



Genève, le 13 avril 2022

**Le Conseil d'Etat**

1733-2022

Département fédéral des finances  
Monsieur Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

**Concerne : arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 11 mars 2022 adressé aux gouvernements cantonaux, vous invitez ceux-ci à prendre position sur le projet d'arrêté fédéral mentionné en titre.

**1. Généralités**

Le projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique représente un défi important pour la Suisse et en particulier pour les cantons qui seront chargés d'implémenter la réforme. La mise en œuvre de ce projet est essentielle pour permettre à la Suisse de rester attractive et aux cantons de conserver les recettes fiscales liées aux grands groupes d'entreprises, qui entrent dans le périmètre de la réforme. C'est pourquoi, le canton de Genève adhère à la décision du Conseil fédéral de mettre en œuvre ce projet en incluant les différentes règles de l'imposition minimale dans le droit national. Si tel n'était pas le cas, le substrat fiscal suisse, et le cas échéant étranger, serait exposé à une imposition par des Etats tiers. Il convient également de rappeler que ces règles permettent aux entreprises concernées d'atteindre l'imposition minimale de 15% en Suisse, dans un cadre stable et connu.

Notre Conseil soutient également le processus législatif envisagé par le Conseil fédéral, qui consiste à implémenter le projet de l'OCDE dans un premier temps par une modification de la Constitution fédérale et par la conception d'une ordonnance fédérale temporaire, et, dans un deuxième temps, par l'élaboration d'une législation ordinaire. Cette démarche permet à la Suisse de réagir rapidement et de manière précise à ce projet et à son évolution – encore incertaine – à l'échelle internationale.

D'autre part, nous ne sommes pas favorables à une entrée en vigueur rétroactive de la disposition constitutionnelle, tout en regrettant le risque que du substrat fiscal soit perdu pour l'année 2023 si des États tiers mettent déjà en œuvre des règles correspondantes cette année-là.

Enfin, et conformément au projet soumis à la présente consultation, il est impératif que la réforme soit mise en œuvre de manière ciblée. Seules les grandes entreprises concernées par le projet conjoint de l'OCDE et du G20 doivent être touchées par la modification du système fiscal, pas les PME. Ces dernières ont ainsi la garantie de ne pas être affectées par les règles extrêmement complexes de cette réforme.

## **2. Nouvelles dispositions constitutionnelles**

### **2.1. Préservation des intérêts de la Suisse**

La disposition telle que prévue dans le projet du Conseil fédéral permet à la Confédération d'édicter des prescriptions relatives à l'imposition particulière des grands groupes d'entreprises. Le canton de Genève estime qu'il conviendrait dans la mesure du possible de préciser explicitement dans la disposition constitutionnelle que les règles édictées par la Confédération sur une imposition des grands groupes se limiteront aux situations dans lesquelles les intérêts de la Suisse sont menacés par des mesures fiscales internationales. A ce sujet, il est renvoyé à l'annexe technique ci-jointe.

### **2.2. Préservation de l'autonomie des cantons et parts cantonales aux nouveaux impôts fédéraux**

Dans le projet soumis à consultation, il est fait référence à un impôt complémentaire **fédéral**<sup>1</sup>. Or, vos services indiquent (Note du DFF/AFC-CH du 24.03.2022 adressée à la CDF) que le législateur devra décider – après la phase transitoire – si l'impôt complémentaire est un impôt fédéral ou cantonal.

Le canton de Genève souhaite que le principe d'un impôt complémentaire fédéral pour le Pilier 1 et le Pilier 2 soit expressément fixé à l'article 129a P-Cst. Il est ainsi absolument essentiel de fixer simultanément, dans la Constitution (et non dans la disposition transitoire), la part cantonale. De cette manière, ces principes perdureront après le régime transitoire.

Il convient donc de revoir le projet soumis à consultation, en intégrant dans l'article 129a P-Cst. le principe d'un impôt fédéral ainsi que la répartition prévue de cet impôt entre les cantons et la Confédération. Par ailleurs, il est également nécessaire de procéder à quelques adaptations de l'alinéa 3 de l'article 129a P-Cst. (cf. annexe technique).

Cette solution semble préférable pour les raisons suivantes. Selon votre rapport explicatif, un impôt complémentaire fédéral donne l'assurance que le dispositif mis en place par la Suisse soit accepté au niveau international. Cet argument devrait perdurer après le régime transitoire. Cette solution permet ainsi d'éviter le risque de devoir légiférer, après la phase transitoire, dans tous les cantons pour prélever l'impôt complémentaire, ceci d'autant plus que la marge de manœuvre des cantons quant aux règles de l'OCDE à implémenter est très réduite, voire inexistante.

### **2.3. Disposition transitoire relative à la reprise des principes techniques de l'OCDE (article 197, ch. 14 P-Cst.)**

La disposition transitoire soumise à consultation reprend certains principes des règles modèles de l'OCDE qui, selon le processus prévu par le Conseil fédéral, seront ensuite complétés dans l'ordonnance temporaire.

Le canton de Genève est d'avis que la disposition transitoire est détaillée et technique, et donc peu claire pour le corps électoral. En conséquence, il vaudrait mieux, sous réserve

---

<sup>1</sup> Rapport explicatif, p.15

d'impératifs législatifs<sup>2</sup>, une disposition transitoire générale et simple (sans reprendre à ce stade certains principes des règles modèles de l'OCDE), renvoyant pour l'essentiel à la future ordonnance du Conseil fédéral. C'est cette dernière qui reprendrait alors en détail les règles modèles de l'OCDE.

En cas de maintien de la disposition transitoire détaillée, quelques ajustements à l'article 197, ch. 14 P-Cst. sont toutefois nécessaires (cf. annexe technique).

### **3. Recettes fiscales supplémentaires potentielles**

#### **3.1. Répartition des recettes entre la Confédération et les cantons et mesures d'accompagnement**

L'instauration d'un taux minimum d'imposition au niveau international implique que la concurrence au niveau fiscal se réduit. Par conséquent, la Suisse perd de son attractivité, car elle ne peut plus compenser par une politique fiscale favorable ses coûts élevés en comparaison internationale.

Au vu de ce qui précède, notre Conseil est convaincu de la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement compatibles avec les exigences internationales et efficaces pour l'amélioration des conditions cadres. Cependant, les discussions au niveau des groupes de travail ont mis en évidence les difficultés de se conformer aux règles internationales, en particulier celles relatives aux aides d'Etat. Or, l'acceptabilité internationale des mesures d'accompagnement est un enjeu de la réforme. Par conséquent, nous demandons que la Confédération s'implique dans l'élaboration d'une réglementation et d'un catalogue de mesures conformes aux directives internationales, comme elle l'avait fait précédemment pour la détermination des mesures fiscales dans le cadre de RFFA, tout en fixant des limites afin d'éviter une concurrence intercantonale qui irait à l'encontre d'un développement économique harmonieux et équitable de la place économique suisse.

Notre Conseil est favorable à la proposition mise en consultation selon laquelle les recettes supplémentaires doivent revenir aux cantons concernés. Cependant, vu la nécessité d'un cadre fédéral pour les mesures d'accompagnement, nous sommes ouverts à un partage jusqu'à un maximum de 25% des recettes fiscales supplémentaires.

#### **3.2. Partage de l'impôt complémentaire entre les cantons, en cas de présence de la multinationale dans plusieurs cantons**

Le projet du Conseil fédéral fixe, dans la disposition transitoire, la répartition de l'impôt complémentaire national entre les cantons concernés selon le principe de la causalité (c'est-à-dire, en fonction de leur part à l'insuffisance de taxation calculée au niveau suisse).

Le canton de Genève comprend la logique économique d'une telle répartition. Toutefois, à ce stade, notre Conseil est d'avis qu'il est trop tôt pour fixer la manière de répartir l'impôt complémentaire national entre les cantons concernés, et ce pour les raisons suivantes.

Il demeure encore aujourd'hui des incertitudes quant au contenu des formulaires de déclaration prévus par l'OCDE. Il existe donc un risque que les autorités fiscales cantonales ne disposent pas des informations nécessaires à une répartition selon le principe de causalité. En fonction de la situation, il pourrait en résulter une complexité de mise en œuvre supplémentaire en Suisse et une charge administrative plus importante pour les entreprises et les cantons. Par ailleurs, il sera possible de déterminer cette répartition entre les cantons

---

<sup>2</sup> Par exemple si une disposition transitoire détaillée est nécessaire en vertu du principe de légalité en matière de droit fiscal, qui exige que les points essentiels soient fixés dans leurs grandes lignes.

concernés, idéalement selon le principe de causalité, dans l'ordonnance transitoire, lorsque la Suisse aura plus de visibilité sur les procédures prévues par l'OCDE. Quoiqu'il en soit, la fixation de ce principe de causalité dans la Constitution, en lieu et place de la disposition constitutionnelle transitoire, devrait être évitée.

#### **4. Péréquation financière**

Les règles actuelles de la péréquation financière permettent de prendre en compte l'augmentation des recettes fiscales supplémentaires en lien avec cette réforme et l'évolution des disparités entre cantons.

Nous sommes donc d'avis que la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), qui vient tout juste d'être modifiée après de longues années de travaux, ne doit pas être revue, en raison également des risques que cela pourrait faire courir au projet soumis à notre consultation. Les effets de cette réforme sur la péréquation financière devront être analysés sur la base des données fiscales dans le cadre du rapport d'efficacité.

#### **5. Divers**

Nous sommes d'avis qu'il vaut la peine de poursuivre l'idée de nommer un canton de référence en ce qui concerne la perception de l'impôt complémentaire.

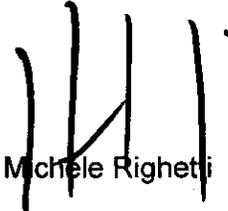
La surveillance de la Confédération en matière de perception de l'impôt complémentaire doit être réduite au minimum et seules les fonctions de surveillance nécessaires doivent être prévues.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes.

Veillez croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

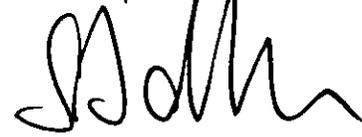
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à : vernehmlassungen@estv.admin.ch

## **Annexe technique à la prise de position du CE-GE**

### **Préservation des intérêts de la Suisse (ch. 2.1. du courrier)**

Ces remarques concernent l'article 129a, al. 1 P-Cst. et sont alignées avec les positions de la CSI et de la CDF. Le DFF/AFC-CH, dans sa note du 24 mars 2022 adressée à la CDF, n'explique pas en quoi cette proposition réduit la « marge de manœuvre possible pour préserver les intérêts économiques et fiscaux de la Suisse dans le contexte du projet de l'OCDE ».

### **Préservation de l'autonomie des cantons et parts cantonales aux nouveaux impôts fédéraux (ch. 2.2. du courrier)**

Les adaptations nécessaires de l'article 129, al. 3 P-Cst. sont les suivantes :

- La lettre c prévue par le Conseil fédéral pourrait être supprimée (pas de nécessité de déroger de manière générale à la taxation et la perception par les cantons, ainsi qu'à la part des cantons), et remplacée pour une dérogation sur l'exécution (taxation/perception) limitée à la taxation/perception du Pilier 1. En effet, dans le cadre de l'imposition selon les principes de l'Etat de marché, les entreprises qui n'ont pas de présence en Suisse devraient être taxées dans les 26 cantons, ce qui ne semble guère praticable.
- La lettre d prévue par le Conseil fédéral pourrait être supprimée (conformément à la position CSI) car, en présence d'un impôt fédéral, il n'est plus nécessaire de déroger à l'autonomie tarifaire des cantons.

### **Disposition transitoire relative à la reprise des principes techniques de l'OCDE (article 197, ch. 14 P-Cst.) (ch. 2.3. du courrier)**

Les ajustements nécessaires relatifs à la disposition transitoire actuelle sont les suivants :

- L'alinéa 2, lettre c devrait être modifié (ou supprimé) :
  - Le terme « comptabilisés » pose problème car sur la base des règles de l'OCDE, les impôts comptabilisés ne sont pas forcément déterminants. Ainsi, l'application de la disposition en l'état ne conduit pas à un résultat correct.
  - L'expression « dans le compte de résultat » n'est pas claire puisqu'il pourrait s'agir du compte de résultat fiscal, du compte de résultat selon les prescriptions du Code des obligations, du compte de résultat selon les prescriptions des normes IFRS ou encore du compte de résultat selon les prescriptions de l'OCDE.
  - A ce stade, les propositions de modification seraient de préciser que les impôts déterminants sont définis dans les règles de l'OCDE ou de supprimer la lettre c.
- L'alinéa 2, lettre d devrait être modifié (ou supprimé) :
  - L'expression « Selon une norme comptable reconnue » n'est pas suffisamment claire (ex. : le code des obligations est une norme reconnue en Suisse pour la comptabilité, mais cette norme n'est pas déterminante dans le cadre du Pilier 2).
  - A ce stade, les propositions de modification seraient de préciser que le bénéfice déterminant est défini dans les règles de l'OCDE ou supprimer la lettre d.
  - S'agissant des comptes déterminants pour le pilier 2 (comptes GloBE), il serait opportun, au moment de la rédaction de l'Ordonnance fédérale, de s'interroger sur la possibilité d'exiger des comptes GloBE audités.

- S'agissant de l'alinéa 2, lettre i, nous vous renvoyons au chiffre 3.2 du courrier. A cet égard, nous relevons encore que l'exemple figurant en page 31 du rapport explicatif démontre que l'exercice sera compliqué lorsque le groupe disposera de nombreuses entités en Suisse et qu'il conviendra de reconstituer les données, qui ne seront peut-être pas disponibles dans le formulaire OCDE. Cette complexité sera d'autant plus importante qu'il conviendra de tenir compte du *carve-out* pour déterminer la responsabilité respective des entités à la sous-imposition.

Nous rappelons enfin que la répartition pourra être précisée dans l'ordonnance fédérale, à l'instar de ce qui est prévu pour la répartition de l'impôt RPII entre les cantons (la répartition entre les cantons n'a en effet été définie, ni dans la constitution, ni dans la disposition transitoire, le rapport explicatif précisant que la clé de répartition sera fixée par le Conseil fédéral).

- L'alinéa 2, lettre j devrait être modifié en précisant que l'impôt complémentaire est prélevé « sous réserve des droits d'imposition prioritaires des Etats étrangers », comme cela est indiqué en p. 15 du rapport du Conseil fédéral.

\*\*\*