stratégie fiscale 2019 à 2022.

³ Selon les estimations de la POM de juin 2018.

2014	Impôt sur le revenu (augmentation suite à la suppression du forfait global pour la déduction des frais professionnels)	- 41,0	0
2015	Impôt sur les mutations (réduction pour les acquisitions d'un immeuble servant de résidence principale)	25,0	0
2015	Impôt sur le revenu (augmentation suite au plafonnement de la déduction des frais de trajet entre le domicile et le lieu de travail)	- 20,0	0
2016	Impôt sur le revenu (baisse en faveur des familles)	5,8	0
Total		310,6	30,0
		340,6	

Le 28 mars 2018, le Grand Conseil a adopté des baisses de la fiscalité des personnes morales dans le cadre de la révision partielle 2019 de la loi sur les impôts. Celles-ci s'appliqueront en deux étapes, à l'année fiscale 2019 d'abord, puis 2020 ensuite. Elles représentent 45 millions de francs en 2019 et 103 millions de francs par an à partir de l'année fiscale 2020. Le référendum a été saisi contre cette révision.

2. A combien estime-t-on le manque à gagner par année (prière d'indiquer les chiffres par catégorie d'impôt, pour les impôts cantonaux et pour les impôts communaux) ? Prière d'indiquer également une estimation du manque à gagner probable au fil des ans compte tenu de l'évolution potentielle.

Le tableau ci-dessous chiffre les pertes fiscales que représentent les baisses d'impôt arrêtées de 2001 à ce jour.

Impôt	Diminutions Impôts cantonaux (en mio de CHF)	Diminutions Impôts communaux (en mio de CHF)
Impôts sur le bénéfice et sur le capital des PM	20,0	10,00
Impôts sur le revenu et sur la fortune	169,6	85,00
Impôt sur les successions et donations	11,0	2,75
Impôt sur les mutations	25,0	-
Impôt sur les véhicules routiers	115,0	-
Total	340,6	97,75

Ces chiffres ne tiennent pas compte des effets dynamiques (changements de comportement suite aux baisses d'impôt). Pour mieux estimer ces effets dans le cadre de l'élaboration de la stratégie fiscale 2019 à 2022, le gouvernement a chargé une équipe d'experts d'étudier les changements de comportement suite aux **baisses de l'impôt des personnes physiques**. Les conclusions de cette étude sont résumées au chiffre 6.3.2 du rapport relatif à la stratégie fiscale 2019 à 2022. Elles montrent que si l'on tient compte des effets positifs sur les comportements (arrivées de nouveaux contribuables, renforcement de l'activité professionnelle, etc.), une baisse de 1 pour cent de la fiscalité des personnes physiques diminue les rentrées fiscales de « seulement » 0,64 pour cent. Elles précisent néanmoins que les incidences sur la péréquation financière nationale (RPT) annulent près de la moitié de cet effet positif, en raison de la réduction des

dépenses de transfert. Les experts concluent donc que des baisses d'impôt en faveur des personnes physiques se traduisent au global par des pertes fiscales quasi-équivalentes.

Le Conseil-exécutif n'a jusqu'à présent jamais commandé d'étude sur les effets comportementaux des **baisses d'impôt en faveur des personnes morales**. Les changements de comportement positifs des personnes morales (ex : implantation ou transfert d'activités dans le canton) accroissent les bénéfices des sociétés et, du même coup, le produit de l'impôt sur le bénéfice. Ils se combinent à d'autres effets, comme l'augmentation des mandats confiés à des tiers et du volume de travail de la société, qui sont également bénéfiques pour les rentrées fiscales. Tous ces effets augmentent les bénéfices et les salaires et, du même coup, les rentrées fiscales. L'estimation des effets dynamiques est complexe. Le Conseil fédéral présente ceux du Projet fiscal 17 au chapitre 3.1.5 de son message.

3. Combien de sociétés de capitaux et de personnes physiques ont effectivement profité des baisses d'impôts (par catégorie) et combien n'en ont pas profité ? Prière de donner des estimations aussi précises que possible.

Les sociétés de capitaux qui ont tiré avantage des baisses de la fiscalité des personnes morales sont celles qui ont enregistré au moins une fois des bénéfices imposables depuis 2011. Sur les 34 500 sociétés de capitaux bernoises environ la moitié dégage chaque année du bénéfice imposable.

Toutes les couches de population ont profité des baisses d'impôt en faveur des personnes physiques :

- Les baisses de l'impôt sur le revenu ont en premier lieu favorisé les familles et la classe moyenne, mais aussi les personnes qui ont perçu des prestations de prévoyance ou des dividendes.
- Les baisses de l'impôt sur la fortune ont profité à toutes les personnes qui paient l'impôt sur la fortune, c'est-à-dire environ le tiers des contribuables. Les autres déclarent une fortune inférieure au montant exonéré d'impôt et ne sont donc pas imposables.
- Les baisses de l'impôt sur les successions et donations ont bénéficié à l'ensemble des descendants qui ont reçu un héritage ou une donation depuis 2006.
- La baisse de l'impôt sur les mutations de 2015 a bénéficié à toutes les personnes qui, depuis cette date, ont acquis un bien immobilier dont ils ont fait leur résidence principale.
- La baisse de l'impôt sur les véhicules routiers arrêtée en 2013 a bénéficié à l'ensemble des personnes détenant un véhicule motorisé.

4. A combien sont estimées les pertes fiscales causées chaque année au canton et aux communes par l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital depuis 2009 ?

L'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital a été instaurée à l'occasion de la révision partielle de la loi sur les impôts, qui a pris effet en 2011. Les pertes fiscales annuelles avaient été estimées à 20 millions de francs. Les analyses de données réalisées depuis par l'Intendance des impôts corroborent ces estimations.

5. Comment les holdings, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes ont-elles évolué dans le canton de Berne depuis le 1^{er} janvier 2013 ? Combien d'emplois maintiennent-elles actuellement dans le canton de Berne ?

Le produit cantonal de l'impôt dégagé par les sociétés bernoises bénéficiant du statut fiscal spécial est passé de 7 millions de francs en 2013 à 7,9 millions de francs, ou de 18 millions de francs à 19,9 millions de francs si l'on inclut la part à l'impôt fédéral direct. Les tableaux ci-dessous fournissent les chiffres précis pour les années fiscales 2013 et 2016.

Rentrées fiscales dégagées par les sociétés à statut spécial dans le canton de Berne en 2013

Type de société	Nombre (2013)	Bénéfice imposable IFD	Rentrées fiscales IFD (100%)	Part fédérale à l'IFD (83%)	Part cantonale à l'IFD (17%)	Produit de l'impôt cantonal	Rentrées fiscales cantonales totales
Holdings	1146	1794	26,5	22,0	4,5	3,6	8,1
Sociétés de domicile	82	556	15,7	13,0	2,7	1,6	4,3
Sociétés mixtes	41	328	23,0	19,1	3,9	1,8	5,7
TOTAL (en mio de CHF)	1269	2678	65,2	54,1	11,1	7,0	18,1

Rentrées fiscales dégagées par les sociétés à statut spécial dans le canton de Berne en 2016

Type de société	Nombre (2013)	Bénéfice imposable IFD	Rentrées fiscales IFD (100%)	Part fédérale à l'IFD (83%)	Part cantonale à l'IFD (17%)	Produit de l'impôt cantonal	Rentrées fiscales cantonales totales
Holdings	1197	5'318	25,1	20,8	4,3	3,7	8,0
Sociétés de domicile	56	247	17,6	14,6	3,0	0,9	3,9
Sociétés mixtes	46	375	27,7	23,0	4,7	3,3	8,0
TOTAL (en mio de CHF)	1299	5940	70,4	58,4	12,0	7,9	19,9

Le nombre d'emplois que représentent les sociétés à statut fiscal spécial ne fait l'objet d'aucune étude. Il est donc malheureusement impossible de se prononcer sur ce point.

6. Combien d'entre elles sont déjà passées d'une imposition privilégiée, en qualité de sociétés à statut fiscal spécial, à l'imposition au barème ordinaire, et combien sont probablement sur le point de le faire ? Pour quelles raisons ?

A ce jour, très peu de sociétés à statut fiscal spécial ont choisi de passer à l'imposition ordinaire (moins de 5). Il est impossible de prévoir combien opteront volontairement pour l'imposition ordinaire. Il devrait y en avoir très peu (moins de 10), puisque cela implique une imposition plus lourde.

7. Combien de milliards d'allégements fiscaux le canton de Berne a-t-il accordés ces dix dernières années aux sociétés anonymes nouvellement créées ou restructurées en vertu de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID, art. 5) ? Combien en a-t-il accordé aux sociétés à statut fiscal spécial ?

Aucune information ne peut être fournie sur ce point. Les allégements fiscaux accordés au niveau cantonal et communal sont fondés sur la loi cantonale sur les impôts, de sorte que toute information sur le sujet est protégée par le secret fiscal.

8. A combien estime-t-on les pertes fiscales que le Projet fiscal 17 pourrait occasionner au canton de Berne et aux communes ?

Le Conseil-exécutif s'était prononcé sur les incidences du Projet fiscal 17 sur les finances cantonales dans l'avis qu'il a remis à l'occasion de la procédure de consultation. Il avait conclu que les recettes supplémentaires seraient plus importantes que le manque à gagner (cf. communiqué de presse du 15 novembre 2017⁴).

Le Conseil fédéral a depuis adopté le message relatif au Projet fiscal 17 à l'attention du Parlement fédéral (cf. communiqué de presse du 21 mars 2018⁵). L'augmentation du **produit de l'impôt cantonal** qui en résultera est chiffrée dans une fourchette allant de **15 à 47 millions de francs environ**. Il est prévu d'utiliser ces recettes supplémentaires pour baisser l'impôt sur le bénéfice dans le cadre de la stratégie fiscale 2019 à 2022 (voir avis du canton de Berne relatif au Projet fiscal 17 : communiqué de presse du Conseil-exécutif du 15.11.2017).

Rentrées supplémentaires et pertes fiscales cantonales liées au Projet fiscal 17⁶

	Mesure	Augmentation/diminution (en mio de CHF)
Rentrées supplémentaires	Augmentation de la part à l'impôt fédéral direct (21,2%)	+ 43*
	Augmentation de l'imposition partielle des dividendes (70%)	+ 20
Pertes fiscales	Augmentation de la déduction pour recherche et développement (R&D) / « patent box »	- 16 à - 48 ⁷
Solde positif		+ 15 à 47

* Chiffrées à 38 millions de francs par le Conseil-exécutif dans l'avis qu'il a remis à l'occasion de la consultation, car la part à l'impôt fédéral direct était encore de 20,5 % à l'époque (contre 21,2 % maintenant).

9. A quels exemples de « réévaluation de réserves latentes lors de l'établissement d'une personne morale en provenance de l'étranger » le Conseil-exécutif pense-t-il ?

⁴ Communiqué de presse du canton de Berne du 15.11.2017

⁵ Communiqué de presse du DFF du 21.03.2018

⁶ Ces chiffres englobent l'impact sur les recettes fiscales communales, qui représentent environ 50% des montants indiqués.

⁷ Si le canton de Berne choisit d'appliquer la portée maximale de ces deux mesures.

Cette pratique a-t-elle déjà cours ? Sur quelles pertes fiscales table-t-il selon le Projet fiscal 17 tel qu'il a été mis en consultation ?

Cette question fait référence à la réglementation du Projet fiscal 17 relative aux réserves latentes constituées avant l'implantation d'une société en Suisse. Le fait de n'imposer que les bénéfices réalisés pendant la période d'assujettissement à l'impôt en Suisse est conforme au système fiscal. Faute d'assujettissement fiscal en Suisse avant l'implantation, les réserves latentes existant à l'arrivée ne peuvent donc pas être imposées en Suisse. Elles relèvent de la souveraineté fiscale de l'Etat étranger de provenance. Elles peuvent être inscrites au bilan fiscal à la date d'implantation et amorties au cours des années suivantes. La réglementation prévue est correcte et tout à fait conforme à la pratique appliquée dans le canton de Berne jusque-là. Elle n'entraînera donc pas de pertes fiscales.

Une entreprise peut constituer des réserves latentes sur chacun de ses actifs, leur valeur vénale étant déterminante. Les exploitations, parties d'exploitation et fonctions doivent être évaluées comme un tout. L'entreprise est évaluée comme un tout à la date où elle s'implante. L'évaluation tient aussi compte de la survaleur, également appelée « écart d'acquisition » ou « goodwill », qu'elle a créée, que le droit commercial autorise son inscription à l'actif ou pas (cf. message relatif au Projet fiscal 17, page 56 et réponse du Conseil fédéral à une interpellation sur le sujet, déposée le 9 mai 2018⁸).

10. Combien de fraudeurs et fraudeuses se sont dénoncés spontanément dans le canton de Berne depuis que la dénonciation spontanée non punissable a été mise en place, le 1^{er} janvier 2010 ? Comment le Conseil-exécutif explique-t-il que cet argent ait pu être dissimulé ? Pourquoi ces fraudes ne sont-elles pas poursuivies d'office ? Qu'entend faire le Conseil-exécutif pour lutter contre les nombreuses soustractions d'impôt et fraudes fiscales des contribuables sur le sol suisse ?

Les biens (sis à l'étranger ou en Suisse) déclarés par dénonciation spontanée depuis que celle-ci a été instituée dans le canton de Berne (2010) représentent 26 milliards de francs au total. Le fait que le nombre de dénonciations spontanées ait nettement augmenté en perspective de l'échange automatique de renseignements avec les pays étrangers montre que le secret bancaire a, par le passé, aussi été utilisé de manière abusive, à des fins fiscales entre autres.

Les recettes fiscales cantonales et communales dégagées par les dénonciations spontanées se montent à 20 millions de francs par an environ. Cela représente approximativement 0,27 pour cent des rentrées fiscales cantonales et communales totales, qui s'élèvent à 7500 millions de francs. Le Conseil-exécutif estime que c'est un taux relativement faible qui témoigne du bon fonctionnement du dispositif de contrôle en place.

Le Conseil-exécutif a plusieurs fois déclaré qu'il entendait lutter avec fermeté contre la soustraction d'impôt. Cependant, il estime que le dispositif de contrôle actuel laisse d'ores et déjà peu de place aux soustractions d'impôt et qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures complémentaires

⁸ Interpellation Kiener Nellen « Projet fiscal 17. La réévaluation des réserves latentes des sociétés arrivant en Suisse va-t-elle constituer une nouvelle niche fiscale susceptible de porter atteinte à la réputation de notre pays ? » ([affaire n° 18.3269](#)).

(cf. chiffre 3.2 du rapport du 16 août 2017 relatif à la révision partielle 2019 de la loi sur les impôts⁹).

Destinataire

- Grand Conseil

⁹ https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/5196e86f12eb4dca900c2db3f5d74a31-332/1/PDF/2017.RRGR.18-Antrag_Regierung_und_Kommission_erste_Lesung-F-158594.pdf