

**Fiscalité et compétitivité:  
Quelles sont les réformes dont la Suisse a besoin ?**

**Rapport du groupe de travail "Étude de la place suisse"**

## Sommaire

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
Constitution et mandat du groupe de travail	4
Composition du groupe de travail et manière de procéder	5
<b>1<sup>re</sup> partie: Environnement économique et fiscal</b>	<b>6</b>
1.1. Sélection de données économiques	6
1.2. Indices macroéconomiques en rapport avec les finances publiques et les impôts	13
1.3. Comparaison entre les charges fiscales	17
1.4. Ébauche d'évaluation	27
<b>2<sup>e</sup> partie: Fiscalité et qualité de la place économique suisse</b>	<b>32</b>
2.1. Remarques préliminaires	32
2.2. Notion de "qualité fiscale" de la place économique suisse	32
2.3. Six thèses fondamentales	34
<b>3<sup>e</sup> partie: Thèmes fiscaux discutés en détail et propositions</b>	<b>41</b>
3.1. Imposition des entreprises et du capital investi dans l'entreprise	42
3.2. Imposition des personnes physiques	58
3.3. Thèmes fiscaux généraux	64
<b>4<sup>e</sup> partie: Conclusions</b>	<b>69</b>
4.1. Remarques préliminaires	69
4.2. Liste des priorités fiscales du point de vue de la place suisse	69
4.3. Considérations complémentaires sur la liste des priorités	71
4.3.1. Mesures prioritaires	71
4.3.2. Mesures utiles	73
4.3.3. Mesures à faible utilité directe	73
4.3.4. Mesures sans utilité directe	74
4.3.5. Mesures à caractère compensatoire	74
<b>Bibliographie et sources statistiques</b>	<b>75</b>
Avertissement	77

## Condensé

*La première partie du présent rapport est consacrée à la présentation d'une série de données économiques, fiscales et financières des années 90. La croissance réelle du PIB, le revenu par habitant en fonction de la parité de pouvoir d'achat, le taux de chômage, la croissance de l'emploi et la population active font partie des données économiques. Dans le domaine fiscal et financier, le groupe de travail a eu recours au taux d'endettement de l'État, à la quote-part d'impôt et au taux de la fiscalité et à leur évolution, aux taux d'imposition légaux, aux charges fiscales marginales effectives ainsi qu'aux charges fiscales (marginales) moyennes effectives ("Average Effective Tax Rates"; AETR). La comparaison internationale porte sur la Suisse, ses quatre pays voisins, la Grande-Bretagne et cinq autres États européens (Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Suède) qui peuvent être qualifiés, comme la Suisse, de petites économies ouvertes et/ou qui sont souvent considérés comme des concurrents directs de la Suisse. Ni les constatations du groupe de travail ni l'étude de la littérature économique récente ne permettent de tirer des conclusions sur l'importance de la fiscalité globale sur la compétitivité d'un pays. Certains indices laissent penser que les facteurs favorisant la compétitivité fiscale se trouvent plutôt dans le domaine de l'imposition des sociétés et du capital investi dans les sociétés, notamment dans celui des réglementations spéciales pour les capitaux particulièrement mobiles. Cette constatation s'accorde par ailleurs bien avec la théorie moderne de la compétitivité fiscale, dont la principale thèse peut se résumer ainsi: la globalisation progressive se traduit par une concurrence accrue des biens et des facteurs et entraîne à long terme une diminution des impôts sur le capital en tant que facteur de production et un report de la fiscalité sur le facteur "travail".*

*La deuxième partie de l'étude tente de définir plus précisément les notions de "qualité" et "d'attrait fiscal" d'une place économique. Il en ressort qu'il est plus avantageux de renoncer à des définitions générales plus ou moins contestables et de se pencher plutôt rationnellement sur la fiscalité nationale, sa structure et l'aménagement des différents impôts. Dans cette partie, on trouve également, sous la forme de six thèses fondamentales, l'examen des conditions qui, d'après le groupe de travail, doivent être réalisées pour servir au mieux les intérêts (qualité et attrait) de la place économique suisse. D'après ces thèses, la fiscalité devra nécessairement tenir dûment compte de la mobilité différente des facteurs de production. Elle doit cependant être globalement équilibrée pour les contribuables, engendrer des coûts modestes et être fortement orientée sur les aspects relationnels (service à la clientèle, avis préalables contraignants, bonne foi, rapidité).*

*Les résultats de la discussion d'un grand nombre de problèmes fiscaux occupent la troisième et la plus grande partie de cette étude. Le groupe de travail y traite en détail des sujets aussi divers que la double imposition économique des bénéficiaires distribués, la charge administrative pour le contribuable, l'impôt sur les successions ou les problèmes que posent les prix de transfert internationaux. Tous ces sujets, qu'il s'agisse de problèmes législatifs ou pratiques, sont traités selon le même schéma en fonction de leur importance pour la place économique suisse. Suivant les conclusions de la discussion, certaines mesures sont évaluées et recommandées en indiquant leurs liens avec d'autres thèmes et mesures. À l'aide des thèses établies dans la deuxième partie, thèses qui sont issues des réflexions portant sur un aménage-*

*ment économiquement favorable de la fiscalité, les différentes propositions du groupe de travail sont classées ensuite par ordre de priorité.*

*Dans la quatrième et dernière partie, le groupe de travail présente les résultats de ses travaux, à savoir une liste des priorités fiscales pour la place économique suisse comprenant en tout 27 mesures classées dans les 5 catégories suivantes:*

- Mesures nécessaires*
- Mesures judicieuses mais moins prioritaires*
- Mesures de peu d'utilité*
- Mesures sans utilité directe*
- Mesures à caractère compensatoire (encouragement actuellement exagéré)*

*Comme il fallait s'y attendre en raison des thèses adoptées, les mesures prioritaires comprennent principalement des mesures concernant les sociétés et les investisseurs. La nécessité de prendre des mesures se dégage notamment au niveau de l'imposition directe des bénéfices qui doit être attrayante et neutre à la fois et tenir compte des investisseurs qui participent à l'essor des sociétés en fournissant du capital-risque, au niveau des impôts sur le capital et les transactions et au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée qu'il faut simplifier.*

*Des remarques destinées à faciliter la compréhension des propositions ou de leur classement ainsi que des points de vue minoritaires complètent la quatrième partie de ce rapport.*

---

## Constitution et mandat du groupe de travail

Au mois d'août 2000, le directeur de l'Administration fédérale des contributions (AFC) a constitué un groupe de travail qu'il a placé sous la direction de M. Kurt Dütschler, chef de division à l'AFC. Il a chargé ce groupe de travail d'étudier la fiscalité du point de vue de la place économique suisse et de lui présenter un rapport à la fin du mois de février 2001. En résumé, ce mandat a la teneur suivante:

- l'étude portera sur la **compétitivité de la fiscalité suisse (directe et indirecte) au niveau international** sans tenir compte d'autres éléments de comparaison (notamment la formation, le marché du travail, le plurilinguisme, les infrastructures, la sécurité, la sécurité juridique, la qualité de l'habitat, l'offre culturelle, la sécurité sociale, la monnaie).
- la **réussite économique** sera le **critère fondamental** d'évaluation de la compétitivité internationale de la fiscalité suisse. Elle sera définie notamment à l'aide des critères suivants: création de valeur, croissance et emploi. Le système fiscal suisse contribue-t-il à la réussite économique du pays ? En particulier, la fiscalité contribue-t-elle à faire de la Suisse un pays
  - que les investisseurs considèrent comme un bon endroit pour investir,
  - où des entreprises compétitives au niveau international peuvent se développer,
  - où de nouvelles entreprises prometteuses peuvent lancer leurs activités dans des conditions favorables,
  - où des multinationales établissent leurs centres de décision,
  - où les acteurs économiques bénéficient de coûts de financement favorables,
  - où une saine combinaison entre les branches permet à l'économie de s'épanouir ?
- Quelles sont les **forces et les faiblesses de la fiscalité d'autres États** ? Le groupe de travail examinera de plus près les États-Unis, les États de l'Union européenne, en particulier l'Allemagne (après la réforme fiscale) et la Grande-Bretagne, le Japon, les États d'Extrême-Orient et les plus importantes places "off-shore".
- Quelles sont les **attentes des investisseurs** et (sur la base des meilleurs exemples parmi les cantons) les **éléments prometteurs actuels de la fiscalité** ?
- Quels sont les **facteurs futurs** qui permettront à la Suisse de **s'imposer dans la compétition fiscale internationale** ? La quote-part de l'État est-elle vraiment la valeur de référence pour évaluer les futurs impôts ou faut-il se référer plutôt à une quote-part d'impôt modérée ? Les facteurs conditionnant la compétitivité se trouvent-ils plutôt au niveau des impôts directs sur les personnes morales ou des impôts directs sur les personnes physiques ou encore au niveau des impôts indirects ? Faut-il s'attacher plus aux principes généraux et à la charge fiscale globale ou à des réglementations fiscales spéciales ? Faut-il accorder une importance déterminante à l'harmonisation fiscale ?
- Quels sont les points **forts** de la fiscalité suisse du point de vue de la compétition internationale? Quels sont les points plutôt **faibles** ? Quels sont les points qui seraient **trop forts** ? C'est le cas en l'occurrence chaque fois que des concessions fiscales inutiles sont accordées (mesures sans utilité économique).

- L'étude indiquera les tendances à suivre pour les futures réformes; elle dressera une **liste de mesures fiscales** en faveur d'une place économique compétitive et les classera **par ordre de priorité**.
- 

### **Composition du groupe de travail et manière de procéder**

Entre le 13 septembre 2000 et le 31 mai 2001, le groupe de travail a tenu six réunions plénières. En outre, un sous-groupe restreint a organisé deux auditions: l'une le 20 septembre 2000 avec Monsieur Markus Neuhaus de la maison PriceWaterhouseCoopers, l'autre le 31 octobre 2000 avec Monsieur Manfred Herr, représentant en chef Europe Place économique suisse (seco).

Les membres du groupe de travail sont:

Kurt Dütschler, AFC (présidence)

Peter Balastèr, seco

Pietro Dell'Era, Administration fiscale du canton du Tessin

Angelo Digeronimo, AFC

Frédéric Gante, AFC

Daniel Käslin, Administration fiscale du canton de Nidwald

Jean Raemy, AFC

Helmut Schnyder, AFC

Beat Walker, AFC

Andreas Wurster, Administration fiscale du canton de St-Gall

Pour les procès-verbaux, le groupe de travail a pu compter à tour de rôle sur MM. Roch Christan et Christian Stalder de l'AFC.

Le présent rapport a été adopté à la dernière séance du 31 mai 2001.

Dans l'ensemble, le groupe de travail estime avoir rempli son mandat. Il n'a toutefois pas pu se consacrer (ou pas suffisamment) à certains objets de son étude. Par exemple, il n'a pas pu effectuer des recherches sur les forces et les faiblesses de la fiscalité d'autres États dans les délais impartis. En raison du manque de ressources, il n'a pas pu faire effectuer non plus des recherches économétriques ni des relevés statistiques ciblés sur la fiscalité. C'est pourquoi, il n'a pas été en mesure d'analyser en détail l'efficacité des dispositions fiscales cantonales.

## 1<sup>re</sup> partie: Environnement économique et fiscal

### 1.1. Sélection de données économiques

Les tableaux qui suivent visent à présenter et à commenter brièvement différents indices qui permettent de se faire une idée de la compétitivité qui a caractérisé la Suisse par rapport à d'autres États au cours des dernières années. Les graphiques complémentaires servent à illustrer la situation et à en faciliter l'appréciation.

Dans la présente étude, la Suisse est comparée d'une part avec ses quatre **pays voisins** et la **Grande-Bretagne** et, d'autre part, avec cinq autres États européens (**Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Suède**) qui peuvent être qualifiés, comme la Suisse, de petites économies ouvertes et/ou qui sont souvent considérés comme des concurrents directs de la Suisse.

Une première représentation comparative concerne un coefficient économique qui, en raison de son caractère global, est régulièrement cité en premier parmi les critères de l'évolution de la compétitivité économique de tout un pays dans le cadre de comparaisons internationales: la **croissance réelle du produit intérieur brut (PIB)**. Le tableau suivant en reflète l'évolution moyenne au cours de la dernière décennie aussi bien **globalement** que **par habitant**. En plus, ce tableau contient les valeurs portant sur la première et la seconde moitié de cette période.

Tableau 1

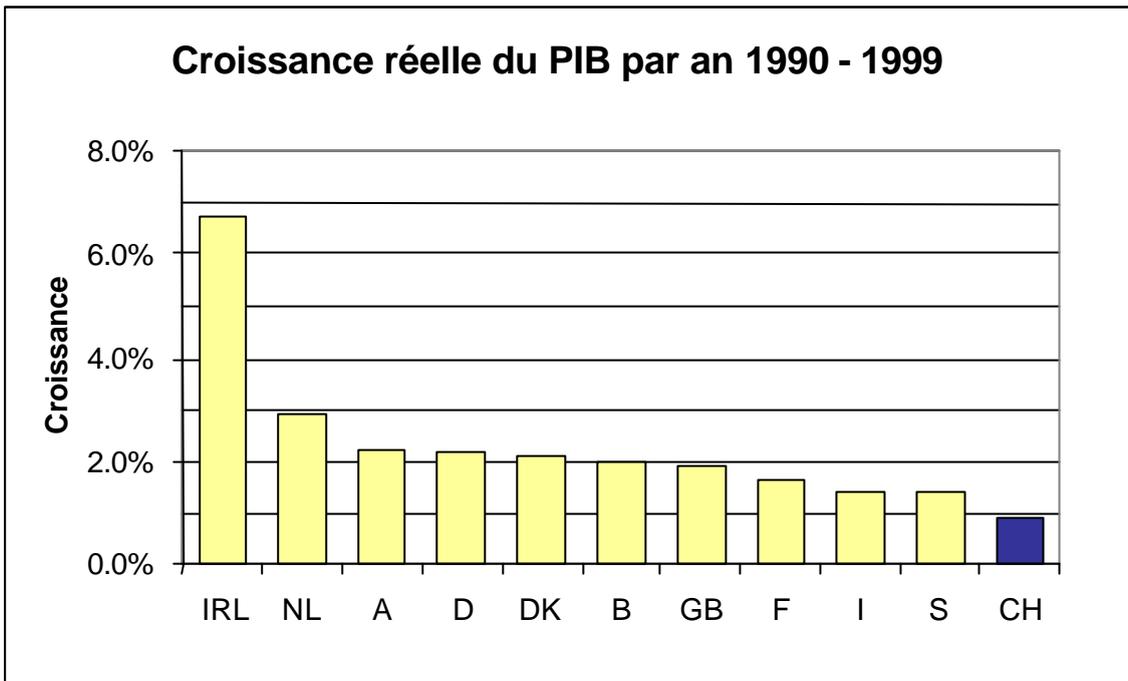
<b>Croissance réelle du PIB par an</b>						
	Taux de croissance			Taux de croissance par habitant		
	Période 1990 - 1994	Période 1995 - 1999	Période 1990 - 1999	Période 1990 - 1994	Période 1995 - 1999	Période 1990 - 1999
Allemagne	2.8%	1.5%	2.2%	2.2%	1.4%	1.8%
France	1.2%	2.2%	1.7%	0.6%	1.9%	1.3%
Italie	1.1%	1.7%	1.4%	0.9%	1.6%	1.2%
Autriche	2.4%	2.0%	2.2%	1.5%	1.9%	1.7%
Grande-Bretagne	1.2%	2.6%	1.9%	0.8%	2.2%	1.5%
Pays-Bas	2.5%	3.3%	2.9%	1.8%	2.7%	2.2%
Belgique	1.5%	2.5%	2.0%	1.2%	2.2%	1.7%
Danemark	1.6%	2.5%	2.1%	1.3%	2.1%	1.7%
Suède	0.1%	2.7%	1.4%	-0.6%	2.6%	1.0%
Irlande	4.4%	9.1%	6.7%	3.9%	8.1%	5.9%
<b>Suisse</b>	<b>0.5%</b>	<b>1.3%</b>	<b>0.9%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>0.9%</b>	<b>0.2%</b>

Source: OECD (2000c), EUROSTAT (2000)

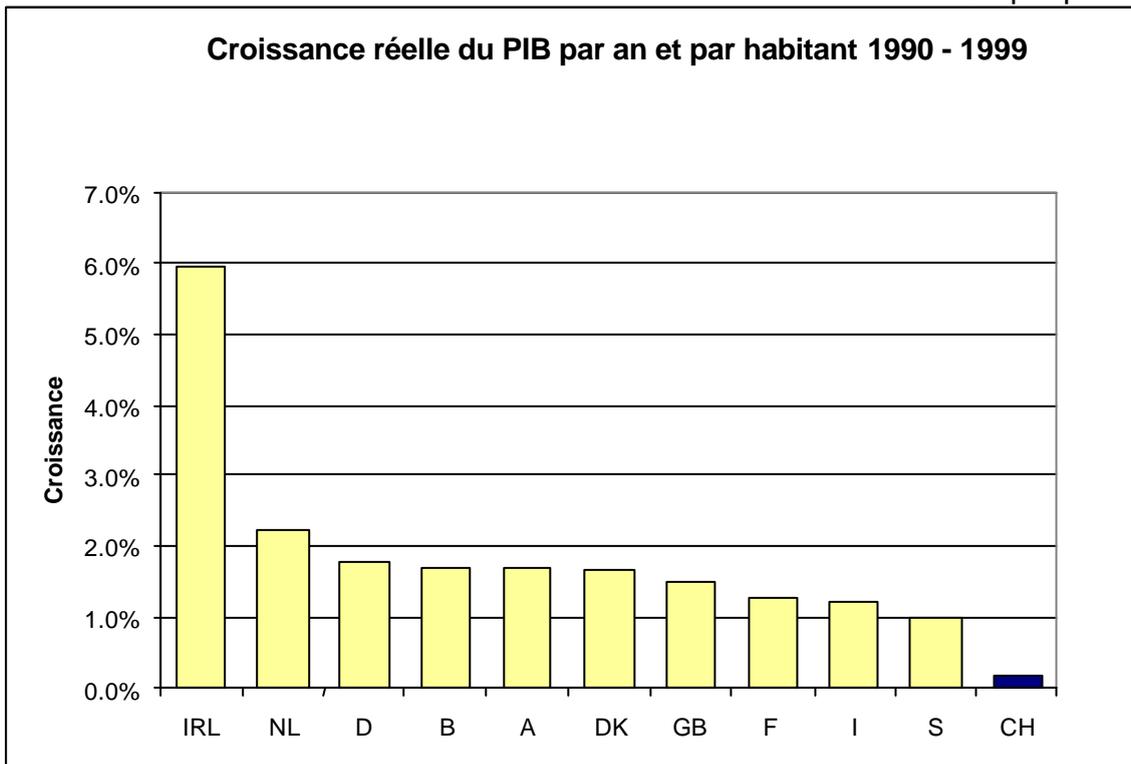
La croissance extrêmement faible de la Suisse est frappante. De tous les pays considérés, la Suisse a enregistré dans les années nonante le taux de croissance le plus bas, ce qu'illustrent également les graphiques 1 et 2. À l'image de celle de tous les

autres pays (à l'exception de l'Allemagne), la croissance de la Suisse a quelque peu repris durant la seconde moitié de cette décennie tout en restant la plus faible en comparaison des autres États. Sur toute la période, les grands pays européens que sont l'Italie, la France et la Grande-Bretagne présentent des taux de croissance inférieurs à ceux des États plus petits (à l'exception de la Suède qui a cependant fortement remonté la pente au cours de la seconde moitié de la décennie après une importante récession).

Graphique 1



Graphique 2



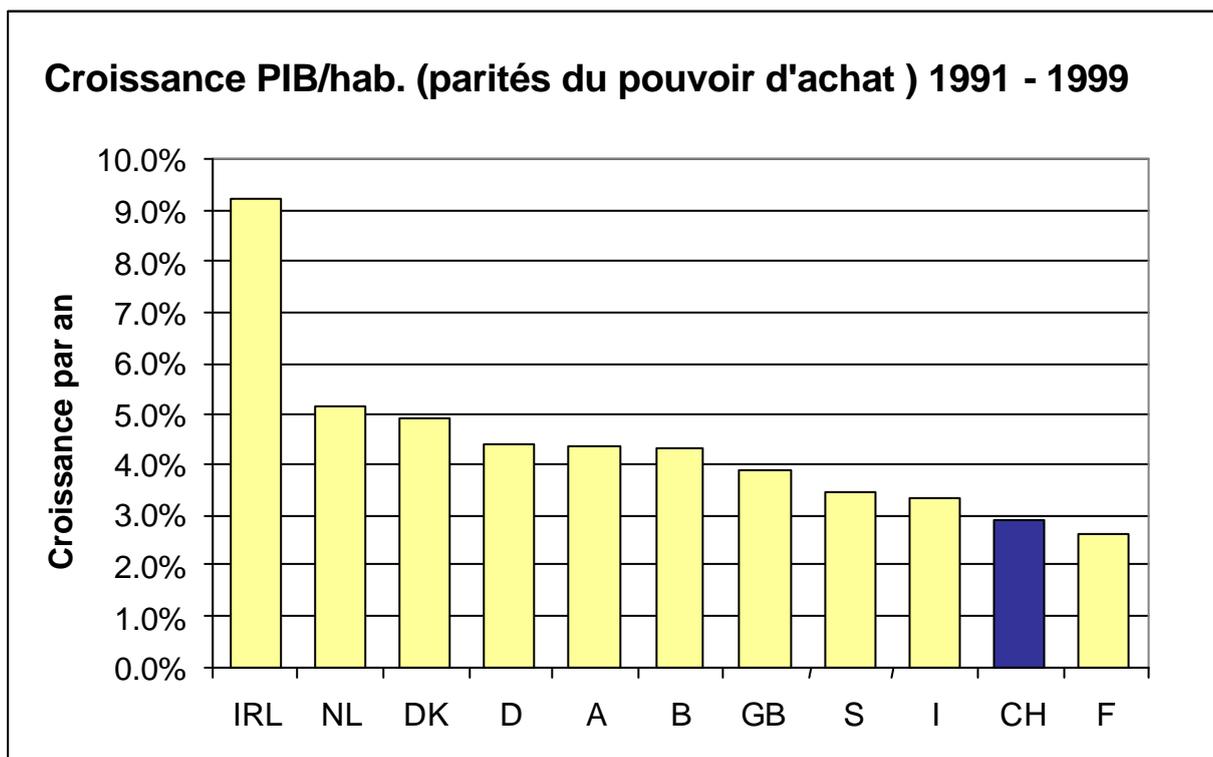
D'après l'hypothèse «Catch-up» découlant de la théorie de la croissance, les États dont le revenu par habitant est faible devraient en fait connaître à long terme une croissance plus élevée que les pays à haut revenu par habitant. Cette hypothèse s'est-elle vérifiée au cours des années nonante? L'évolution du **PIB par habitant selon la parité de pouvoir d'achat** (les «purchasing power parities» PPP de l'OCDE) permet de conclure que si elle s'est partiellement confirmée, cette hypothèse n'est toutefois pas valable dans tous les cas.

Tableau 2

PIB par habitant en \$ selon la parité de pouvoir d'achat			
	1990	1999	Croissance annuelle
Allemagne	15'991	23'600	4.4%
France	17'347	21'900	2.6%
Italie	16'257	21'800	3.3%
Autriche	16'712	24'600	4.4%
Grande-Bretagne	15'847	22'300	3.9%
Pays-Bas	15'962	25'100	5.2%
Belgique	16'679	24'300	4.3%
Danemark	17'094	26'300	4.9%
Suède	17'004	23'000	3.4%
Irlande	11'375	25'200	9.2%
<b>Suisse</b>	<b>21'242</b>	<b>27'500</b>	<b>2.9%</b>

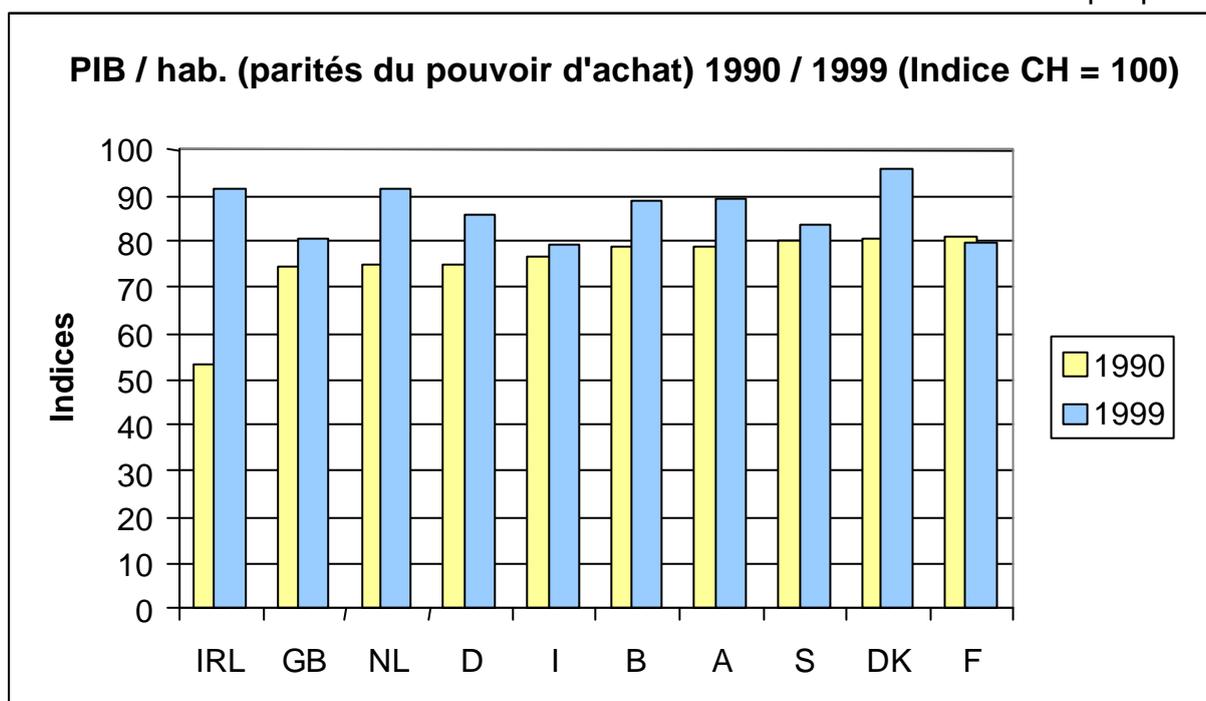
Source: EUROSTAT (2000), OECD (2000d), OECD (2000e)

Graphique 3



Grâce à la conversion en parités de pouvoir d'achat, les différences concernant le revenu par tête à des prix de marché dues à un niveau de prix inégal sont éliminées à l'aide d'une monnaie commune (USD). Le graphique 4 compare sous forme d'indices le revenu par tête ainsi corrigé des dix États (sans la Suisse) qui ont fait l'objet de l'étude en s'appuyant sur la situation au début et à la fin de la décennie. La Suisse, qui présente aussi bien en 1990 qu'en 1999 le revenu par tête le plus élevé par rapport à ces pays, sert quasiment de repère avec un indice de 100. Le graphique fait apparaître les différents États dans l'ordre croissant de leur revenu par tête en 1990. La faible croissance suisse des années nonante produit ses effets. À la fin de la décennie, tous les États à l'exception de la France présentent en effet un revenu par tête plus proche de celui de la Suisse. Alors que les résultats de la Grande-Bretagne et de l'Italie, qui figuraient au bas du classement au début de la période concernée, sont décevants eu égard à cette position initiale, ceux de la Belgique, de l'Autriche et surtout du Danemark, qui figuraient déjà dans le haut du classement en 1990, peuvent être qualifiés de très bons. Quant aux Pays-Bas et à l'Irlande, qui accusaient encore un retard considérable sur la Suisse au début de la période considérée, ils ont vécu une décennie extrêmement positive.

Graphique 4



D'autres valeurs auxquelles on se réfère régulièrement pour juger du succès économique d'un pays concernent l'emploi au sens large du terme. Les indicateurs correspondants sont en effet à même de refléter le succès des différentes économies nationales en ce sens qu'ils révèlent, d'une part, les éventuels déséquilibres sur le marché du travail et qu'ils fournissent, d'autre part, des points de repère pour estimer le degré d'utilisation du facteur de production "travail" potentiel. Le premier de ces indicateurs est le taux de chômage dont la définition varie d'un pays à l'autre, si bien qu'une comparaison internationale sur la base des statistiques officielles pourrait aboutir à des conclusions erronées. C'est pourquoi nous nous conformons aux **taux de chômage "standardisés"** que l'OCDE publie régulièrement selon la définition du

taux de chômage du Bureau International du Travail (BIT). Le tableau 3 reproduit ces données pour la période allant de 1991 à 1999.

Tableau 3

Taux de chômage standardisé en %									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Allemagne	4.2	4.5	7.9	8.5	8.2	8.9	9.9	9.4	8.8
France	9.5	10.4	11.7	12.3	11.7	12.4	12.3	11.8	11.3
Italie	8.6	8.9	10.2	11.2	11.6	11.7	11.7	11.8	11.3
Autriche	.	.	4.0	3.8	3.9	4.3	4.4	4.5	3.8
Grande-Bretagne	8.9	10.0	10.5	9.6	8.7	8.2	7.0	6.3	6.1
Pays-Bas	5.8	5.6	6.6	7.1	6.9	6.3	5.2	4.1	3.3
Belgique	6.6	7.2	8.8	10.0	9.9	9.7	9.4	9.5	9.1
Danemark	8.4	9.2	10.2	8.2	7.2	6.8	5.6	5.2	5.2
Suède	3.1	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.3	7.2
Irlande	14.8	15.4	15.6	14.4	12.3	11.7	9.9	7.6	5.7
<b>Suisse</b>	<b>2.0</b>	<b>3.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.8</b>	<b>3.5</b>	<b>3.9</b>	<b>4.2</b>	<b>3.5</b>	<b>3.0</b>

. = pas disponible

Source: OECD (2000c)

L'évolution typique des taux de chômage durant la décennie écoulée peut être caractérisée par une augmentation passagère suivie d'une diminution. En Grande-Bretagne, en Irlande, au Danemark et aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, en Belgique, le renversement de tendance a déjà eu lieu vers le milieu des années 90, alors que les autres pays ne l'ont connu que vers la fin de la décennie. Dans les grands pays que sont l'Allemagne, la France et l'Italie, mais également en Belgique et en Suède, le taux de chômage à la fin de la période considérée était nettement plus élevé qu'au début de celle-ci. Les rapports sont justement inversés dans les plus petits pays, à savoir l'Irlande, les Pays-Bas et le Danemark ainsi que la Grande-Bretagne. En Suisse et en Autriche, soit les deux pays qui ont toujours enregistré les taux de chômage les plus bas, les chiffres atteints vers la fin de la période se sont à nouveau approchés de ceux du début des années nonante.

Si le taux de chômage indique un rapport avec la croissance économique effective, les causes d'un taux de chômage élevé peuvent tout autant être liés aux déséquilibres du marché de l'emploi qui sont relativement indépendants de la croissance réelle. Pour cette raison, nous recourons à un autre indicateur qui semble somme toute mieux se prêter à la mesure globale de la réussite économique. Il s'agit de la **croissance de l'emploi** qui reflète finalement le succès en cas de création de nouveaux postes de travail au-delà de la réduction de postes résultant d'une restructuration.

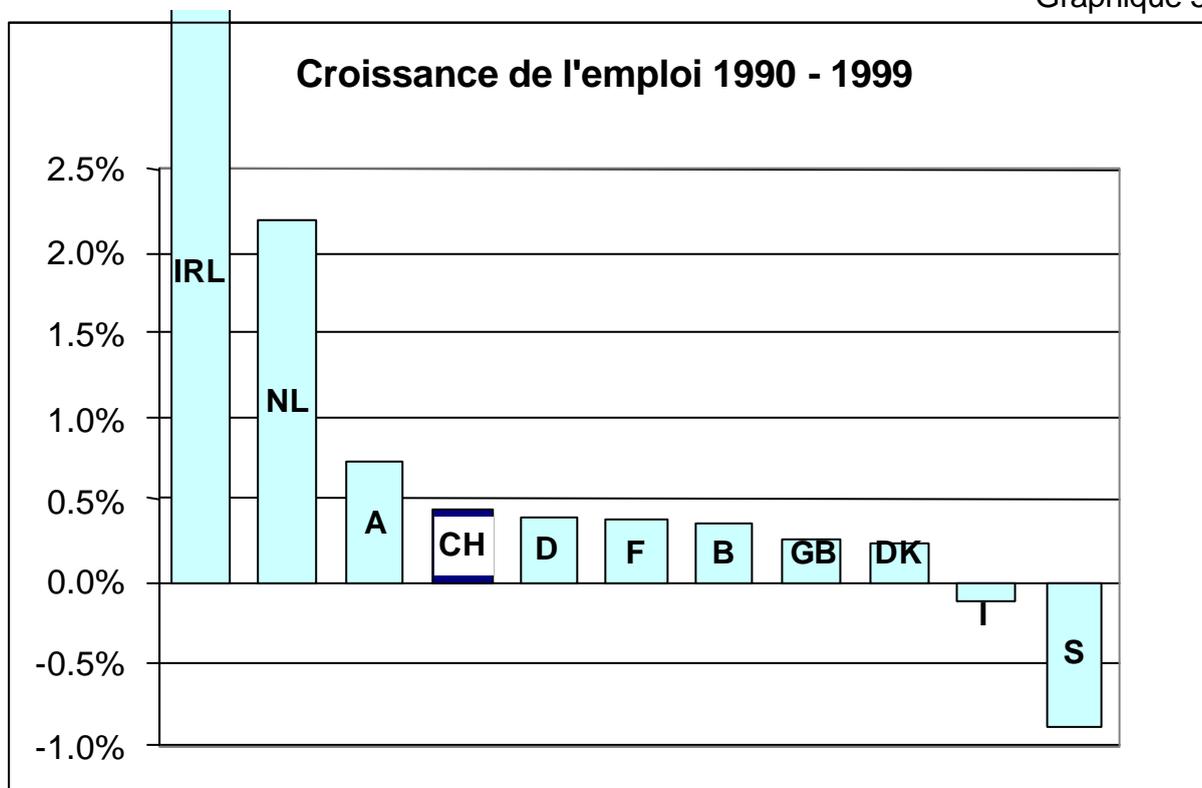
Tableau 4

Croissance annuelle de l'emploi			
	Période 1990 - 1994	Période 1995 - 1999	Période 1990 - 1999
Allemagne	0.46%	0.34%	0.40%
France	-0.18%	0.92%	0.37%
Italie	-0.77%	0.52%	-0.13%
Autriche	1.04%	0.40%	0.72%
Grande-Bretagne	-0.85%	1.38%	0.26%
Pays-Bas	1.55%	2.82%	2.18%
Belgique	-0.10%	0.80%	0.35%
Danemark	-0.70%	1.18%	0.23%
Suède	-2.43%	0.71%	-0.87%
Irlande	1.87%	5.75%	3.79%
<b>Suisse</b>	<b>0.46%</b>	<b>0.42%</b>	<b>0.44%</b>

Source: OECD (2000c)

Le tableau 4 indique la croissance annuelle moyenne de l'emploi pour la première et la seconde moitié de la décennie ainsi que pour l'ensemble des années nonante. Le graphique 5 complète la présentation des données.

Graphique 5

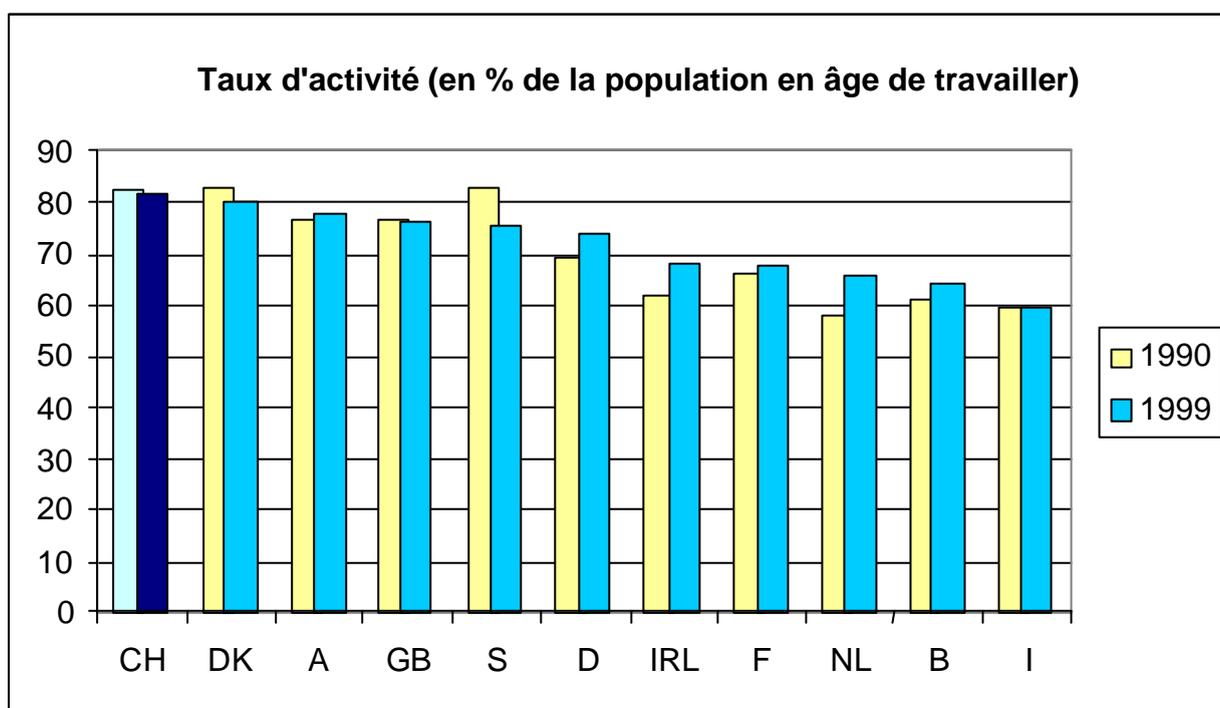


En comparant la croissance de l'emploi selon le tableau 4 et le graphique 5 avec la croissance du PIB par habitant (voir tableau 1 et graphique 2) réalisée durant la même période, on constate certes une assez bonne concordance des deux évolu-

tions aux deux extrêmes (l'Irlande et les Pays-Bas dans le haut du classement, l'Italie et la Suède au bas de l'échelle); la situation paraît pourtant moins claire, voire carrément contradictoire pour la Suisse, qui, malgré la croissance du PIB la plus faible de tous les pays comparés, se retrouve dans le milieu du classement pour ce qui est de la croissance de l'emploi. Le groupe de travail n'est pas en mesure de fournir une explication concluante à cet égard. En tout cas, ce fait témoigne du bon fonctionnement du marché suisse de l'emploi.

La croissance de l'emploi qu'a connue la Suisse en dépit des circonstances défavorables peut être qualifiée de remarquable spécialement en tenant compte du **taux d'activité** (plus connu sous la désignation de "population active") utilisé comme critère d'appréciation supplémentaire. Celui-ci désigne le rapport entre le nombre total des personnes exerçant une activité lucrative et des chômeurs, d'une part, et la population résidentielle en âge de travailler (entre 16 et 64 ans), d'autre part. Le graphique 6 porte sur le taux d'activité atteint au début et à la fin de la dernière décennie dans les 11 pays concernés.

Graphique 6



Source: OECD (2000c)

Dans le courant des années nonante, les taux d'activité ont eu tendance à se rapprocher dans les différents États. Des différences considérables subsistent néanmoins entre les pays, dues notamment à des facteurs tels qu'une durée de formation plus longue ou le nombre des retraites anticipées. Pour les pays à faible taux d'activité, on ne peut pas exclure non plus l'existence d'un chômage "caché" supérieur à la moyenne ou d'une importante économie souterraine caractérisée par un pourcentage de travail clandestin assez élevé. Les variations du nombre de femmes mariées exerçant une activité lucrative ainsi que d'autres facteurs culturels expliquent probablement eux aussi cette situation. Dans les pays latins, tout comme dans les États du BENELUX, le taux d'activité semble généralement être inférieur à celui de régions telles que la Scandinavie ou l'Europe centrale. D'un côté, on est frappé par l'accrois-

sement considérable du taux d'activité en Irlande et aux Pays-Bas, soit dans les deux États qui ont enregistré la croissance de loin la plus forte (voir tableau 1) durant la période en question. De l'autre côté, on constate un certain recul dans les trois États (Suisse, Danemark, Suède) dont le taux d'activité était le plus élevé au début de la décennie (plus de 80 %). Dans le cas de la Suisse, cette régression était cependant minimale, de sorte que son taux d'activité était, avec 81,4%, le plus élevé parmi tous les pays comparés à la fin de la décennie. Vu sous cet angle, la croissance de l'emploi réalisée dans notre pays au cours de la décennie passée peut, comme on l'a déjà relevé, être considérée comme un succès. Même si aucune affirmation ne peut être faite sans analyse approfondie, un lien semble exister entre le taux d'activité et la croissance, dans la mesure où un taux d'activité très élevé, ajouté à un taux de chômage relativement bas, peut avoir à long terme un effet limitatif important sur la croissance macroéconomique, à défaut d'agir radicalement sur la croissance du revenu par habitant.

## 1.2. Indices macroéconomiques en rapport avec les finances publiques et les impôts

Quelques explications et chiffres complémentaires servent à définir l'importance économique des impôts et des finances publiques dans les différents États. En outre, il est intéressant d'observer les changements intervenus dans ce domaine. Parmi les nombreux critères possibles, le groupe de travail s'est limité à la présentation du **taux d'endettement de l'État** et de la quote-part d'impôt, c'est-à-dire des dettes publiques et de l'ensemble des impôts par rapport au PIB.

Tableau 5

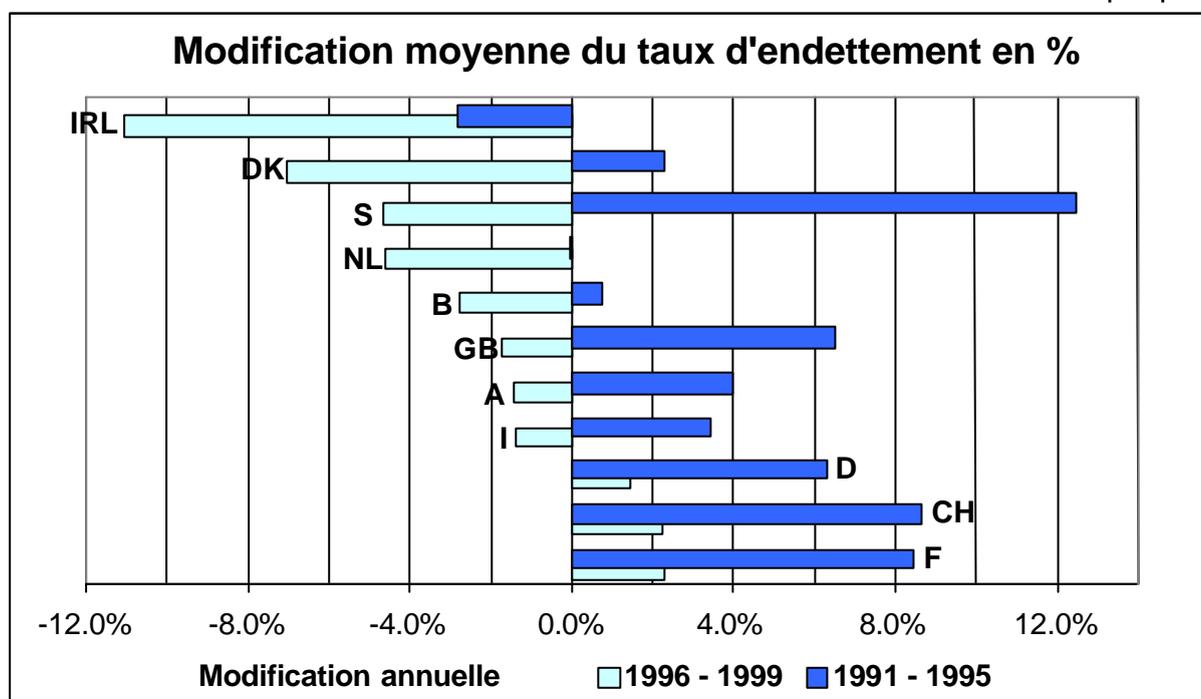
Endettement de l'État			
	en % du PIB		Augmentation en % par an 90 - 99
	1990	1999	
Allemagne	42.0	60.6	4.2
France	39.5	65.0	5.7
Italie	103.7	116.6	1.3
Autriche	56.9	65.2	1.5
Grande-Bretagne	44.5	57.0	2.8
Pays-Bas	75.6	62.6	-2.1
Belgique	124.9	115.9	-0.8
Danemark	65.8	55.1	-2.0
Suède	42.7	63.5	4.5
Irlande	92.4	50.1	-6.6
<b>Suisse</b>	<b>30.9</b>	<b>51.2</b>	<b>5.8</b>

Sources: OCDE (2000c), Administration fédérale des finances

Le tableau 5 montre l'endettement public en pour-cent du PIB au début et à la fin des années nonante ainsi que sa modification annuelle moyenne. En l'espace d'une décennie, quatre États (Irlande, Pays-Bas, Danemark et Belgique) sont parvenus à réduire leur taux d'endettement. Ce qui est frappant, c'est qu'il s'agit à nouveau des

pays ayant connu durant cette période la croissance la plus forte de tous les pays concernés par cette étude. Pour l'Autriche et l'Allemagne, soit les deux autres pays qui ont atteint une croissance un peu plus élevée, seul un accroissement minime de l'endettement de l'État peut être constaté si l'on tient compte, dans le cas de l'Allemagne, du facteur spécial constitué par la reprise des dettes de l'ex-République démocratique allemande. L'évolution de l'endettement est en revanche insatisfaisante dans les autres pays, dont la Suisse qui pouvait encore servir de modèle au début de la décennie. Un examen séparé de l'évolution de la première et de la seconde moitié de la décennie fait apparaître l'évolution de l'endettement de la Suisse sous un jour encore plus défavorable (voir le graphique 7, qui représente la modification annuelle moyenne du taux de l'endettement de l'État pour les deux moitiés de la décennie). À part la Suisse, seules la France et l'Allemagne (en raison de la reprise des dettes de la RDA) ont enregistré une progression de leur taux d'endettement durant la seconde moitié des années nonante.

Graphique 7



Comment le poids des impôts dans les États s'est-il modifié au cours des années nonante? La réponse à cette question nous est fournie par le tableau 6 qui renseigne en effet sur la quote-part d'impôt de 1990 et de 1999 ainsi que sur la modification moyenne annuelle durant cette période. Les chiffres relatifs à 1999 revêtent encore un caractère provisoire. Plusieurs réserves doivent être émises au sujet de l'interprétation de la **quote-part d'impôt**. Premièrement, les pays comparés dans l'étude utilisent un mode de financement très différent. Dans l'optique de la Suisse en particulier, il importe de relever que le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne ont beaucoup moins recours aux cotisations obligatoires de la Sécurité sociale que les autres États. Il en va autrement de la France, des Pays-Bas, de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Belgique qui se financent encore plus largement que la Suisse via les cotisations d'assurances sociales. Afin d'illustrer ce rapport, le tableau 6 présente également le **taux de la fiscalité** (impôts + contributions obligatoires aux assu-

rances sociales en pour-cent du PIB) pour l'année 1999 qui ne fait toutefois pas l'objet du mandat confié au groupe de travail. Deuxièmement, il y a lieu de signaler certains problèmes de définition de la quote-part d'impôt à propos du calcul du PIB. En effet, tous les pays inclus dans l'étude comparative à l'exception de la Suisse se conforment, dans leur compte national, au système ESA95 («European Standardised Accounts 1995»), alors que la Suisse continue d'appliquer le système SNA68 («System of National Accounts 1968»), plus ancien. Le passage à ESA95 s'est accompagné dans les pays concernés de révisions des "séries chronologiques PIB" qui ne portaient pas partout sur la même période, si bien que l'OCDE a dû procéder en partie à des estimations complémentaires. L'adoption du système ESA95 se traduit par une hausse du PIB qui varie pour les pays qui nous intéressent ici entre 1,1 % (France) et 5 % (Danemark). Conformément aux calculs de l'OCDE, cette modification des conventions statistiques amène à elle seule une diminution de la quote-part d'impôt de 0,5 à 2,5 %. Au bas de l'échelle des pays "touchés", on trouve la Belgique, la France et l'Allemagne. Dans le haut du tableau figurent le Danemark et la Suède avec une diminution de 2,5 et 2,0 %. Du fait que le passage au nouveau système de comptabilité nationale devrait produire également pour la Suisse un effet semblable, on peut s'attendre à ce que celle-ci soit, parmi les États comparés, celui dont la quote-part d'impôt serait de loin la plus basse. Notre pays n'étant, d'après l'Office fédéral de la statistique, pas encore prêt à adopter le nouveau système, même des estimations sommaires font actuellement défaut à ce sujet.

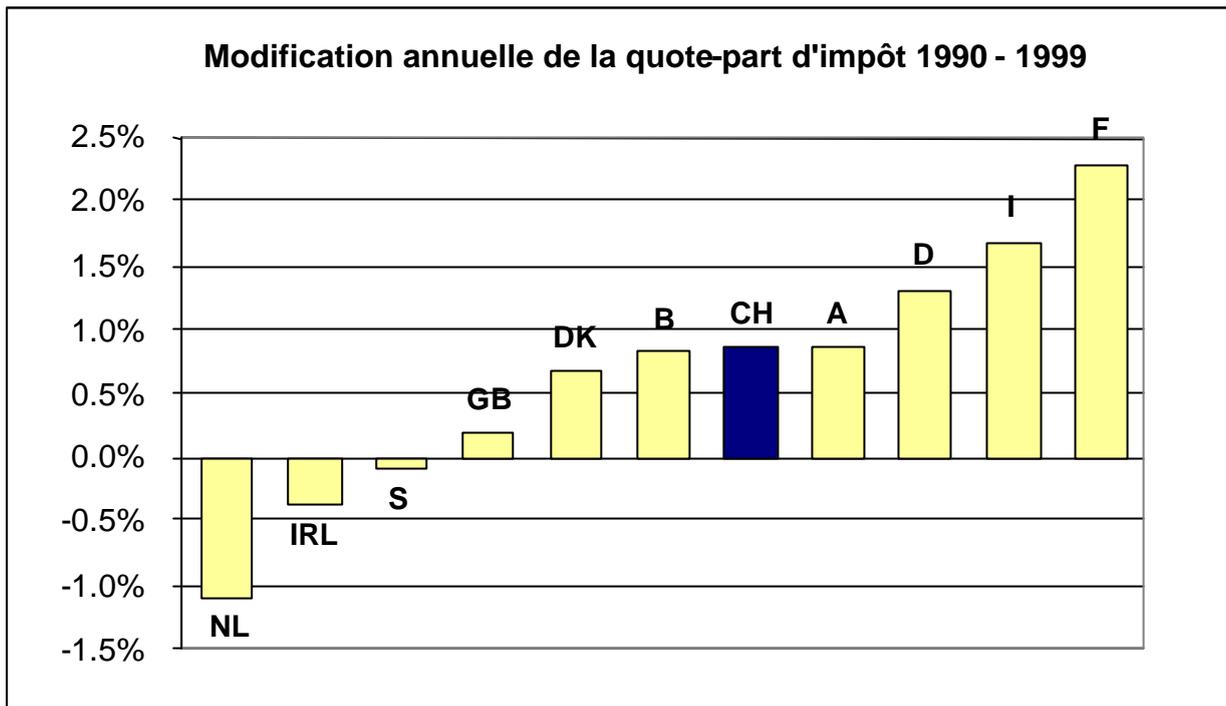
Tableau 6

	Quote-part d'impôt et modifications en %			Taux de la fiscalité
	1990 (%)	1999* (%)	1990 - 1999 (+/- par an)	1999* (%)
Allemagne	20.4	22.9	1.3	37.7
France	24.0	29.4	2.3	46.0
Italie	26.1	30.3	1.7	43.0
Autriche	27.0	29.2	0.9	44.3
Grande-Bretagne	29.8	30.3	0.2	36.6
Pays-Bas	26.8	24.3	-1.1	40.3
Belgique	28.8	31.0	0.8	45.4
Danemark	45.7	48.5	0.7	50.6
Suède	39.1	38.8	-0.1	52.1
Irlande	28.6	27.7	-0.4	31.9
<b>Suisse</b>	<b>20.9</b>	<b>22.6</b>	<b>0.9</b>	<b>35.1</b>

\* = chiffres provisoires

Source: OECD (2000b)

L'évolution de la quote-part d'impôt au cours de la décennie écoulée est encore plus significative que quote-part d'impôt elle-même. En raison de séries chronologiques uniformes, la question de définitions divergentes ne se pose en effet plus dans la même mesure. Le graphique 8 représente la modification annuelle moyenne de la quote-part d'impôt.



Le graphique 8 montre d'abord clairement que la Suisse, avec un accroissement annuel de 0,9 %, se situe dans la moyenne des États comparés en ce qui concerne l'évolution de la quote-part d'impôt. On constate ensuite que les deux extrêmes font apparaître un rapport logique avec la croissance en ce sens que les pays ayant enregistré la plus forte baisse de la quote-part d'impôt ont connu la plus forte croissance, alors que les pays dont la quote-part d'impôt a le plus progressé ont connu la croissance la plus faible. Par analogie avec les considérations précédentes au sujet du taux de la fiscalité, une vue globale devrait en fait inclure l'évolution des cotisations obligatoires aux assurances sociales car en Suisse précisément, les cotisations de prévoyance vieillesse revêtent manifestement, en partie, un caractère fiscal. Ce domaine étant toutefois expressément exclu du mandat qui lui a été confié, le groupe renonce à une analyse complémentaire tout en estimant que celle-ci serait certainement utile.

Peut-on déduire de ce qui précède que des réductions d'impôt contribuent généralement au succès économique d'un pays? S'appuyant sur les différents indicateurs des années nonante, le groupe de travail ne parvient à aucune conclusion définitive. Il est clairement établi que l'Irlande et les Pays-Bas, dont la quote-part d'impôt a régressé le plus, sont les pays qui ont connu la croissance la plus marquée (en termes absolus et par habitant), ont enregistré la plus forte augmentation de l'emploi et ont réalisé l'accroissement le plus élevé du taux d'activité tout en ayant le plus rapidement réduit leurs dettes publiques. Le Danemark a connu la même évolution au cours de la dernière décennie. À la fin des années nonante, le revenu par habitant corrigé par conversion en parités de pouvoir d'achat de ces trois pays a pratiquement rejoint le niveau de la Suisse qui reste le plus élevé. Avec certaines restrictions (augmentation de la dette publique pour l'une, accroissement du chômage pour l'autre), l'Autriche et la Belgique présentaient, elles aussi, de bons résultats dans l'ensemble. Aussi bien au Danemark qu'en Autriche et en Belgique, la quote-part d'impôt a cependant augmenté dans une mesure comparable à celle de la Suisse, bien que ces trois États

aient une quote-part d'impôt (et un taux de la fiscalité) beaucoup plus élevés que la Suisse. Parmi les petits pays européens comparables, seule la Suède a enregistré des résultats économiques aussi mauvais que la Suisse durant la dernière décennie. Et cela même si elle est l'un des rares pays qui a réussi à baisser sa quote-part d'impôt au cours des années nonante.

Si l'on considère le succès économique atteint durant la dernière décennie, les grands pays européens sont restés largement en retrait des plus petits pays. Les résultats ont été particulièrement décevants pour la France et l'Italie, soit pour les deux États dont la quote-part d'impôt a le plus augmenté au cours de cette période. L'Allemagne a été le seul pays, après une importante croissance durant la première moitié de la décennie, à subir un recul considérable de la croissance pendant la seconde moitié. En outre, le taux de chômage y a doublé durant le même laps de temps et la dette publique s'y est considérablement accrue, notamment en raison de la reprise des dettes de l'ex-RDA. Derrière la France et l'Italie, l'Allemagne a enregistré la plus forte augmentation de la quote-part d'impôt. La Grande-Bretagne, qui a certes réussi à maintenir une quote-part d'impôt plus ou moins constante, n'a pas fait beaucoup mieux au cours des années nonante, présentant une croissance que seules la France, l'Italie, la Suède et la Suisse ne sont pas parvenues à égaler, se situant au bas de l'échelle quant à l'augmentation de l'emploi de la décennie, enregistrant une dette publique à la hausse et atteignant un revenu par tête corrigé par conversion en parités de pouvoir d'achat qui demeure nettement inférieur à la moyenne suisse. Le seul résultat positif concernant la Grande-Bretagne est en fait la diminution du taux de chômage.

À partir de ces résultats contradictoires, il est difficile de repérer des indices solides d'un rôle important que jouerait la quote-part d'impôt absolue dans le succès économique d'un État. Cela ne signifie pourtant pas que les variations à long terme de la quote-part d'impôt qui reflètent les hausses et les baisses d'impôts n'influent pas sur la croissance et sur l'emploi. Compte tenu de l'interdépendance générale de ces facteurs, il n'est toutefois pas possible de séparer correctement les causes et les effets sans études empiriques approfondies. Par exemple, un accroissement de la quote-part d'impôt peut être dû précisément à une croissance particulière sans aucun relèvement d'impôt discrétionnaire.

### **1.3. Comparaison entre les charges fiscales**

Des comparaisons fiscales internationales sont très difficiles à établir, étant donné (liste non exhaustive)

- que chaque pays a son propre système d'imposition,
- que les différents pays ne perçoivent pas tous les mêmes types d'impôts déterminants,
- que les prescriptions concernant l'établissement des bases de calcul varient d'un pays à l'autre,
- qu'il existe diverses interdépendances entre les types d'impôt,
- qu'il y a des régimes fiscaux particuliers, et
- que les barèmes fiscaux en vigueur diffèrent fortement d'un pays à l'autre.

Le dernier point de cette énumération donne lieu à une comparaison systématiquement établie, à savoir celle des taux d'imposition. Le tableau 7 présente les taux de l'impôt sur les sociétés au début et à la fin des années nonante (ainsi que, en dernière minute, les taux d'imposition valables pour 2001). Certains des pays comparés appliquent des taux réduits pour des bénéficiaires peu élevés, taux qui ne figurent pas dans le tableau, si bien que nous parlons de taux maximaux.

Les taux d'imposition mentionnés dans le tableau englobent, outre les contributions perçues par l'État central, les impôts sur les bénéficiaires et les revenus prélevés aux niveaux inférieurs, les éventuelles imputations étant prises en considération. Dans le cas de la Suisse, les valeurs relatives au canton appliquant le taux d'imposition le plus bas sont reproduites en même temps que les chiffres du canton au taux le plus élevé, le tout à partir d'un multiple du barème du chef-lieu du canton concerné. Les taux d'impôt suisses comprennent l'impôt fédéral direct.

Tableau 7

Taux maximum de l'impôt sur les sociétés (en %)			
	1990	2000	2001
Allemagne	56.5	51.8	39.4
France	34.0	37.8	36.4
Italie	47.8	41.3	41.3
Autriche	39.0	34.0	34.0
Grande-Bretagne	34.0	30.0	30.0
Pays-Bas	35.0	35.0	35.0
Belgique	39.0	40.2	40.2
Danemark	38.0	32.0	30.0
Suède	30.0	28.0	28.0
Irlande	10.0 - 43.0	10.0 - 24.0	10.0 - 20.0
<b>Suisse</b>	<b>17.8 - 33.9</b>	<b>16.6 - 30.4</b>	<b>16.0 - 24.2</b>

Sources: Bundesministerium der Finanzen (2000), Baker & McKenzie (2001)  
Suisse: Administration fédérale des contributions

**L'impôt sur les sociétés** correspond aux taux d'imposition du bénéficiaire avant impôt. Ce qui frappe, c'est que les taux d'imposition ont plutôt tendance à diminuer. En Irlande, au Danemark, en Autriche, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie, la réduction est très marquée, même si pour l'Italie subsistent quelques questions à propos de la mise en compte correcte des impôts locaux. L'Irlande a fortement baissé le taux "normal" d'imposition des sociétés, de 43 à 20 %, continuant à appliquer un taux d'imposition extrêmement faible de 10 % aux sociétés de production. En Suisse également, les taux d'imposition ont été réduits de manière générale, surtout dans le cadre des révisions des lois cantonales en vue de l'harmonisation fiscale de 2001. Une telle décision est tout de même remarquable eu égard aux taux d'imposition suisses qui sont déjà très bas. On remarquera également qu'aux Pays-Bas, le taux d'imposition n'a pas changé durant toute la décennie. Il importe de mentionner spécialement la réduction des impôts en Allemagne, qui s'est inscrite dans le cadre de la réforme fiscale 2001 qui ne prévoit plus qu'une imposition totale des so-

ciétés d'environ 39 %. L'exemple allemand montre cependant qu'une comparaison des taux d'imposition ne permettrait pas d'établir une comparaison réellement significative des charges fiscales pesant sur les entreprises du fait que la réduction du taux est obtenue dans le cadre de la réforme fiscale "au prix" d'un élargissement simultané de la base de calcul de l'impôt.

Le tableau 8 porte sur les taux maximaux de l'impôt sur le revenu sans présenter les spécialités dans différents pays (telles que l'impôt sur le revenu à taux différentiel, appelé aussi «dual income tax»). La Suisse est représentée par les taux minimum et maximum à l'échelon des cantons, à partir du multiple (tarif d'imposition) du taux de la capitale du canton concerné. Les taux d'impôt suisses englobent le taux maximal de l'impôt fédéral direct.

Tableau 8

Taux fiscal marginal de l'impôt sur le revenu				
	1991	2000		
	%	%	En devise nationale	En euro
Allemagne	53.0	53.8	114'700 DEM	58'600
France	56.8	61.6	295'000 FRF	45'000
Italie	58.1	46.7	135 Mio ITL	69'700
Autriche	50.0	50.0	700'000 ATS	50'800
Grande-Bretagne	40.0	40.0	28'400 GBP	46'000
Pays-Bas	60.0	60.0	107'800 NLG	49'000
Belgique	60.0	60.8	2.47 Mio BEF	61'200
Danemark	69.6	59.0	267'600 DKK	36'000
Suède	.	56.0	374'000 SEK	43'500
Irlande	52.0	44.0	17'000 IEP	21'600
<b>Suisse</b>	<b>25.1 - 48.2</b>	<b>24.6 - 47.0</b>	<b>603'000 CHF</b>	<b>392'000</b>

. = non disponible.

Sources: Bundesministerium der Finanzen (2000), Adm. fédérale des contributions

**L'impôt sur le revenu** a beaucoup moins évolué durant la décennie écoulée. Dans la plupart des États comparés, le taux de pointe est resté stable (ou presque) à un niveau de plus de 50 %. Aux Pays-Bas, en Belgique et en France, ce taux atteignait même 60 % et plus à la fin de la décennie (en 2001, certaines réductions ont tout e-fois eu lieu, qui ont par exemple fait passer ce taux à 52 % aux Pays-Bas et à 55 % en Belgique). Des baisses sensibles du taux de pointe de l'impôt sur le revenu ont été introduites au Danemark (où le taux maximal atteignant cependant quelque 70 % au début de la décennie !), en Italie et en Irlande. En Suisse, où les taux de pointe sont en règle générale (c'est-à-dire à l'exception de quelques cantons) toujours plus bas que dans les autres pays comparés, on observe durant les années nonante un faible recul des taux maximaux. De plus, il convient de signaler que les taux de pointe suisses ne sont généralement appliqués qu'à des revenus beaucoup plus élevés que dans les autres États.

Comme le montre le tableau 9, la Suisse se situe en outre nettement au-dessous du niveau de tous les pays comparés pour ce qui est de la **taxe sur la valeur ajoutée** avec un taux actuel de 7,6 %. Cette situation ne surprend pas outre mesure si l'on sait que l'Union européenne prescrit à ses États membres un taux minimal de 15 %.

Tableau 9

Taux de la TVA 2001		
	Taux normal %	Taux réduits %
Allemagne	16.0	7.0
France	19.6	2.1; 5.5
Italie	20.0	4.0; 10.0
Autriche	20.0	10.0; 12.0
Grande-Bretagne	17.5	5.0
Pays-Bas	19.0	6.0
Belgique	21.0	6.0; 12.0
Danemark	25.0	--
Suède	25.0	6.0; 12.0
Irlande	20.0	4.2; 12.5
<b>Suisse</b>	<b>7.6</b>	<b>2.4; 3.6</b>

Source pour les États de l'UE: Commission européenne (2001)

Comme mentionné précédemment, des comparaisons internationales de la charge fiscale fondées sur les taux d'impôt doivent être considérées avec toute la prudence requise. Pour cette raison, la science a développé des méthodes expérimentales visant à mieux comparer la charge fiscale. La méthode sans doute la plus connue découle d'un travail de King et Fullerton datant de 1984. Il s'agit de la méthode dite de la **charge fiscale marginale effective** (en anglais «Effective Marginal Tax Rates», abrégé **EMTR**). Largement reconnue au niveau international, la méthode EMTR est dérivée d'une approche de microéconomie reposant sur la théorie des investissements. Cette approche part d'un investissement supplémentaire ("investissement marginal") qu'un entrepreneur prévoit et en déduit les impôts supplémentaires qui sont occasionnés («impôts marginaux»). On a donc recours à des valeurs-cibles d'entreprise telles que rendements et actifs à l'aide d'un compte d'investissement, de sorte que la méthode doit être conçue pour une période de plusieurs années. Concrètement, le modèle exige des hypothèses concernant la structure d'entreprise (composition des actifs, structure de financement, versement), la rentabilité avant impôt de l'investissement marginal ainsi que l'inflation. Seuls des investissements isolés étant considérés, les prescriptions fiscales individuelles qui ne peuvent pas être clairement attribuées à l'investissement doivent être exclues (par ex. provisions générales). Ce dernier point constitue certainement une lacune du modèle qui se manifestera par une charge fiscale plutôt excessive.

À la demande du Ministère des finances néerlandais, un groupe de travail réunissant l'Université de Mannheim et l'entreprise Baker & McKenzie a réalisé une étude sur ce

sujet (étude BakerMcKenzie)<sup>1</sup> en 1999. Malheureusement, ses résultats se rapportent uniquement aux pays de l'UE. L'institut de recherches conjoncturelles bâlois BAK (Konjunkturforschung Basel AG) a commandé à l'institut ZEW de l'université de Mannheim une étude similaire sur la Suisse (plus précisément 11 cantons) dont les résultats seront présentés en été 2001.

Pour les pays comparés dans le cadre du présent rapport, les charges fiscales marginales effectives (Effective Marginal Tax Rates EMTR) déterminées dans l'étude pour le cas de référence (entreprise industrielle taxée de manière ordinaire, avec une structure uniforme des actifs constatée sur la base d'une enquête statistique, une part de 35 % de capitaux provenant de tiers et un retour sur investissement avant impôt de 10 %) sont reproduites dans le tableau 10.

Tableau 10

Charge fiscale marginale ("EMTR")					
	"EMTR" au niveau des entreprises	"EMTR" au niveau des investisseurs			
		Total	Financement		
	Total		Nouveau capital-actions	Gains thésaurisés	Capital étranger
Allemagne	37.02	56.88	65.45	54.17	58.73
France	40.71	75.57	94.95	85.66	53.69
Italie	17.73	41.06	37.76	37.76	47.32
Autriche	27.04	45.98	56.28	38.05	55.73
Grande-Bretagne	22.34	42.58	52.31	40.58	42.96
Pays-Bas	23.16	56.73	86.74	42.19	71.35
Belgique	23.48	29.10	56.14	37.86	7.09
Danemark	22.83	64.12	65.08	65.08	62.30
Suède	17.19	57.33	64.18	64.18	44.31
Irlande	22.29	49.17	63.76	46.51	49.17

Source: Baker & McKenzie (1999)

Lorsqu'on se limite au niveau de la société, on peut constater une corrélation relativement bonne entre le classement pour le taux d'imposition des sociétés et celui des EMTR. Il y a cependant lieu de signaler que le calcul EMTR inclut, outre l'impôt sur les sociétés (y compris les majorations de tout genre), d'autres impôts à payer par la société. Il en résulte que la charge fiscale marginale effective est plus élevée que prévu en France et en Autriche qui perçoivent des impôts sur la masse salariale. L'Italie, qui a introduit en 1998 une double imposition des sociétés favorisant l'autofinancement et selon laquelle le taux de l'impôt sur le bénéfice imposable ne dépassant pas un retour sur investissement de 7 % n'est que de 19 % (au lieu des 37 % ordinaires), constitue une importante exception à la règle.

<sup>1</sup> Baker & McKenzie (1999)

Selon qu'il est établi à l'échelon consolidé "société + investisseur" ou à l'échelon de la seule société, le classement est presque entièrement différent. Par exemple, le Danemark et la Suède, avec leurs impôts sur le revenu élevés, font un très grand bond au classement. De même, on remarque l'influence de différents autres facteurs tels que le degré inégal de l'atténuation de la double imposition de bénéfices versés ou l'existence d'un modeste impôt à la source sur les dividendes ou les intérêts à caractère d'indemnité. Ces facteurs expliquent notamment pourquoi les Pays-Bas, où les EMTR au niveau des sociétés sont beaucoup plus bas qu'en Allemagne, se situent au même niveau que l'Allemagne à l'échelon global (société et investisseur) en raison de leur système classique d'imposition des dividendes. Les impôts à la source, partiellement combinés avec d'autres particularités du système fiscal national, contribuent en revanche à une importante amélioration relative du classement de l'Autriche et surtout de la Belgique à l'échelon global (société + investisseur). Le tableau fait aussi ressortir la grande influence que le mode de financement peut avoir sur les EMTR. Les différences s'expliquent pour l'essentiel par le traitement inégal des bénéfices versés (système classique, imputation complète ou partielle, taux réduit de l'impôt sur le revenu provenant de dividendes), par la répartition entre le taux de l'impôt sur le revenu et par le taux de l'impôt sur les gains en capital ainsi que par l'éventuel caractère d'indemnité d'un intérêt modeste.

Pour déterminer la sensibilité des calculs aux modifications de la structure de la fortune et des modes de financement et de versement, l'étude porte sur diverses alternatives au cas de référence. Ces nombreuses analyses font ressortir en particulier que le mode de financement (un ratio capitaux empruntés différent) influe de manière significative sur l'EMTR. N'étant malheureusement pas en mesure ici de se pencher en détail sur toutes ces variantes et sous-variantes, le groupe de travail se limite à montrer dans le tableau 11 l'effet de la modification de la rentabilité sur le calcul EMTR. On y trouve donc les EMTR calculés dans l'étude compte tenu d'un retour sur investissement avant impôt supposé entre 3 % et 15 %.

Le tableau permet de constater que l'EMTR diminue à mesure que la rentabilité de l'investissement supplémentaire augmente. La raison principale réside dans le fait que l'accroissement du bénéfice entraîne une forte diminution de l'importance des impôts indépendants des bénéfices (par ex. impôts de base, impôts sur la masse salariale, impôts sur la fortune). À partir d'un retour sur investissement de 10 %, les modifications ne sont généralement plus très importantes.

Tableau 11

Charge fiscale marginale ("EMTR") en % (au niveau global société + investisseurs)					
	Retour sur investissement avant impôt en %				
	3	6	10 (référence)	12	15
Allemagne	60.13	57.55	56.88	56.81	56.79
France	126.77	94.42	75.57	70.94	66.10
Italie	45.50	42.15	41.06	40.84	40.67
Autriche	60.71	49.97	45.98	45.05	44.16
Grande-Bretagne	55.85	46.18	42.58	41.73	40.91
Pays-Bas	75.18	62.45	56.73	55.20	53.60
Belgique	30.52	29.13	29.10	29.21	29.40
Danemark	79.15	68.25	64.12	63.14	62.18
Suède	88.29	68.06	57.33	54.70	52.11
Irlande	57.21	51.27	49.17	48.70	48.27

Source: Baker & McKenzie (1999)

Les EMTR présentés jusqu'ici portent tous sur les investissements supplémentaires imposés "normalement" en vertu des lois fiscales nationales. L'étude BakerMcKenzie traite toutefois également les mesures d'incitation fiscales particulières (prévues dans les lois ou dans la pratique administrative) en vue d'en quantifier l'influence sur les EMTR. Sont prises en considération aussi bien des réglementations amenant des réductions de la base de calcul de l'impôt que des réglementations qui visent des abaissements du taux d'imposition. De plus, les réglementations sur le crédit d'impôt liées aux investissements et les subventions sont, elles aussi, prises en compte dans les calculs, ces dernières dans la mesure où elles sont en rapport avec la perception de l'impôt. Des questions de délimitation se posent dans certains cas. L'étude étant axée sur les investissements industriels, différents régimes fiscaux particuliers (par ex. pour les groupes financiers, holdings, compagnies de navigation, etc.) restent exclus des calculs, d'ailleurs limités au niveau de la société. Si elle décrit de tels régimes dans les chapitres sur les divers pays, l'étude n'en tient cependant pas compte. Pour cette raison, on y précise que "this selection does not necessarily reflect the most 'tax-aggressive' incentives of the Member States"<sup>2</sup> de l'UE. Les mesures d'incitation typiques suivantes sont prises en compte: amortissements accélérés, amortissements immédiats, aides fiscales à l'investissement ou exonérations fiscales (généralement de durée limitée) en cas d'investissements dans des régions posant des problèmes, réduction du taux d'imposition de sociétés pour les investissements industriels ou les PME.

Dans le tableau 12, les résultats des calculs EMTR tenant compte des mesures d'incitation fiscales sont comparés avec les résultats en matière d'investissements imposés «normalement». Si l'on excepte l'Italie et l'Irlande qui, malgré des EMTR déjà relativement bas au départ, offrent à nouveau un allègement considérable par des mesures d'incitation et passent ainsi à moins de 10 % pour les charges fiscales marginales effectives très faibles, on obtient plutôt le schéma suivant: les pays appli-

<sup>2</sup> Baker & McKenzie (1999), p. 83

quant des EMTR élevés prévoient davantage de mesures d'incitation que les pays où les EMTR sont plus bas.

Tableau 12

Charge fiscale marginale ("EMTR") en % (au niveau de la société)			
	"EMTR": total en %		
	sans incitations (référence)	avec incitations	Différence
Allemagne	37.02	27.67	-9.35
France	40.71	26.14	-14.57
Italie	17.73	6.09	-11.64
Autriche	27.04	24.27	-2.77
Grande-Bretagne	22.34	15.76	-6.58
Pays-Bas	23.16	18.27	-4.89
Belgique	23.48	23.21	-0.27
Danemark	22.83	21.85	-0.98
Suède	17.19	17.19	0.00
Irlande	22.29	8.31	-13.98

Source: Baker & McKenzie (1999)

Comme mentionné plus haut, l'institut ZEW de l'Université de Mannheim réalise actuellement une étude EMTR portant sur 11 cantons suisses dont les résultats seront publiés tout prochainement. Les EMTR de ces cantons y sont comparés aux EMTR de régions frontalières d'Allemagne et de France pour l'année 2001. Par ailleurs, une nouvelle étude de Baker & McKenzie<sup>3</sup> a paru il y a plus d'un mois. Elle visait à calculer, au niveau de la société uniquement, les EMTR 2001 également pour les États membres de l'UE. Afin de permettre une comparaison pour le moins partielle des EMTR pour la Suisse, le tableau 13 reproduit les EMTR 2001 découlant de la récente étude de Baker & McKenzie ainsi que, sous forme d'une fourchette, les EMTR 2001 encore provisoires pour les 11 cantons examinés (impôt fédéral direct inclus) au niveau de la société de capitaux.

Il y a lieu de préciser que la valeur concernant l'Irlande est déjà fondée sur le taux d'imposition des sociétés unique de 12,5 % qui sera introduit en 2003. Dans ce tableau, les EMTR de la Suisse se situent au bas de l'échelle. La moyenne non pondérée des 11 cantons est de 12,5 %. À l'échelon global Société + investisseur, l'étude du BAK à venir détermine pour les 11 cantons concernés une fourchette EMTR allant de 25,0 à 48,2 % (moyenne non pondérée = 38,8 %), comparée à une fourchette de 54,7 à 57,8 % pour les régions limitrophes d'Allemagne et de 67,8 à 68,4 % pour les régions frontalières de France. En ce qui concerne les autres États de l'UE considérés dans le présent rapport, aucun EMTR valable pour 2001 à l'échelon global Société + investisseur n'est connu. Les chiffres de 1998 mentionnés dans le tableau 10 servent dans une certaine mesure de valeurs de référence (colonne "À l'échelon investisseur", Total).

<sup>3</sup> Baker & McKenzie (2001)

Tableau 13

"EMTR" au niveau de la société 2001	
	en %
Allemagne	25.20
France	30.11
Italie	13.74
Autriche	18.25
Grande-Bretagne	20.83
Pays-Bas	20.67
Belgique	18.89
Danemark	18.81
Suède	15.73
Irlande	9.43
<b>Suisse</b>	<b>8.4 - 15,6</b>

Sources: Baker & McKenzie (2001)

Suisse: étude du BAK (publication prochaine)

Une autre méthode de comparaison internationale de la charge fiscale, utilisée en particulier par l'OCDE, est connue sous la désignation "**charge fiscale moyenne effective**" ("**Average Effective Tax Rates**" **AETR**). Cette approche a été développée avant tout par Mendoza<sup>4</sup>, quoique pas directement à des fins de comparaison internationale de la charge fiscale. La méthode AETR devrait refléter la charge totale effective résultant des principaux impôts dans les différents États et ce séparément pour le capital, la main-d'œuvre et la consommation. On a souvent recours à ces AETR comme approximations utiles du degré des distorsions causées par les impôts dans des modèles économiques dynamiques. Étant donné qu'ils ne tiennent pas compte des mécanismes de répercussion fiscale mais dépendent notamment d'estimations en partie audacieuses sur la base de données macroéconomiques tirées des comptes nationaux, tous les auteurs concèdent que les taux de la charge fiscale moyenne effective doivent être interprétés avec beaucoup de prudence. Puisqu'il existe des AETR pour la Suisse, le groupe de travail présente également, dans le tableau 14, les AETR dont dispose actuellement l'OCDE<sup>5</sup>, qui a effectué différentes révisions.

À l'exception du phénomène singulier de la Grande-Bretagne (manifestement dû pour l'essentiel à l'intégration des impôts sur l'extraction de pétrole et de gaz), le tableau montre que les AETR estimés sur le facteur de production "capital" sont partout inférieurs à ceux qui concernent le facteur "main-d'œuvre". Pour ce qui est des AETR sur la consommation, la Suisse se distingue par une charge particulièrement faible. Si une comparaison superficielle des AETR avec les taux légaux des impôts principaux fait apparaître une certaine corrélation, le groupe de travail, se conformant aux recommandations de l'OCDE, renonce à tirer d'autres conclusions concernant le niveau des AETR.

<sup>4</sup> Mendoza E., Razin A. et Tesar L.L. (1994)

<sup>5</sup> Carey D. et Tchilinguirian H. (2000)

Tableau 14

Charge fiscale moyenne effective ("AETR") 1991-1997 selon révision 2000 de l'OCDE			
	Capital %	Travail %	Consommation %
Allemagne	19.9	35.9	15.8
France	23.6	40.2	18.0
Italie	31.0	36.3	16.0
Autriche	18.9	41.8	20.0
Grande-Bretagne	38.4	21.0	16.9
Pays-Bas	24.7	41.0	18.7
Belgique	30.8	39.7	18.7
Danemark	29.1	42.8	25.7
Suède	30.5	48.5	18.7
Irlande	18.7	25.1	22.8
<b>Suisse</b>	<b>25.1</b>	<b>30.2</b>	<b>8.4</b>

Source: Carey D. et Tchilinguirian H. (2000)

L'évolution des AETR dans les divers pays est plus intéressante lorsqu'on peut admettre que les problèmes de mesure sont restés constants au fil du temps et que les facteurs d'influence conjoncturels ont été suffisamment pris en compte. Les chiffres publiés dans le tableau 15 révèlent que (excepté pour la Grande-Bretagne, la Suède et les Pays-Bas) les AETR ont augmenté dans une plus forte mesure sur le facteur de production "main-d'œuvre" que sur le facteur "capital" en Suisse et dans les autres États comparés durant la période 1980-1997 (et d'ailleurs aussi davantage que sur la consommation, même si la Grande-Bretagne et les Pays-Bas font exception à cet égard).

Tableau 15

Charge fiscale moyenne effective "AETR" 1980-1997 (modification annuelle)			
	Capital %	Travail %	Consommation %
Allemagne	-0.4	0.2	0.0
France	0.2	0.4	0.0
Italie	0.8	0.8	0.2
Autriche	-0.1	0.5	0.0
Grande-Bretagne	0.0	-0.2	0.1
Pays-Bas	0.0	-0.1	0.1
Belgique	0.1	0.2	0.1
Danemark	-0.5	0.3	0.0
Suède	0.6	0.4	0.0
Irlande	-0.6	0.4	0.2
<b>Suisse</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.0</b>

Source: Carey D. et Tchilinguirian H. (2000)

L'accroissement le plus important des AETR aussi bien sur le capital que sur la main-d'œuvre a été enregistré pendant cette période en Italie. Alors que la plus forte diminution des AETR sur le capital peut être constatée pour cette longue période en Irlande et au Danemark, la plus forte augmentation sur la main-d'œuvre a eu lieu en Grande-Bretagne. Quant à la Suisse, elle se situe dans la moyenne des pays pour les AETR sur le travail et la consommation et parmi les pays présentant la plus grande croissance à long terme des AETR sur le capital.

#### 1.4. Ébauche d'évaluation

Avec les AETR, le groupe de travail clôt ses remarques concernant les indicateurs disponibles sur la charge fiscale et la première partie de son étude. À partir des nombreuses données relatives au succès de l'économie nationale, à la dette publique et aux impôts en Suisse, dans les pays voisins et cinq autres petits États européens, le groupe de travail n'est pas en mesure de tirer des conclusions sûres au sujet de l'importance réelle des impôts pour l'ensemble à place économique suisse, les divers indicateurs étant trop contradictoires.

Tableau 16

Classement selon les "performances" de l'économie nationale (non pondéré)							
	Classement (1 = meilleure performance)						Position globale
	Croissance du PIB par habitant	PIB / hab. corrigé selon le pouvoir d'achat	Taux de chômage	Croissance de l'emploi	Taux d'activité	Augmentation de l'endettement de l'État	
	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	
Autriche	5	3	2	3	4	6	3.8
Pays-Bas	2	4	3	2	10	2	3.8
Danemark	6	2	4	9	2	3	4.3
<b>Suisse</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>4.8</b>
Irlande	1	11	11	1	8	1	5.5
Allemagne	3	7	5	5	6	8	5.7
Belgique	4	5	8	7	9	4	6.2
Grande-Bretagne	7	9	7	8	5	7	7.2
Suède	10	6	6	11	3	9	7.5
France	8	8	10	6	7	10	8.2
Italie	9	10	9	10	11	5	9.0

Source: calculs internes

Tableau 17

Classement selon les "performances fiscales" (non pondéré)							
	Classement (1 = meilleure performance)						Position globale
	Quote-part d'impôt	Taux de la fiscalité	Augmentation de la quote-part d'impôt	Augmentation du taux de la fiscalité	Taux maximum de l'impôt sur les entreprises	Taux maximum de l'impôt sur le revenu	
	(Moyenne 1990 - 1999)	(Moyenne 1990 - 1999)	1990 - 1999	1990 - 1999	(Moyenne 1990 - 2000)	(Moyenne 1991 - 2000)	
Irlande	6	1	2	2	4	3	3.0
<b>Suisse</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4.0</b>
Grande-Bretagne	9	4	4	4	3	1	4.2
Pays-Bas	3	6	1	1	5	9	4.2
Suède	10	11	3	3	2	7	6.0
Autriche	5	7	8	8	8	4	6.7
Allemagne	1	3	9	11	11	6	6.8
France	4	9	11	6	7	8	7.5
Italie	7	5	10	9	10	5	7.7
Belgique	8	8	6	5	9	10	7.7
Danemark	11	10	5	7	6	11	8.3

Source: calculs internes

Dans les tableaux 16 et 17, le groupe de travail a tenté, à titre de bilan global, d'attribuer un rang final à chacun des 11 pays comparés en s'appuyant sur les divers indicateurs, quotes-parts et taux d'imposition. Ce rang général, qui résulte d'une simple somme non pondérée des rangs pour chaque indicateur, n'a certes pas la prétention d'être une valeur scientifique mais permet néanmoins, selon le groupe de travail, de formuler des affirmations plausibles concernant la situation relative des divers pays. Le tableau 16 comprend un classement concernant différents indicateurs économiques des domaines Croissance, Revenu et Emploi ainsi qu'au sujet de l'évolution de la dette publique. Quant au tableau 17, il porte sur les indicateurs fiscaux tels que la quote-part d'impôt et le taux de la fiscalité, leur évolution de même que sur les taux maximaux des impôts sur les sociétés et sur les revenus. Cette subdivision est à juste titre critiquable dans la mesure où divers indicateurs contenus dans le tableau "fiscal" 17 sont liés aux grandeurs macroéconomiques du tableau 16.

Que révèle la comparaison des rangs finaux des pays mis en parallèle dans les deux tableaux ? S'il est vrai que les pays présentant la situation fiscale la plus avantageuse occupent plutôt les meilleures places également sur le plan du succès économique et vice-versa, il existe pourtant d'importantes exceptions à cette tendance. Par exemple, la Grande-Bretagne et la Suède, qui sont relativement bien classées du point de vue fiscal, se retrouvent au bas de l'échelle pour le succès économique. Le Danemark, qui détient même la lanterne rouge du classement fiscal, occupe inversement l'un des premiers rangs du classement macroéconomique. Enfin, l'Autriche qui partage avec les Pays-Bas la première place au classement du succès économique ne se situe que dans la moyenne des pays comparés du point de vue fiscal.

La présentation des données empiriques pour une sélection de pays européens se rapporte à la dernière décennie du 20<sup>e</sup> siècle durant laquelle l'économie suisse n'a connu qu'une croissance relativement lente. Ce ralentissement de la croissance ayant joué un rôle essentiel dans le débat public ces derniers temps, cette phase devait nécessairement être mise au premier plan. L'analyse scientifique approfondie de la croissance économique porte toutefois régulièrement sur des périodes d'une certaine longueur qui permettent beaucoup plus facilement de distinguer l'évolution à long terme des changements (conjuncturels) à court terme.

Un coup d'œil dans la littérature économique actuelle montre également l'existence d'importants doutes quant à l'influence de l'activité de l'État et, en particulier, du système fiscal sur la croissance macroéconomique. Un document récent de l'OCDE<sup>6</sup> donne un bon aperçu de l'ensemble de la littérature. Leibfritz,<sup>7</sup> Fölster<sup>8</sup> et un travail<sup>9</sup> publié récemment par l'OCDE concluent par exemple à une corrélation clairement négative entre la charge fiscale (mesurée généralement à l'aide du taux de la fiscalité) et le taux de croissance dans les États industriels riches, même si les résultats concrets de ces études diffèrent largement. Tandis que, selon le travail de l'OCDE précité, un relèvement de la charge fiscale nationale de 1 % entraînerait une diminution du PIB par habitant de 0,3 %, il ne déboucherait d'après Leibfritz que sur une perte de croissance de 0,05 %.

Plusieurs autres études<sup>10</sup> parviennent en revanche à la conclusion que les modèles existants ne permettent pas d'établir un rapport sûr entre charge fiscale et croissance.

Les raisons principales des fortes divergences des résultats et des conclusions totalement contradictoires tirées dans la littérature sont de nature variée. On se réfère souvent à la qualité limitée des données liées à des analyses "top-down", si bien que les chercheurs doivent recourir à des "proxies" en partie aventureux. À les analyser de plus près, on constate en effet que de nombreux agrégats ne sont pas comparables d'un pays à l'autre. À cet égard, la politique familiale fournit un exemple typique: lorsqu'un pays applique une politique familiale consistant avant tout à verser des allocations familiales et d'autres paiements de transfert étatiques et qu'un autre pays applique une politique de déductions fiscales, la charge fiscale ou le taux de la fiscalité paraîtront plus élevés dans le premier pays que dans le deuxième, même si l'influence effective de l'État peut être identique dans les deux pays. D'une manière générale, on signale régulièrement le problème constitué par les régressions et les études centrées sur les seuls impôts, c'est-à-dire sans tenir compte des dépenses publiques en général et de certaines catégories de dépenses en particulier (par ex. les investissements productifs dans la formation, la santé et l'infrastructure et les paiements de transfert)<sup>11</sup>. Parmi les autres propriétés de toute méthode "top-down", le groupe de travail relève la nécessité d'utiliser principalement des moyennes. On fait remarquer avec raison que dans le domaine des impôts, avec ses répartitions très inégales et ses barèmes progressifs, les divergences entre taux d'impôt moyens et marginaux peuvent considérablement fausser les modèles et les régressions. Une difficulté particulière réside toujours dans la prise en compte appropriée de la péri-

---

<sup>6</sup> OECD (2000f)

<sup>7</sup> notamment Leibfritz (1997)

<sup>8</sup> notamment Fölster (1998)

<sup>9</sup> OECD (2000a)

<sup>10</sup> Cf. par ex. Slemrod (1995), Agell (1997), Mendoza (1997)

<sup>11</sup> Cf. par ex. Barro (1997), Kneller (1999)

dicité (chiffres annuels ou moyennes pluriannuelles), du décalage entre variables explicatives et expliquées ainsi que du cycle conjoncturel. Finalement, de nombreux auteurs attirent l'attention sur le problème de la causalité lui-même, dans la mesure où toutes les analyses à long terme connues confirment la loi de Wagner selon laquelle un produit national élevé favorise l'activité étatique et se traduit indirectement par un niveau fiscal accru.

Des résultats concluants font donc défaut. Dans les analyses courantes, la variable explicative du revenu par habitant, de la croissance économique ou de sa modification, c'est-à-dire le niveau ou la modification de la charge fiscale, ne fait pas l'objet de l'attention requise. La littérature économique soulève donc plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. De plus, elle ne parvient pas à réfuter le point de vue acquis au cours des années nonante à partir des explications descriptives concernant le succès de l'économie nationale et l'imposition dans les États comparés selon lequel une corrélation négative entre charge fiscale et succès économique national est tout sauf sûre.

Le développement fulgurant de l'Irlande indique certes qu'une politique modérée, voire agressive, d'allègement des impôts a un effet très positif. Eu égard à la situation initiale peu confortable et à l'important retard économique de ce pays au début de la dernière décennie, on peut cependant sérieusement s'interroger sur les chances de succès d'une telle politique en Suisse. Il existe des pays qui, en maintenant un niveau fiscal général relativement élevé, ont atteint un très bon niveau sur le plan du succès économique, notamment les Pays-Bas et le Danemark qui, de l'avis du groupe de travail, peuvent davantage être comparés avec la Suisse que les autres pays. Les facteurs de succès déterminants de ces deux pays demeurent finalement incertains pour le groupe de travail, faute d'informations suffisantes sur les conditions et les réformes économiques générales réelles. Sur le plan fiscal, l'évolution au Danemark a en tout cas été, du moins à première vue, inverse de celle des Pays-Bas. En effet, alors que le Danemark a fortement baissé les taux maximaux des impôts sur les sociétés et sur le revenu, les Pays-Bas ne les ont pas modifiés du tout durant les années nonante. Les deux pays ont toutefois développé simultanément les régimes fiscaux particulièrement avantageux existant pour les sociétés financières (Pays-Bas) et les holdings (Danemark) ou en ont introduit de nouveaux. En revanche, les deux États font toujours partie de ceux qui connaissent les taux d'imposition des revenus les plus élevés.

L'image générale résultant notamment de ces exemples laisse ainsi supposer que les facteurs de succès fiscaux se situent plutôt au niveau de l'imposition des sociétés et ce moins au niveau d'une faible imposition des bénéficiaires qu'au niveau des réglementations spéciales pour les capitaux particulièrement mobiles. Ce diagnostic concorde d'ailleurs assez bien avec la théorie moderne de la concurrence fiscale, qui traite de l'influence de la mondialisation sur l'imposition<sup>12</sup>. Les éléments principaux de cette théorie sont les suivants: la mondialisation croissante, qui se manifeste par une concurrence de plus en plus vive pour l'acquisition de biens et de facteurs de production, induit à la longue une réduction des impôts sur le facteur de production "capital" et un déplacement fiscal vers le facteur "travail"; l'adaptation progressive de ce régime fiscal mixte repose sur les degrés d'élasticité différents du capital (= taux de réaction relativement élevé aux modifications de la charge fiscale) et du travail (=

---

<sup>12</sup> Cf. par ex. Wilson (1999)

facteur de production relativement peu mobile). En supposant d'une manière simplifiée un stock de capital entièrement mobile, cette théorie prétend, pouvoir montrer également que, dans un modèle d'équilibre portant sur deux pays, le plus grand des deux percevra l'impôt plus élevé du fait que l'érosion du stock de capital est proportionnellement plus faible dans le pays plus petit. Dans un travail publié récemment, Bretschger et Hettich<sup>13</sup> ont soumis les thèses de la théorie de la concurrence fiscale à un test empirique à l'aide d'un panel de 14 pays de l'OCDE dont la Suisse. En ce qui concerne les impôts, leur modèle se fonde sur la charge fiscale moyenne effective (AETR), déjà décrite précédemment (cf. fin du ch. 1.3). Leur analyse inclut des critères de mondialisation tels que des indices de libre circulation des capitaux et d'intensité du commerce extérieur et des valeurs telles que les investissements directs. L'analyse empirique confirme les thèses principales de la théorie de la concurrence fiscale selon lesquelles la mobilité du capital induit une réduction des impôts sur le facteur "capital", alors que la mondialisation croissante engendre une augmentation des impôts sur le facteur "travail". Il est aussi intéressant de constater que l'étude de Bretschger et Hettich conclut à une corrélation nettement négative entre croissance et impôts sur le capital, ce qui soulève toutefois inévitablement les mêmes questions sur l'orientation de la causalité que les travaux précités au sujet de l'influence de l'imposition sur la croissance, même si elles sont cette fois posées exactement dans le sens opposé. Même s'il subsiste diverses questions sur le fond de cette analyse et d'autres études empiriques, le groupe de travail pense que de nombreux éléments tendent à corroborer les hypothèses (dans l'ensemble solidement étayées) en rapport avec la théorie de la concurrence fiscale. Sur la base de cette de cette théorie et des hypothèses confirmées par les observations de différents pays, un groupe de professeurs de l'Université de St-Gall défend lui aussi la thèse, dans son étude présentée en automne 2000<sup>14</sup>, d'après laquelle le succès économique d'un pays dépend moins de la quote-part d'impôt que de la structure fiscale qui doit accorder clairement la priorité à une faible imposition des sociétés.

Le groupe de travail se contente provisoirement de ces explications somme toute contradictoires et se penchera davantage, dans la 2<sup>e</sup> et la 3<sup>e</sup> partie de la présente étude, sur les facteurs fiscaux concrets concernant la place économique suisse et sur l'environnement fiscal réel en Suisse.

---

<sup>13</sup> notamment Bretschger (2000)

<sup>14</sup> notamment Angelini (2000)

## **2<sup>e</sup> partie: Fiscalité et qualité de la place économique suisse**

### **2.1. Remarques préliminaires**

Le groupe de travail tient à faire les remarques préliminaires suivantes:

1. En établissant la liste des priorités fiscales (cf. 4<sup>e</sup> partie), le groupe de travail s'est laissé guider par sa propre compréhension de la qualité de la place économique et de quelques thèses fondamentales (cf. ch. 2.2 et 2.3) qui reposent sur des critères de performance économique.
2. Le groupe de travail estimait que sa liste des priorités fiscales - reposant sur les thèses sus-mentionnées - devrait être contrôlée lors d'un sondage auprès d'agents de l'économie privée. Le court délai imparti ne lui en a cependant pas laissé l'occasion.
3. La composition du groupe de travail ne permet certes pas d'éviter qu'une certaine vision fiscaliste ne ressorte du rapport. Ce n'est toutefois pas un désavantage, si l'on considère que, dans l'intérêt du maintien de l'État social et d'un équilibre social axé sur la stabilité, on ne peut de manière réaliste combler simultanément tous les souhaits émis par les contribuables. La composition du groupe de travail offre au contraire la garantie que le principe directeur pour l'établissement des priorités est la recherche du plus grand bénéfice économique, plutôt que la défense d'intérêts particuliers.
4. Il ressort entre autres des thèses que le risque d'entreprise, avec son rôle de moteur du développement économique, est d'importance décisive. Il faut donc le prendre en considération de manière appropriée au niveau fiscal. Étant donné que la commission d'experts ERU, sous la présidence de M. X. Oberson, travaille en parallèle sur ce thème, le groupe de travail ne veut pas s'exprimer en détail sur le «comment» de la prise en considération fiscale. Sur ce point, la liste des priorités établie par le groupe de travail se limite plus à des mesures ponctuelles au sein du droit en vigueur et ne se hasarde en principe pas sur le terrain d'une vraie réforme fiscale.
5. De même, le groupe de travail ne veut pas s'exprimer sur les propositions de révision engagées par le Conseil fédéral concernant par exemple la loi sur la fusion, la révision du droit de timbre de négociation ou la réforme de l'imposition de la famille. Tous des projets pour lesquels - entre autres aspects - la compétitivité fiscale ou l'amélioration de la performance économique nationale jouent également un grand rôle.

Les remarques préliminaires suivantes concernent la notion de "qualité" et/ou "d'attrait" de la place économique suisse. Avec les thèses fondamentales exposées plus loin, elles donnent le schéma d'évaluation d'un grand nombre de thèmes fiscaux qui seront traités un à un dans la troisième partie de ce rapport.

### **2.2. Notion de "qualité fiscale" de la place économique suisse**

Le groupe de travail utilise les notions de "qualité" et "d'attrait" de la place économique comme des synonymes. Certes, à la notion de qualité de la place économique,

on associe plutôt le maintien des ressources économiques existantes, tandis qu'avec la notion d'attrait, on insiste plus sur l'afflux potentiel de nouvelles ressources supplémentaires. Cependant, en regardant la chose sous l'angle dynamique, on remarque facilement que les deux notions se recoupent et visent le même but: renforcer la performance économique.

De par son mandat, le groupe de travail se limite à la qualité et/ou à l'attrait de la place économique suisse du seul point de vue fiscal. Le groupe de travail est conscient de ne pratiquer qu'un mode de réflexion fragmentaire. Il rend particulièrement attentif à la relation, à ses yeux très importante pour la place économique, qui existe entre les impôts et la contrepartie de l'État. Ce n'est que par les rentrées fiscales qu'un État moderne (basé sur l'industrie ou sur les services) peut créer les conditions essentielles à l'obtention de bons résultats économiques (croissance, emploi), à savoir tout spécialement le maintien et l'amélioration constante de la qualification de la population active, la mise à disposition d'un réseau efficace de transports et de communications, le maintien de la stabilité sociale et de la sécurité, la liberté d'entreprise ainsi que la garantie de la propriété. Même si les impôts constituent avant tout des coûts à minimiser pour les sujets économiques, on peut cependant supposer qu'ils sont considérés en partie comme le prix acceptable d'une prestation réelle de l'État, pour autant qu'elle constitue une contre-valeur appropriée. En l'occurrence, l'ampleur, la qualité et l'efficacité des prestations de l'État jouent un rôle décisif. De ce point de vue, il n'est donc pas étonnant que même les facteurs de production très mobiles n'émigrent pas automatiquement vers la place économique qui offre les impôts les plus faibles. Comme dans les pays européens industrialisés, l'offre étatique et l'infrastructure publique ont atteint partout un niveau remarquable; les impôts, considérés comme le prix de ces prestations, sont donc devenus aux yeux des entrepreneurs et des investisseurs un facteur de choix de la place économique plus important que par le passé.

Du point de vue fiscal, le groupe de travail considère qu'une place économique qualitativement bonne et/ou attractive se caractérise par les attributs suivants:

- Une faible charge fiscale en relation avec une contre-valeur appropriée sous forme de prestation de l'État;
- Un régime fiscal simple et rationnel avec une pratique fiscale la plus uniforme possible;
- Une grande sécurité juridique;
- Un accès aisé aux autorités fiscales, avec la possibilité d'obtenir des renseignements rapides et contraignants.

La réalité montre cependant que le fait de caractériser la qualité et /ou l'attrait d'une place économique au moyen de cette comparaison juridique et pratique ne mène souvent pas à des résultats satisfaisants. Il est en effet facile de démontrer que même une place qui réunit toutes les caractéristiques énoncées de manière optimale, peut rester fiscalement peu attrayante pour certaines branches ou facteurs qui peuvent trouver ailleurs de meilleures conditions. A l'extrême, on pourrait fort bien prétendre que, pour certains investisseurs, seule la place économique qui leur offre le plus d'avantages fiscaux et ne les soumet pas à la taxation ordinaire est qualitativement bonne et attractive. Les expériences réalisées avec l'implantation de nouvelles entreprises montrent en particulier que, dans cette optique, une politique basée

sur des niveaux de référence ("benchmark"), c'est-à-dire sur la concession d'une charge fiscale plus attractive que celle des autres places concurrentes, se rapproche le plus du critère déterminant l'attrait réel d'une place économique.

Au vu de cette réalité mais aussi des nombreuses contradictions constatées, on peut se demander si une définition générale de la qualité et /ou de l'attrait de la place économique est vraiment nécessaire ? Ne pourrait-on pas plutôt supposer qu'il existe en fait un consensus tacite quant au sens de ces notions, quand tous les participants (contribuables et autorités fiscales) les utilisent ? Après une discussion approfondie, le groupe de travail part de ce point de vue et renonce à une définition générale qui serait de toute manière contestée. Il ne le fait d'ailleurs pas par résignation, mais croit au contraire que seul l'examen rationnel de la fiscalité nationale, de sa structure, de ses régimes fiscaux particuliers et l'aménagement des différents impôts permet d'aller plus loin. Toutefois, avant de passer à cet examen, le groupe de travail commence par présenter quelques thèses fondamentales qui, avec les exigences générales concernant un système fiscal compétitif, contribuent à définir un schéma d'évaluation pour l'établissement de la liste des priorités dans le domaine fiscal.

### **2.3. Six thèses fondamentales**

Avec les thèses qui suivent, le groupe de travail croit pouvoir formuler les conditions essentielles d'une fiscalité nationale lucrative et efficiente, qui apporte sa contribution à l'attrait et à la bonne qualité de la place suisse et satisfait aux exigences fondamentales du droit et de la démocratie.

Les thèses qui sont sciemment formulées de manière un peu provocatrice s'énoncent comme suit:

1. La Suisse a beaucoup trop de facettes pour ne vouloir attirer que certains groupes de contribuables
2. Une stratégie visant "la plus faible charge fiscale pour tous" est politiquement vouée à l'échec à court terme; il faut cependant y aspirer à long terme
3. La fiscalité doit tenir compte de la mobilité des facteurs de production
4. La fiscalité doit engendrer des coûts faibles
5. Les aspects relationnels de la fiscalité sont très importants
6. La fiscalité ne doit pas entraver les restructurations

Des réflexions économiques sont à la base de toutes ces thèses. Grâce à elles, il devrait être possible de modeler la fiscalité suisse de telle façon que la meilleure performance économique possible (croissance, emploi, développement durable) puisse être atteinte. Les thèses présentées ici seront traitées unilatéralement sous l'angle économique. Des conflits d'intérêts avec d'autres principes importants de la fiscalité suisse (par ex. la répartition équitable de la charge fiscale) sont donc programmés d'office. Le groupe de travail n'a pas pour mandat de résoudre ces contradictions qui relèvent de la compétence de la politique. Il fait cependant valoir que l'ensemble des contribuables tire le plus grand profit d'une croissance économique soutenue et d'un niveau d'emploi élevé à long terme.

Que signifient ces six thèses ? Comment sont-elles justifiées par le groupe de travail ? Ci-après, le groupe de travail présente ces thèses une par une.

*Thèse 1: la Suisse a beaucoup trop de facettes pour ne vouloir attirer que certains groupes de contribuables*

Cette thèse est un condensé des discussions intensives menées au sein du groupe en vue de définir les contribuables les plus intéressants pour la Suisse (toujours sous l'angle exclusivement économique).

La Suisse, en tant que petit marché intérieur, économie ouverte au monde et à haut niveau de revenus, n'est pas une place propice à toute nouvelle implantation. Elle ne peut pas être attractive par exemple pour l'implantation d'industries lourdes. D'un autre côté, la Suisse est trop grande et trop diverse pour se positionner par exemple comme centre "off-shore". Elle devrait plutôt se positionner comme place économique pour des entreprises de secteurs les plus divers qui génèrent une haute valeur ajoutée. Le savoir-faire est toujours la ressource la plus importante de notre pays. Pour cette raison, le groupe de travail accorde la priorité au maintien des compétences intellectuelles et au développement de nouvelles compétences. La fiscalité et la politique fiscale devraient soutenir activement cette priorité en prenant fortement en considération, au niveau fiscal, l'importance des activités de recherche et développement des entreprises, et ce indépendamment de leur taille, c'est-à-dire aussi bien pour les PME que pour les multinationales.

Le groupe de travail est d'avis que des mesures fiscales ciblées en vue d'améliorer la compétitivité de la Suisse devraient viser en premier lieu l'implantation, la promotion et l'encouragement d'activités et d'entreprises à niveau de savoir-faire élevé. Il est facile de deviner qu'en raison des risques parfois très élevés, seule une partie de ces entreprises vont fleurir à long terme et devenir de bons contribuables, comme leur personnel hautement qualifié. Seul le développement de nouvelles technologies permettra de compenser à long terme le processus de contraction des activités et des entreprises existantes. Pour des raisons économiques et politiques, le groupe de travail pense que le maintien et la création de places de travail concurrentielles sont primordiaux. C'est pourquoi toutes les entreprises florissantes, à l'écoute du marché, innovatrices, qui investissent dans la recherche et le développement et qui sont spécialement liées à la Suisse pour toute sorte de raisons devraient bénéficier des mêmes encouragements. Par leur avance technologique, ces entreprises se caractérisent par les qualités suivantes: elles donnent une image positive de la Suisse, elles sont capables de lancer de nouvelles tendances, elles sont indépendantes des cycles économiques à court terme, elles emploient un personnel motivé, bien formé et bien payé. Le groupe de travail estime qu'il est normal (et justifié) que les meilleures de ces entreprises versent aussi des impôts. Cependant, il est encore plus important pour l'économie nationale que ces entreprises contribuent à maintenir l'emploi à un niveau élevé, à adapter et à améliorer constamment le niveau de qualification de leurs employés, qu'elles versent de bons salaires (qui constituent le principal substrat fiscal de notre pays) et enfin qu'elles soient le client régulier des artisans locaux.

Comme le montrent diverses expériences, le fait que le centre de décision économique d'un groupe d'entreprises internationales (d'une multinationale) se trouve en

Suisse constitue une valeur en soi, puisqu'il contribue au maintien d'un niveau d'emploi et de qualification élevé en Suisse. Vu les désavantages concurrentiels manifestes dont souffre la Suisse (petit marché intérieur et manque d'intégration, au moins au niveau institutionnel), une imposition modérée constituerait un avantage évident pour favoriser l'implantation de centres de décision de sociétés multinationales. Il ne faut pas non plus négliger toute la palette des possibilités d'emplois pour les spécialistes du secteur financier qui dépendent de la présence de tels centres de décision.

Les entrepreneurs qui dirigent des entreprises et qui investissent forment aussi une catégorie de contribuables qui portent un intérêt considérable à la place suisse (en l'occurrence à un domicile en Suisse). Il est indéniable qu'un point d'attache particulier se crée avec la Suisse lorsque les entrepreneurs y prennent domicile. Une imposition qui tient compte de manière convenable du risque d'entrepreneur peut, en liaison avec de bonnes prestations de l'État, renforcer ce lien, limiter la volonté de mobilité physique, augmenter la propension à investir en Suisse et, en outre, produire un bon rendement fiscal.

Ces développements ne prennent pas suffisamment en considération l'hétérogénéité de la Suisse. En réalité, la constellation d'intérêts devrait varier beaucoup suivant les régions. Le changement structurel continu en Suisse, qui va dans le sens d'une société de services offrant ses prestations au niveau international, s'effectue pour des raisons diverses surtout dans les grandes agglomérations. Les centrales de multinationales et le secteur financier s'implantent presque exclusivement dans ces agglomérations, si bien que pour les autres régions de Suisse qui sont intéressées à renforcer leur économie locale et à créer suffisamment de nouveaux emplois, ce sont certainement d'autres mesures fiscales que celles des grands centres urbains qui s'imposent. Dans ces régions, on accordera généralement la priorité aux mesures en faveur des PME de production et de leurs activités de recherche et de développement. Dans les régions touristiquement attrayantes, on s'intéressera particulièrement au groupe-cible constitué par les personnes fortunées imposées selon la dépense. L'implantation de ces contribuables ne joue pas un grand rôle au niveau de l'emploi, et leur utilité économique n'est certainement pas comparable au niveau suisse aux avantages qu'apportent les autres catégories de contribuables déjà évoquées. Au niveau local et régional, il est cependant possible que l'implantation de ces personnes, qui ont un grand pouvoir d'achat et un grand rendement fiscal, offre des avantages comparables à ceux qu'apporte la centrale d'une multinationale à un canton ou au pays entier.

Ces réflexions sur les constellations d'intérêts différentes pour les diverses régions suisses montrent qu'il serait erroné de vouloir définir de manière générale les contribuables les plus intéressants pour la Suisse, ce qui aurait pourtant beaucoup simplifié la fixation des priorités des mesures fiscales visant à améliorer la qualité et/ou l'attrait de la place suisse. Si l'on accepte par contre la réalité de notre État fédéral, on arrive inévitablement à la conclusion, qu'il est capital pour le maintien et l'amélioration de la place économique que la fiscalité au niveau fédéral laisse suffisamment de champ libre aux diverses régions pour qu'elles puissent prendre en considération de manière appropriée la structure de leurs contribuables locaux.

Au surplus, on devrait aussi être prêt à accepter que les priorités dépendent en fin de compte des contribuables eux-mêmes. Toute entreprise ou toute personne qui, par

ses activités économiques, ses investissements, ses activités de recherche et de développement, sa technologie et sa fortune privée, mais surtout par les emplois qu'elle crée, peut contribuer au bien-être économique d'une commune, d'un canton ou de la Suisse entière, éveille directement l'intérêt des autorités responsables. Pour le succès de la Suisse au niveau fiscal, il est donc important de conserver la plus grande flexibilité possible au niveau de la loi.

*Thèse 2: une stratégie visant " la plus faible charge fiscale pour tous" est politiquement vouée à l'échec à court terme; il faut cependant y aspirer à long terme*

Même si l'on considère la fiscalité du point de vue de la compétitivité économique, on doit respecter pour chaque impôt les principes fondamentaux de la neutralité de la concurrence et de l'égalité de traitement des contribuables. On peut en déduire qu'il faut constamment chercher des solutions qui instituent les mêmes règles et dégrèvements pour tous les contribuables (et non pour une partie seulement). En d'autres termes: on devrait promouvoir des solutions qui engendrent une charge plus faible pour tous et non rechercher des solutions particulières pour quelques-uns. Un tel postulat aurait des conséquences importantes s'il était respecté à la lettre: il interdirait en effet tout activisme politico-fiscal motivé par des raisons économiques. La politique de promotion de la place économique s'effectuerait donc au niveau fiscal uniquement par des mesures générales et non par une politique de niche.

Même si le groupe de travail saluerait une telle fiscalité, il ne la considère pas comme réaliste dans les circonstances actuelles. Tant que la Constitution fédérale accorde une large autonomie fiscale aux cantons, il n'est pas possible de réaliser une fiscalité uniforme pour tous les contribuables et ce, ni au niveau juridique, ni au niveau politique. La réalité économique montre d'ailleurs que même les États à charge fiscale relativement faible offrent des régimes fiscaux particulièrement avantageux à certaines branches économiques ou à certaines entreprises. Que ce soit à cause de risques particuliers, de l'imposition à l'étranger, des dépenses de recherche, de l'orientation internationale ou d'autres facteurs, on peut toujours trouver une raison pour une imposition plus faible (c'est-à-dire indépendamment du niveau général des impôts). Le fait que tous les pays de l'OCDE – y compris ceux sans fédéralisme fiscal marqué et indépendamment de leur quote-part d'impôt - essaient de conserver leurs régimes fiscaux particuliers, est très parlant. Outre une compétitivité fiscale croissante, ce phénomène devrait cacher une dure réalité politico-économique. En effet, les États qui essaieraient de promouvoir leur place économique en pratiquant une fiscalité caractérisée par une charge fiscale faible pour tous les contribuables, sans aucune différenciation, devraient s'accommoder de pertes importantes et inutiles. Il est en effet indéniable que ces États pourraient imposer une charge fiscale plus élevée à de nombreux contribuables sans effets négatifs pour leur place économique, mais pas à tous.

Il est aussi facile de remarquer qu'une grande majorité de contribuables suisses ne remet pas fondamentalement en cause les inégalités fiscales qui se sont développées avec le temps, par exemple dans le domaine de l'imposition des entreprises, si cela donne une chance d'attirer des investissements supplémentaires et de créer des emplois en Suisse. Si ces instruments fiscaux sont appliqués avec un minimum de transparence, la légitimation démocratique est sans aucun doute respectée.

Bien entendu, rien de cela ne va contre l'exigence d'une fiscalité avec une charge fiscale réduite pour tous. Il est évident qu'une telle fiscalité serait une contribution importante à l'attrait d'un pays. Dans ce cas, on aurait moins besoin d'accorder des régimes fiscaux encore plus favorables, mais on ne pourrait quand même pas s'en passer dans la perspective d'améliorer la performance économique (valeur ajoutée, emplois, technologie).

Si une différenciation reste dans l'intérêt de la place économique, la fiscalité doit cependant rester équilibrée dans le sens où les meilleurs résultats économiques obtenus doivent amener à une certaine généralisation des avantages fiscaux. Une fiscalité qui ne vise pas ce but mais qui s'appuie, au contraire, sur une politique constante de promotion ne peut pas être qualifiée d'équilibrée et ne serait certainement pas acceptée (à juste titre) par la communauté.

### *Thèse 3: la fiscalité doit tenir compte de la mobilité des facteurs de production*

Cette thèse est étroitement liée à la précédente. "L'élasticité fiscale" des facteurs de production (c'est-à-dire l'adaptation de l'offre qui suit un changement fiscal) est variable. Dans le souci d'assurer par les impôts les moyens nécessaires au financement des tâches de l'État définies par la politique, l'État doit, bon gré mal gré, pour des raisons de compétitivité, prendre en considération de manière adéquate la mobilité différente des facteurs de production. S'il ne le fait pas (par ex. parce qu'il a une compréhension formelle trop large du principe de légalité de traitement), il risque aussi bien la non-implantation de nouveaux facteurs mobiles que le départ de facteurs existants. Le groupe de travail est persuadé que la nécessité économique de prendre en considération la mobilité élevée de certains facteurs de production se cache souvent derrière les régimes fiscaux particulièrement favorables qui existent déjà dans les pays de l'OCDE.

Si l'on suppose que les facteurs de capital financier, actifs physiques, travail, sol (pris dans cet ordre) ont une mobilité décroissante, alors l'imposition du capital sera à long terme plus basse que celle du travail ou du sol. D'ailleurs, il faut remarquer que la mobilité peut aussi varier énormément dans une même catégorie de facteurs de production. Le risque de perdre des personnes à hauts salaires et revenus, prêtes à changer de région, qui est souvent cité dans le cadre de la compétition fiscale inter-cantonale en témoigne. Enfin, il faut répéter que pour un certain niveau fiscal, la mobilité ne dépend pas seulement de la charge fiscale, mais aussi de la contrepartie concrète de l'État (tout spécialement en ce qui concerne l'infrastructure publique et la sécurité juridique).

La prise en considération de la mobilité des facteurs de production individuels peut certes conduire à des conflits avec la répartition équitable de la charge fiscale. Cependant, à cet aspect – tel que présenté dans la thèse 1 – on doit opposer le résultat économique obtenu qui, de toute vraisemblance, est meilleur (croissance, emploi, avance technologique) et génère en retour des rentrées fiscales. Dans une société démocratique, le but d'une répartition fiscale uniforme et équitable revêt une grande importance. C'est pourquoi il faut, d'après le groupe de travail, qu'il existe un réel potentiel économique supplémentaire pour justifier toutes les mesures qui vont à l'encontre ce but. Ceci mis à part, on devrait toutefois bien se garder d'exprimer des

jugements hâtifs sur les dérogations au but d'une imposition absolument uniforme pour tous, qui sont motivées par l'économie, avant de connaître avec certitude les mécanismes de transfert fiscal et sur l'incidence fiscale effective – et non formelle !

*Thèse 4: la fiscalité doit engendrer des coûts faibles*

La perception des impôts peut occasionner des coûts plus ou moins élevés. Un facteur essentiel d'influence des coûts est la promulgation de lois fiscales claires et simples, avec le moins possible d'exceptions, et qui peuvent être bien comprises par le contribuable lui-même. Dans ce cas, on réduirait d'autant la nécessité pour le contribuable de se faire conseiller en matière d'impôt. Vu les quotes-parts d'impôts actuelles des pays européens (dont la Suisse), on ne peut cependant pas compter sur des lois fiscales "simples", d'où la nécessité, notamment pour les multinationales, de recourir à des instances spécialisées dans le conseil fiscal. Pour les formes de transformations, Les services de ce secteur économique, qui fournissent également dans notre pays nombre d'emplois bien rémunérés, sont également très demandés en cas de restructurations. Cela ne change toutefois rien au fait que les entreprises et les contribuables pourraient en général baisser leurs coûts si les lois fiscales étaient plus simples et l'environnement mieux adapté (cf. thèse 5). En l'occurrence, la Suisse pose un bon jalon avec la nouvelle loi sur la fusion. En outre, on doit supposer que des impôts élevés appellent en règle générale un grand besoin de régulation. Une fiscalité la plus faible possible et une structure des impôts la plus favorable possible (peu de types d'impôts, pondération de chaque type d'impôt) sont les principaux facteurs de baisse des coûts. Tous les intéressés pourraient également réaliser des économies substantielles si les autorités fiscales utilisaient plus largement les moyens de communication électroniques modernes, surtout dans la correspondance de masse avec les contribuables.

*Thèse 5: les aspects relationnels de la fiscalité sont très importants*

Par "aspects relationnels", on entend le contenu "culturel" qui est à la base de l'activité des autorités fiscales et de leur conception du rôle qu'elles ont à jouer. Ces aspects comprennent par exemple: la compétence (juridique, économique, socio-politique et pratique), la conception du service à la clientèle, l'intégrité, la fiabilité, la stabilité de la pratique et la prévisibilité, les avis préalables contraignants envers les contribuables et basés sur la bonne foi et la rapidité. Ces aspects relationnels et leur développement ultérieur sont d'une importance décisive pour la place économique. On reconnaît de manière générale sous la notion de "reputation test" que les multinationales préfèrent a priori les places économiques où les formalités fiscales sont peu importantes et vite réglées, où l'accès aux autorités fiscales pour le règlement de questions d'application est facile et où la sécurité du droit est élevée. La qualité du rapport entre les contribuables et le fisc semble aussi être un critère important pour les personnes physiques et les entrepreneurs/investisseurs. Sur ce point, la Suisse devrait plutôt être bien placée sur le plan international. Il faut cependant faire attention à ne pas vouloir tout réguler, même la plus petite marge de manoeuvre dont disposent les entrepreneurs. En fin de compte, il est décisif pour le contribuable que la taxation fiscale soit simple, rapide, peu onéreuse et qu'elle entre vite en force.

*Thèse 6: la fiscalité ne doit pas entraver les restructurations*

- Des changements économiques de toute sorte obligent parfois les entreprises à se donner de nouvelles structures. En l'occurrence, il est de l'intérêt d'une bonne place économique que les autorités fiscales puissent informer les entreprises des conséquences fiscales d'une transformation dans des délais rapides, de manière contraignante et ex ante (par anticipation), et qu'elles jouent quasiment le rôle de conseiller fiscal. De ce point de vue, les conditions en Suisse devraient être très bonnes.
- La fiscalité devrait être aménagée de telle manière qu'elle ne pénalise pas l'entreprise concernée en cas de restructuration. En d'autres termes: dans une bonne place économique, on devrait avoir la garantie de la neutralité fiscale pour les restructurations.
- Les dispositions, qui ont pour effet de maintenir les charges fiscales latentes lors de restructurations sont aussi logiques. Il s'ensuit qu'il faut fondamentalement imposer toutes les sorties de fonds et tous les produits d'aliénations, indépendamment du fait qu'ils sont liés ou pas à une restructuration.
- Les entreprises ne peuvent pas toujours prévoir longtemps à l'avance les restructurations qui sont économiquement nécessaires. Parfois, une nouvelle restructuration s'impose après un laps de temps relativement court. Pour cette raison, il faut éviter en principe d'inscrire de longs délais de blocage dans les lois fiscales.

### 3<sup>e</sup> partie: Thèmes fiscaux discutés en détail et propositions

Cette troisième partie énumère tous les thèmes fiscaux discutés par le groupe de travail, touchant à titre d'exemple tant le droit d'émission ou l'impôt sur les successions que la double imposition économique ou la charge administrative. Elle traite tout d'abord les thèmes concernant l'imposition des entreprises et des capitaux qui y sont investis. Viennent ensuite les thèmes touchant l'imposition des personnes physiques. Enfin, le groupe de travail développe des thèmes fiscaux de nature générale. Pour l'attribution des thèmes à ces trois catégories, le groupe de travail a examiné le point de rattachement le plus important entre le thème et la catégorie concernée. Tous les thèmes sont abordés selon même schéma (de *A. Droit d'émission sur les actions et les obligations à AE. Information et présentation sur Internet*). Sont énumérées pour commencer les constatations, questions et propositions que certains membres du groupe de travail ont déposées par écrit au début des travaux (63 propositions différentes ont été présentées au groupe de travail). Les constatations et propositions des experts entendus sont également incorporées au présent rapport. En guise de quintessence des discussions sur un thème les réponses aux questions suivantes sont brièvement résumées ensuite:

- Le thème concerné est-il déterminant pour la place suisse ?
- Répond-il au critère de l'universalité de l'impôt ?
- Des mesures sont-elles justifiées dans ce secteur ?
- Si oui, lesquelles ?
- Y-a-t-il un lien avec d'autres thèmes et si oui, lesquels ?

La réponse à la question de l'universalité de l'impôt doit porter sur les points suivants: tous les contribuables sont-ils touchés ou seulement un grand nombre d'entre eux ou encore seulement les petits ou les grands ? Certains contribuables échapperont-ils à l'impôt grâce à un bon conseil fiscal; y en aura-t-il que peu qui payeront ou que les «moins malins» ?

Sous le titre ***priorité***, le thème, ainsi que le caractère nécessaire ou souhaitable de la mesure décrite, sont classés selon l'échelle suivante (pour certains thèmes, le groupe a renoncé consciemment à l'affectation à une catégorie déterminée):

- 1: Mesure(s) nécessaire(s)!
- 2: Mesure(s) utile(s), mais moins urgente(s)
- 3: Mesure(s) à faible utilité directe
- 4: Mesure(s) sans utilité directe
- 5: Mesure(s) à caractère compensatoire, parce qu'elles accordent un encouragement trop important ou des cadeaux inutiles.

Le paragraphe "conclusion" résume les points forts de la discussion qui ont abouti à la conclusion que des mesures sont ou non à prendre. Sous ce chapitre sont expliqués les motifs qui sont à la base d'éventuelles recommandations concrètes. Des points de vue minoritaires y figurent également.

Les lecteurs qui s'intéressent aux questions de compétitivité fiscale pourraient s'étonner de l'absence de propositions – parmi les mesures discutées - portant sur le réseau suisse des conventions en matière de double imposition et sur les réglementations qu'elles contiennent. Cela ne signifie pas que le groupe de travail ne leur accorde pas d'importance pour la compétitivité de la place économique, bien au contraire. Il faut en chercher la cause dans le fait que la modification de ces conventions requiert l'intervention de deux États souverains. Il n'y a donc pas lieu d'aborder cette problématique dans le cadre de ce mandat. Par définition, l'interdiction de la double imposition est au premier plan des négociations dans ce domaine, même si les questions de compétitivité y jouent bien sûr un grand rôle.

### 3.1. Imposition des entreprises et du capital investi dans l'entreprise

#### A. Droit d'émission sur les actions et les obligations

##### Propositions:

1. Supprimer le droit d'émission sur les actions ou perception uniquement sur la valeur nominale
2. Maintenir le droit d'émission
3. (En cas de maintien): réduire le délai de blocage trop long pour les scissions
4. Renoncer à des distinctions supplémentaires pour des motifs fiscaux, par exemple entre quasi-fusion et scission horizontale avec délai de blocage
5. Supprimer le droit d'émission sur les obligations

Thème important ?	Oui (pour les sociétés fortement capitalisées) Non (pour les PME)
Universalité de l'impôt ?	Non
Mesures justifiées ?	Oui
Si oui, lesquelles ?	Propositions 1 et 5
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	R. Délais de blocage

#### **Priorité: 1**

Conclusion: Pour les PME, le droit d'émission sur les actions ne constitue pas un problème grave; en revanche, pour l'implantation des sociétés à capital social élevé, ce droit peut coûter cher. Si on accorde plus d'importance à l'implantation des centres des grands groupes, l'abolition du droit d'émission sur les actions est urgente. Si l'importance primordiale est donnée aux PME, il y aurait néanmoins lieu d'examiner une réduction à la valeur nominale, ce qui résoudrait les autres problèmes de distinction et de délais de blocage. Pour ce qui est de la mesure 3 (réduction du délai de blocage pour les scissions), des efforts sont en cours pour arriver à une harmonisation avec la nouvelle loi sur la fusion. Le droit d'émission sur les obligations prélevé dès 1993 sur les débiteurs nationaux s'avère de plus en plus contre-productif. Il augmente le coût des fonds étrangers dans une mesure telle que les entreprises se

réfugient dans des solutions permettant d'éviter le paiement du droit. Ce droit pèse aussi sur le financement des collectivités publiques et renchérit le refinancement des crédits hypothécaires, puisqu'il est aussi prélevé sur l'émission d'obligations de caisse. Pour ces motifs, le groupe de travail recommande l'abolition du droit d'émission sur les obligations. Il en escompte une diminution des frais de financement qui se traduira par un apport à l'économie nationale.

## ***B. Droit de négociation***

### Constatations:

- Le droit de négociation constitue une obole justifiée pour les prestations de l'État en faveur de la place financière

### Propositions:

6. Maintenir le droit de négociation, toutefois avec réduction et uniformisation des taux à 1 pour mille
7. Abolir le droit de négociation et le remplacer par une TVA sur la valeur créée par les banques
8. Réduire les taux
9. Renoncer à percevoir le droit d'émission aux dépens de la fortune commerciale

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui (tendance à la baisse)
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Cf. conclusion
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

### ***Priorité: 2***

Conclusion: Le risque d'émigration des opérations, notamment des opérations des investisseurs institutionnels pour lesquels le droit de négociation constitue un élément important des coûts, est bien réel. Il serait surtout grave de perdre des emplois bien rémunérés. L'universalité de l'impôt est encore respectée, toutefois elle a tendance à diminuer. De toute manière, il est bon d'essayer d'anticiper sur les événements, comme lors de la dernière révision urgente. Les nombreuses révisions de ces dernières années montrent qu'il y a lieu d'agir dans le domaine du droit de négociation pour des raisons de concurrence. Le remplacement du droit de négociation par une TVA sur la valeur créée par les banques n'est pas considéré comme une option valable pour des raisons d'eurocompatibilité.

### **C. Impôt anticipé**

#### Constatations:

- En matière d'impôt anticipé, la pratique a tendance à ranger toute sorte d'opérations commerciales dans les manœuvres visant à éluder l'impôt.
- Avec un taux trop élevé de 35 %, la Suisse barre l'accès à l'établissement sur son territoire de prestataires de services intéressants en matière financière.

#### Propositions:

10. Élargir la procédure de déclaration avant tout aux dividendes de groupes, mais aussi aux dividendes de sociétés anonymes où l'aspect personnel est important.
11. Changer la pratique en matière de réserves anciennes
12. Exempter le remboursement des réserves créées au moment de l'apport en nature de participations (réserve agio)
13. Réduire le taux
  - Variante 1: réduction à 30 %
  - Variante 2: réduction à 20 ou à 25 %
  - Variante 3: différencier les taux: un taux pour les contribuables domiciliés en Suisse ou dans les pays ayant conclu une convention de double imposition avec la Suisse, un autre taux pour les contribuables non identifiables
14. Limiter la tendance de la pratique à généraliser les opérations commerciales considérées comme permettant d'éluder l'impôt

Thème important?	Oui, mais limité (par ex. aux fonds de placement)
Universalité de l'impôt ?	Oui, pour les dividendes Non, pour les autres produits (par ex. intérêts, fiducie, fonds)
Mesure justifiée?	Oui
Si oui, laquelle?	Propositions 10 (cf. conclusion) <u>et</u> 12
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	R. Délais de blocage T. Prix de transfert

#### **Priorités: 1 et 3**

Conclusion: La pratique concernant l'impôt élué ne peut pas être considérée comme généralisée. L'ancienne pratique selon laquelle les remboursements n'étaient pas accordés non plus aux nationaux a été abandonnée à condition que le canton élucide l'état des faits. Selon la pratique actuelle, l'apport d'une participation suisse par un étranger dans un holding suisse est toléré sans qu'il y ait imposition, pour autant qu'il soit comptabilisé au prix de revient. Un élargissement de la procédure de déclaration pour les groupes (mesure 10) est déjà introduit; contre un tel élargissement aux sociétés anonymes, où l'aspect personnel est important, on avance que

cette mesure n'est pas praticable pour les cantons. Il n'en demeure pas moins qu'elle devrait être examinée de plus près.

Un taux d'impôt réduit aurait pour effet que de nombreux établissements (dont une grande partie n'a pourtant pas d'activité commerciale qualifiée en Suisse) prendraient la forme d'une société de droit suisse. Cependant, les réductions de taux ne sont pas opportunes ni du point de vue de la politique intérieure, ni du point de vue de la politique extérieure. De plus, différencier les taux entraînerait un accroissement de travail énorme et insupportable pour les cantons.

En ce qui concerne la réalisation urgente de la mesure 12, il y a lieu de prendre en compte le problème particulier de l'agio en monnaie étrangère.

Pour ce qui est de la pratique en matière de réserves anciennes, il résulte clairement de la loi qu'elles ne sont pas à évaluer sous l'angle de la place économique, mais sous celui de l'impôt élué et du maintien de la substance fiscale suisse. La pratique en matière de réserves anciennes, particulièrement entre sociétés du même groupe, pourrait certainement faire l'objet d'un examen approfondi sous l'angle des conventions de double imposition.

#### **D. "Pièges fiscaux": liquidations partielles indirectes / transposition / holding d'héritiers, impôt sur les gains en capital et sur les gains de participations**

##### Constatations:

- La pratique en matière de liquidation partielle indirecte, transposition, holding d'héritiers empêche de prévoir et de calculer la charge fiscale.

##### Propositions:

15. Renoncer à la pratique en matière de liquidation partielle indirecte, transposition, holding d'héritiers, etc. et introduire, pour compenser, un impôt sur les gains de participation
  - Variante 1: impôt sur les gains de participation à faible taux d'imposition et uniquement pour les participations d'au moins 50 %
  - Variante 2: impôt sur les gains de participation pour les sociétés de capitaux et de personnes, uniquement sur les fonds pouvant être distribués, pour autant qu'elles n'exercent pas leur activité à titre professionnel.
16. Résoudre les problèmes "liquidation partielle indirecte, transposition, holding d'héritiers" par une définition impérative des participations comme éléments de la fortune commerciale et par la perception d'un impôt annuel sur la vente de participations
17. Abandonner la pratique fiscale qui fait d'un gain en capital non imposable un revenu en capital imposable; la pratique en vigueur contrevient au principe de la prévision du résultat fiscal et freine ou empêche une action économiquement correcte sur les marchés financiers
18. Pas d'impôt sur les gains en capital
19. Introduire un impôt spécial proportionnel de 25 % sur les gains en capital provenant de placements effectués avec des instruments financiers cotés en bourse pour les personnes physiques qui ne sont pas commerçants de titres professionnels avec une franchise de 20 000 fr./an

Thème important?

Oui, pour la sécurité du droit

Universalité de l'impôt ?	Non
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 16 (cf. aussi conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	C. Impôt anticipé E. Bases de calcul F. Double imposition économique I. Impôt sur le capital K. Déduction pour participation V. Impôt sur la fortune AB. Harmonisation

### ***Priorité: 1***

Conclusion: On peut nier que les "pièges fiscaux" visés plus haut soient décisifs pour le choix du lieu d'implantation d'une entreprise. En revanche, la pratique varie à tel point d'un canton à l'autre qu'on ne peut plus parler de sécurité du droit ni d'universalité de l'impôt. Tout cela résulte de la forte différence et de l'incompatibilité entre impôt sur les revenus du capital, d'une part, et impôt sur les gains en capital, d'autre part. Aussi le groupe de travail propose-t-il une solution claire et logique au niveau de la loi qui permettrait aux intéressés de prévoir en tout temps les conséquences fiscales de leurs actions (versements de dividendes) ou de leurs omissions (thésaurisation ou vente ultérieure) et d'optimiser leurs décisions en conséquence. A cet effet, il y a lieu de frapper les gains sur ventes de participations d'un impôt spécial, proportionnel et à un taux raisonnable (éventuellement d'un impôt sur les revenus, mais, par exemple, à la moitié du barème seulement). Les participations devraient alors être soumises aux mécanismes applicables à la fortune commerciale en ce qui concerne la valeur comptable, les corrections de valeur, etc. Hormis le cas des négociants professionnels de titres, les gains en capital réalisés dans la gestion d'un portefeuille ne pourraient être soumis qu'exceptionnellement (par ex. seulement les gains à court terme, soit dans les 12 mois) à l'impôt sur les revenus provenant d'une activité commerciale. De cette manière, l'imposition des "business angels" pourrait être résolue de manière satisfaisante. A défaut, on ne pourrait pas éviter l'imposition au barème ordinaire des revenus en capital qu'ils réalisent sur leurs participations dans le cadre de leur activité commerciale.

Une minorité du groupe de travail se prononce contre l'imposition des gains provenant de ventes de participations, même si elle concède que de la sorte les revenus pourraient être imposés globalement de manière plus neutre. Cette minorité voit dans la non-imposition des gains en capital un avantage fiscal attractif pour la Suisse qui ne devrait pas être abandonné. De plus, elle fait valoir que la solution proposée inciterait à des distributions de bénéfices complémentaires, ce qui aurait pour effet d'affaiblir l'autofinancement jusqu'ici très solide des entreprises suisses. En tout état de cause, les effets du concept recommandé ainsi que ses risques devraient être examinés de plus près.

### ***E. Taux d'imposition et bases de calcul***

#### Constatations:

- Un taux d'impôt bas est plus attractif qu'une base de calcul généreuse
- L'élargissement de la base de calcul entraîne nécessairement davantage d'ordonnances, de décisions, de directives, etc., ce qui se traduit par des charges supplémentaires et un amenuisement de l'efficacité.

#### Propositions:

20. Appliquer des critères restrictifs lors de l'évaluation du revenu (amortissements, réserves latentes, sous-évaluation d'un tiers des stocks de marchandises, du croûte, provisions forfaitaires) pour diminuer les taux d'imposition.
21. Renoncer aux baisses de taux au profit d'un élargissement de la base de calcul

Thème important?	Oui / Non = question de mesure
Généralité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 21
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	AB. Harmonisation

#### ***Priorité: 4***

Conclusion: La discussion ne porte pas sur les taux d'imposition en tant que tels, mais uniquement sur l'attrait de taux plus bas pour le cas où ils seraient accompagnés d'un élargissement de la base de calcul. Elle est bien sûr influencée fortement par le fait que les taux sont aujourd'hui déjà relativement bas en Suisse. De ce point de vue, toutes les différentes possibilités de lissage des bénéfices sont très bienvenues dans l'optique des entreprises. Ces possibilités leur promettent plus de flexibilité et d'optimisation qu'une base de calcul fortement élargie avec, le cas échéant, des taux un peu plus bas. Il est vrai que des charges fiscales latentes trop élevées devraient être évitées. Elles pourraient en effet limiter l'activité de l'entreprise.

### ***F. Double imposition économique***

#### Constatations:

- En fait, la double imposition ne constitue pas un problème pour les PME car la plus grande partie de ces entreprises ne réalise pas ou peu de bénéfices et trouve une issue favorable à ce problème par le versement d'un salaire à l'entrepreneur ainsi que par le système du prêt aux actionnaires
- La double imposition entraîne une charge fiscale trop élevée en cas de distribution combinée à des taux marginaux élevés pour l'impôt sur le revenu

Propositions:

22. Atténuer la double imposition comme suit :

Variante 1: échelonner les taux ou imputation

Variante 2: déduire un dividende normal

Variante 3: réduire l'imposition des dividendes pour les personnes physiques

23. Créer des structures juridiques transparentes et neutres du point de vue fiscal, avec exclusion de responsabilité (comme pour les personnes morales)

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui (cf. conclusion)
Si oui, laquelle ?	Proposition 22
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation E. Base de calcul I. Impôt sur le capital J. Neutralité de la forme juridique AB. Harmonisation

**Priorité: 1**

Conclusion: Différentes analyses montrent que dans la constellation actuelle (pas d'impôt sur les gains en capital en cas de vente de participations), la double imposition économique des PME ne constitue pas un thème important pour la compétitivité suisse, à condition de garder l'équilibre actuel entre des taux d'impôt sur le revenu relativement bas et des bases de calcul "libérales", soit généreuses. A ces conditions, la double imposition économique des PME ne pose pas de problème en Suisse lors de distributions régulières "normales" de revenus. S'il y avait lieu d'agir, il faudrait en priorité traiter l'imposition des revenus des sociétés de personnes. Une minorité du groupe de travail prône également, avec le maintien de la non-imposition des gains en capital lors de la vente de participations, un adoucissement de la double imposition économique qui constituerait justement une mesure favorisant l'attrait de la place économique suisse. Elle fait valoir que la distribution des revenus ne peut souvent pas se faire librement, tout spécialement pour les sociétés de famille. Quoi qu'il en soit, un adoucissement est recommandé d'urgence pour la double imposition économique dans le cas où, comme déjà proposé, une imposition plus neutre des revenus (sur les distributions et les gains de participation) verrait le jour. Parmi les variantes de la mesure 22, le groupe préfère la troisième (réduction de l'imposition des dividendes pour les personnes physiques) étant entendu que par dividendes, il faut comprendre ceux qui sont issus des participations qui impliquent un certain engagement "entrepreneurial" de l'investisseur (participations dites qualifiées).

## **G. Pertes et compensation des pertes**

### Constatations:

- Le report des pertes est certes un instrument efficace mais n'a pas de valeur de marketing
- Le report des pertes sur les années précédentes peut être abandonné pour des raisons de budgétisation
- Pour pallier l'absence de la compensation des pertes dans un groupe, la loi sur la fusion pourrait servir partiellement de roue de secours.

### Propositions:

24. Admettre un report illimité des pertes
25. Prolonger le report des pertes à 10 ans
26. Renoncer à introduire le report fiscal des pertes
27. Permettre la compensation des pertes au sein d'un groupe

Thème important?	Oui, pour les groupes Non, pour les PME
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 27 (cf. conclusion)
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels ?	AB. Harmonisation

### **Priorité: 3**

Conclusion: Le groupe de travail soutient la compensation des pertes au sein d'un groupe, mais seulement dans le cas où celui-ci exercerait une option (dont la base légale est encore à créer) pour son imposition. Quant à la prolongation ou à l'abolition du délai de report des pertes, le groupe de travail ne s'y oppose pas, mais considère que ces mesures ne sont pas importantes pour l'attrait de la place économique suisse. De ce point de vue, l'imposition du groupe constituerait certes un avantage; toutefois, elle comporterait des inconvénients importants liés à la charge administrative que supporteraient les cantons pour son exécution. Grâce à la nouvelle loi sur la fusion, la question de l'imposition des groupes perdra certainement de son importance.

## **H. Arrêté fédéral en faveur des régions en redéploiement (Lex Bonny)**

### Constatations:

- Les avantages de cet arrêté ne profitent pas seulement aux nouvelles entreprises mais également - à tort - aux entreprises qui se restructurent. L'objectif de la loi est de moins en moins respecté car toutes sortes d'opérations sont désormais qualifiées de restructuration. La loi débouche de plus en plus sur un résultat nul et ne provoque que des distorsions de concurrence.

- Cette loi devient de plus en plus un instrument de l'optimisation fiscale internationale pour laquelle la Confédération fait des concessions inutiles.

Propositions:

28. Renoncer à l'exonération de l'impôt fédéral direct et limiter l'allègement fiscal à la moitié au plus de l'impôt fédéral direct

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Non
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 28
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels ?	AB. Concurrence fiscale intercantonale

**Priorité: 5**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que l'application actuelle de la lex Bonny mène à des distorsions injustifiables de concurrence entre régions favorisées et régions défavorisées. L'exonération de l'impôt fédéral direct représente un cadeau inutile aux entreprises qui décideraient de s'établir en Suisse même si elles ne bénéficieraient pas d'un tel allègement. Il en serait de même si l'allègement fiscal allait moins loin. Il comporte même le danger, dans beaucoup de cas, d'attirer des aventuriers ne laissant ni investissements ni emplois durables. De plus, il faut tenir compte du fait que le canton concerné octroie en plus une exemption fiscale relevant de sa souveraineté. De la sorte, l'exonération de l'impôt fédéral direct s'ajoute à l'exemption cantonale. Il est vrai qu'en pratique, les autorités n'octroient plus d'exemption fiscale totale dans le cadre de la lex Bonny : on applique ici et là une exemption partielle ou, le cas échéant, une limitation de l'exemption totale à moins de 10 ans. Une solution telle que préconisée par la mesure 28 permettrait d'éviter des cadeaux fiscaux généralement inutiles. La place économique suisse resterait néanmoins attractive avec un taux minimal sur les bénéfices de 4 %.

***I. Impôt sur le capital***

Propositions:

29. Abolir les impôts cantonaux sur le capital

Thème important?	Non (principe de l'équivalence) Oui (impôt sur la substance)
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 29 (cf. conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation AB. Harmonisation

**Priorité: 1**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que la tendance actuelle à une forte diminution des taux de l'impôt sur le capital ne constitue pas obstacle à une implantation en Suisse. Cet impôt sur le capital revêt de plus en plus le caractère d'un émolument modeste au sens du principe d'équivalence. L'abolition de cet impôt sur la substance contestable permettrait de réduire l'imposition déjà multiple du capital social et contribuerait à simplifier le système fiscal.

**J. Neutralité de la forme juridique**Question:

Pourquoi rechercher absolument la neutralité de la forme juridique ? L'exclusion de la responsabilité personnelle au détriment de celle de la société a aussi son prix!

Propositions:

30. Accorder également aux entreprises individuelles et sociétés de personnes la déduction des charges fiscales et autres privilèges réservés aux sociétés

31. Traiter de manière égale les entreprises en cas de transfert, de succession d'entreprises et de cessation d'activité

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non (cf. conclusion)
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation F. Double imposition économique

**Priorité: -**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que, pour des motifs économiques (en particulier la responsabilité limitée), les sociétés de capital et leurs propriétaires devraient avoir une charge fiscale un peu plus élevée que les sociétés de personnes, toutes choses étant égales par ailleurs. Il est en revanche à relever qu'en ce qui concerne le financement et les crédits bancaires tout spécialement, la responsabilité ne diffère pas (du moins pas de manière essentielle) entre sociétés de personnes et sociétés de capitaux. Le groupe de travail craint quelque peu que la neutralité de la forme juridique prise au sens étroit pourrait remettre en question l'imposition proportionnelle – qui est adéquate – des revenus des personnes morales. Le groupe de travail ne va pas prendre position de manière plus approfondie sur l'imposition indépendante de la forme juridique qui fait déjà l'objet d'une enquête par une commission ad hoc; il estime qu'elle n'a pas d'importance directe pour la compétitivité de la place économique suisse.

### **K. Déduction pour participation**

#### Propositions:

32. Supprimer le seuil de 20 % autorisant la déduction pour participation; donc exonération générale des dividendes au niveau de la société
33. Réduire ce seuil à 10 %

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 33 (cf. conclusion)
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation F. Double imposition économique

#### **Priorité: 2**

Conclusion: L'abaissement du seuil à partir duquel une participation est fiscalement qualifiée comme telle s'impose dans le but d'éviter des impositions multiples. Que la limite soit fixée à 10 %, voire à 5 %, n'est pas vraiment décisif. Il importe plutôt qu'elle corresponde au seuil à partir duquel les sociétés à capital-risque bénéficient de la déduction pour participation (ou au seuil à partir duquel les gains de participation sont imposables dans la fortune privée).

### **L. Capital propre dissimulé**

#### Propositions:

34. Éviter les prescriptions restrictives générales pour l'ensemble des sociétés, en d'autres termes édicter des prescriptions différenciées en fonction des branches

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

#### **Priorité: 4**

Conclusion: Bien que la réglementation légale du capital propre dissimulé soit considérée comme importante pour l'attrait de la place économique suisse, le groupe de travail est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'intervenir sur ce point, car la réglementation helvétique reste très attrayante en comparaison internationale. Le principe de la comparaison avec le tiers indépendant étant appliqué, il n'y a pas lieu, pour le groupe de travail, d'édicter des prescriptions différenciées en fonction des branches.

### **M. Réglementation des frais**

#### Propositions:

35. Admettre uniquement les frais effectifs (pas de forfait)  
 36. Uniformiser les règles applicables aux frais en matière d'impôt fédéral direct et de taxe sur la valeur ajoutée

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 36 (cf. conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	Q. Charge administrative

#### **Priorité: 2**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que la réglementation des frais arrêtée dans le cadre des impôts directs est appropriée. L'expérience montre qu'elle a conquis les entrepreneurs - allemands surtout. Ils y voient clairement un point positif en faveur de la place économique suisse. Pour ce motif, le groupe de travail écarte les systèmes qui n'admettraient que les frais effectifs. Quelques membres du groupe de travail ont en revanche attiré l'attention sur le fait que des PME, même importantes, se plaignent souvent des prescriptions si détaillées dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée que leur respect entraîne des frais disproportionnés. Pour cette raison, le groupe de travail invite les autorités à examiner une fois de plus à fond la question de savoir si l'alignement de la pratique en matière de TVA sur celle des autorités de taxation en matière d'impôts directs ne serait pas, en fin de compte, la solution donnant les meilleurs résultats. Le groupe de travail est toutefois conscient que des propositions allant dans ce sens ont déjà été discutées en détail et finalement écartées dans le cadre des délibérations des Chambres fédérales sur la nouvelle loi régissant la TVA.

### **N. Rachat de ses actions**

#### Propositions:

37. Supprimer le délai de revente pour les sociétés cotées qui rachètent leurs actions

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

#### **Priorité: -**

Conclusion: Pour ce qui a trait au rachat par une société de ses propres actions, le groupe de travail ne voit pas de raison, du point de vue de l'attrait de la place économique suisse, de réviser la réglementation légale en vigueur depuis la réforme de l'imposition des sociétés.

### **O. Réserves de crise (RC)**

#### Propositions:

38. Réviser ou édicter une réglementation plus offensive des RC

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

#### **Priorité: 5**

Conclusion: En ce qui concerne les RC, le groupe de travail est convaincu que cette mesure n'a pas de valeur du point de vue de l'attrait de la place économique. Il s'agit plutôt, ici, de cadeaux fiscaux qui n'ont pas de place dans un système fiscal général. Aussi vaudrait-il mieux les abolir. Quelques membres du groupe de travail voient dans la dissolution d'un volume de fonds d'investissements liée à la conjoncture une mesure qui reste justifiée, même si elle n'a pas de lien direct avec l'attrait de la place économique suisse. Du point de vue de l'attrait de la place économique suisse, il faudrait, en lieu et place des RC, promouvoir de manière ciblée la liquidité des entreprises qui utiliseraient leurs bénéfices à relativement court terme pour la R+D.

### **P. Réserves R+D**

#### Constatations:

- Les créateurs d'entreprises escomptent que, pendant la phase de construction, les fonds revenant normalement au fisc puissent être affectés au financement du développement
- Les mesures servant à endiguer le "dégorgement" de liquidités en phase critique de croissance sont utiles à tous.

#### Propositions:

39. Reconnaître l'affectation des réserves R+D au développement et aux contrats de recherche avec des tiers (par ex. au plus 35 % du bénéfice, utilisation ou dissolution dans les 3 ans suivant leur constitution).

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui

Si oui, laquelle ?	Proposition 39
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	E. Bases de calcul

**Priorité: 1**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que certains changements seraient adéquats dans ce domaine. Il est vrai que, dans la majorité des cantons, des réserves pour investissements pourraient être créées. Cependant, les possibilités de création de réserves R+D sont fortement limitées par la LHID. Il est vrai que les dépenses R+D peuvent être amorties immédiatement sans autre formalité. Mais pour la mesure 39, il s'agit bien plutôt d'une possibilité de lissage de revenus pour préserver les liquidités. Le groupe de travail tient à attirer l'attention sur le fait que beaucoup d'autres pays de l'OCDE ont adopté des mesures analogues dans le domaine des réserves. De plus, cette mesure profiterait avant tout à une catégorie d'entreprises très importante pour le maintien de la compétitivité suisse, soit celles disposant d'un savoir-faire important. Par conséquent, la possibilité de créer des réserves appropriées constituerait une mesure renforçant l'attrait de la place économique suisse.

### **Q. Charge administrative**

#### Constatations:

- Pour les PME tout particulièrement, la charge administrative est déjà désagréablement élevée aujourd'hui; de plus, la tendance est encore à la hausse (loi régissant la TVA, loi sur la présentation des comptes, loi sur les S.à.r.l.)
- Une partie des dispositions de la TVA ne sont pas ou difficilement praticables même pour les PME assez importantes

#### Propositions:

40. Limiter au nombre de deux les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et adopter des dispositions moins détaillées, plus maniables
41. Introduire un décompte annuel de la taxe sur la valeur ajoutée
42. Introduire un système d'expertise électronique pour le calcul de l'impôt à la source par les entreprises

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée?	Oui
Si oui, laquelle ?	Propositions 40 et 41
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	M. Réglementation des frais

**Priorité: 1 (2 taux TVA, exécution simple)  
2 (décompte annuel de la TVA)**

Conclusion: Un système simple de TVA avec seulement deux taux serait salué par tout le groupe de travail. Quelques membres ont fait état de la disproportion des

charges administratives pour beaucoup de PME en cas de respect des prescriptions trop formalistes de la TVA. Une exécution trop formaliste comporte le danger d'un durcissement inutile du climat fiscal suisse. De plus, la pratique en matière de révision dans le domaine de la TVA, qui ne se limite pas à l'essentiel mais s'étend inutilement sur des détails pour des motifs formalistes, recèle des risques élevés pour les entreprises. D'autres membres du groupe de travail rattachent le formalisme et les éventuels problèmes liés au mode de révision au fait que cet impôt a été introduit en Suisse il y a quelques années seulement. Une pratique plus judicieuse doit donc se forger encore. Puisque la TVA est un impôt à déclaration spontanée, il faut absolument qu'elle soit plus praticable pour les entreprises.

L'introduction d'un décompte annuel avec acomptes trimestriels a été saluée par le groupe de travail: de la sorte, les entreprises peuvent coordonner les déclarations pour l'impôt direct et la TVA. Il n'est pas non plus contesté qu'un système d'expertise électronique pour le calcul de l'impôt à la source apporterait un allègement administratif aux entreprises.

## ***R. Délais de blocage***

### Constatations:

- Les délais de blocage constituent des entraves pour les entreprises

### Propositions:

43. Supprimer tous les délais de blocage ou - si absolument indispensable – fixer des délais de blocage aussi courts que possible dans les lois fiscales

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	cf. conclusion
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels?	A. Droit d'émission sur les actions C. Impôt anticipé P. Réserves R+D

### ***Priorité: 1***

Conclusion: D'un côté, on allègue qu'on ne saurait renoncer aux délais de blocage dans les circonstances actuelles. On se réfère notamment à la loi sur la fusion; selon les délibérations parlementaires dont elle fait l'objet, les délais de blocage s'imposent aussi de l'avis des milieux économiques intéressés. D'un autre côté, on fait valoir que le concept des délais de blocage pourrait être facilement abandonné avec l'introduction d'un impôt sur les gains provenant de ventes de participations. Une autre exigence porte sur la différenciation des délais de blocage à prévoir entre les sociétés cotées en bourse et les sociétés où l'élément personnel prédomine. Autre voix exprimé: s'écarter des délais de blocage absolus pour accéder à davantage de flexibilité. Certaines voix se sont fait entendre pour faire remarquer que la pratique fiscale (par ex. les délais de blocage dans le cadre d'une succession dans l'entreprise) est

déjà très flexible aujourd'hui. Au surplus, on fait valoir que les délais de blocage prévus par la loi constituent un garde-fou efficace protégeant les administrations fiscales cantonales contre les pressions faites sur elles pour l'obtention d'avantages. Cet argument ne reste pas non plus sans réponse: il y aurait souvent de très grandes contradictions entre la loi et les pratiques cantonales (par ex. en cas de scissions en vue de vente, de réalisation et d'entrée en bourse).

### ***S. Appréciation globale, uniforme et simultanée des prix de transfert internationaux***

#### Constatations:

- Il est préjudiciable pour l'attrait de la place économique suisse qu'un groupe qui se fonde sur sa taxation en matière d'impôts directs pour les prix de transferts internationaux subisse après coup un redressement de la part des autorités en matière d'impôt anticipé ou de TVA parce qu'elles utilisent d'autres approches qui, le cas échéant, ne tiennent pas compte de la situation globale du groupe.

#### Propositions:

44. Pour apprécier la politique des prix de transfert des groupes suisses, il y aurait lieu de mettre en place un concept d'accord préalable de prix APP (soit une solution ex ante). Cela présuppose la participation de toutes les autorités fiscales (impôts directs, impôt anticipé, TVA) et des propositions uniformes applicables par tous les intéressés.
45. Adopter une solution de remplacement praticable pour les cas où la politique des prix de transfert des groupes suisses ferait l'objet d'une contestation ex post seulement (soit après la taxation définitive).

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Propositions 44 <u>et</u> 45 (cf. aussi conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	C. Impôt anticipé

### ***Priorité: 2***

Conclusion: Les problèmes de prix de transfert intercantonaux pour les usines de production d'électricité (dites "Partnerwerke") ont trouvé des solutions dans la LIFD (art. 58, al. 3) et la LHID (art. 24, al. 5). Elles montrent clairement que le législateur ne veut pas de double imposition des groupes suisses et qu'il se préoccupe par la même occasion de ce qu'il est convenu d'appeler le "secondary adjustment". Il conviendrait d'examiner la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de créer une autorité de consultation compétente habilitée à prendre des décisions instituant des solutions obligatoires pour toutes les autorités fiscales concernées. En effet, les autorités peuvent défendre des points de vue différents sur les prix de transfert; quant aux tribunaux, ils ne seraient ont guère à même de trancher judicieusement.

De cette manière, selon le groupe de travail, on apporterait également une solution en cas de divergences d'opinion sur les prix de transferts internationaux (ce qui éviterait des conséquences fiscales graves pour les groupes suisses).

D'un côté, il faut veiller à ce qu'une solution amiable, qui aurait pour conséquence d'accorder au contribuable un crédit d'impôt pour des bénéfices imposés à tort en Suisse et un rapatriement de bénéfices, n'entraîne pas des rappels d'impôt anticipé ou de TVA. C'est précisément ce redressement qui fait depuis un certain temps déjà l'objet d'une proposition de modification de pratique en matière d'impôt anticipé.

D'un autre côté, l'autorité de taxation compétente, en cas de transfert de bénéfices au détriment de la Suisse, devrait évaluer la politique des prix de transfert des groupes suisses. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, cette autorité devrait aussi consulter les autorités fiscales de la Confédération. Dans ce contexte - de manière analogue à ce qui se passe dans les rapports intercantonaux - il serait très utile de disposer d'une autorité de consultation composée de toutes les autorités fiscales concernées, habilitée à prendre des décisions instituant des solutions obligatoires.

Si l'on constate après coup (soit après la taxation définitive) qu'une politique de prix de transfert peu cohérente a été pratiquée, l'on pourrait tenter de procéder comme suit, en guise de solution aussi pratique que possible: taxer au sommet du groupe le revenu des participations comme un revenu d'exploitation de l'année en cours, pour autant que la totalité des bénéfices transférés à l'étranger reviennent en Suisse. Recevoir l'impôt anticipé ne serait pas justifié tant que le groupe peut apporter la preuve que les bénéfices transférés à l'étranger ne réduisent pas la distribution potentielle du groupe en Suisse.

Selon le groupe de travail, ces deux mesures pourraient pallier la grande insécurité juridique actuelle. Or cette insécurité est certainement dommageable pour l'attrait de la place économique suisse.

## **3.2. Imposition des personnes physiques**

### ***T. Progressivité de l'impôt sur le revenu***

#### Constatations:

- Pour les revenus élevés et très élevés, la Suisse n'est plus compétitive (en tout cas dans bien des cantons). La tendance croissante à accorder des allègements aux managers et aux spécialistes auxquels les entreprises font appel en fournit un exemple.
- Des taux marginaux élevés freinent aussi les personnes qui sont aux commandes des PME suisses.

#### Propositions:

46. Baisser les taux marginaux d'imposition du revenu, en particulier pour les revenus élevés et très élevés
47. Baisser les taux d'imposition les plus élevés

48. Limiter à 50 % au plus la charge globale sur les personnes physiques de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur la fortune et des contributions AVS qui ne sont pas constitutives de rentes.

49. Atténuer la progressivité de l'impôt fédéral direct et l'aligner sur la progressivité moyenne des impôts cantonaux.

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 48 (cf. aussi conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation F. Double imposition économique V. Impôt sur la fortune W. Expatriés

### ***Priorité: 1***

Conclusion: Le groupe de travail est convaincu que pour décider de l'implantation de leurs activités, les entrepreneurs prennent pour critère le résultat financier qui leur reste à long terme après bouclage (soit après impôts). Il n'est pas convaincu par l'argumentation selon laquelle le développement positif de la compétitivité de certains pays concurrents de la Suisse est lié avant tout à la fiscalité des entreprises et non pas tant à la progressivité de l'impôt sur les revenus (beaucoup de ces pays ont une progressivité plus élevée que la Suisse et, en particulier, des taux plus élevés pour les hauts revenus). Il existe suffisamment d'indications montrant que l'imposition des revenus élevés et très élevés joue un rôle important du point de vue de l'attrait de la place économique (par ex. la réglementation pour les expatriés et la mise à disposition d'outils permettant une économie d'impôt pour les bénéficiaires de hauts revenus). Une mesure au sens de la proposition 48 contribuerait ainsi de manière importante à augmenter l'attrait de la place suisse. L'objectif de l'allègement ne devrait toutefois pas être fixé par un chiffre (par ex. 50 %), mais par un niveau de référence (par ex. 10 % au-dessous du niveau des concurrents de la Suisse). Au surplus, le groupe fait valoir que le projet d'imposition de la famille promet une contribution bienvenue à l'adoucissement de la progressivité de l'impôt fédéral direct, mais elle ne touche pas les revenus élevés et très élevés, ni les personnes non mariées.

Une minorité du groupe de travail ne s'oppose pas fondamentalement aux mesures proposées, mais veut mettre la priorité sur l'imposition des entreprises, en particulier sur une imposition neutre et attrayante des tous les bénéficiaires, de l'entreprise aux investisseurs actionnaires. De ce point de vue, la minorité du groupe de travail ne place pas la proposition 48 dans la catégorie de priorités la plus élevée.

### ***U. Privilégier la prévoyance***

#### Constatations:

- Privilégier les instruments de prévoyance est un faux stimulant: on privilégie de la sorte des placements sans risques au détriment du capital-risque. Limiter ces pri-

vilèges fiscaux permettrait de compenser de manière toute relative les risques plus élevés qu'encourent les investisseurs.

Propositions:

50. Envisager l'abolition de l'épargne au moyen du pilier 3a

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Non
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	T. Progressivité de l'impôt sur le revenu

**Priorité: 4**

Conclusion: Le groupe de travail l'admet: en privilégiant les instruments de prévoyance, notre système fiscal donne un faux stimulant. Cependant, il faut se rappeler l'existence d'un mandat constitutionnel explicite sur ce point. Le groupe de travail comprend très bien l'approche selon laquelle il faudrait, d'un point de vue fiscal, moins favoriser la prévoyance et l'épargne sans risques placée dans les assurances au profit d'un encouragement au placement, plus risqué, de capitaux dans une activité d'entreprise. En revanche, il voit aussi dans les outils permettant une économie d'impôt un instrument permettant de briser la progressivité fiscale, en particulier pour les hauts revenus. Par conséquent, de l'avis du groupe de travail, aucune mesure allant dans ce sens ne s'impose du point de vue de l'attrait de la place économique.

**V. Impôt sur la fortune**

Propositions:

51. Biffer l'impôt sur la fortune de la liste des impôts obligatoires selon la LHID

52. Abolir l'impôt sur la fortune, à tout le moins baisser l'estimation des titres non cotés

53. Abolir l'impôt sur la fortune commerciale

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 53 (cf. aussi conclusion)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains de participation T. Progressivité de l'impôt s le revenu

**Priorité: 1**

Conclusion: Beaucoup de pays de l'OCDE ne connaissent pas l'impôt sur la fortune. Comme tout impôt sur la substance, il est difficile de justifier la place de l'impôt sur la fortune dans un système fiscal moderne. L'impôt sur la fortune conduit à une imposition multiple du revenu et renforce en fin de compte la progressivité fiscale. De ce point de vue, on peut partir du principe que l'abolition totale ou partielle de cet impôt augmenterait l'attrait de la place économique suisse. Il est vrai que l'impôt sur la fortune est aussi considéré aujourd'hui comme un succédané de l'impôt manquant sur les gains en capital privés. Cependant, cette déclaration est à relativiser lorsque l'on songe aux bénéficiaires que procurent l'impôt sur les successions et la double imposition économique. A défaut d'un succédané, l'abolition de l'impôt sur la fortune est irréaliste, puisqu'il fournit plus de 3,5 milliards de francs aux caisses des cantons et des communes. Si la proposition d'imposer les gains de participation était admise, il faudrait nécessairement exonérer la fortune commerciale ainsi que les participations imposées selon les mécanismes de la fortune commerciale.

## ***W. Expatriés***

### Constatations:

- Des solutions attrayantes pour ces personnes sont très importantes car l'entrepreneur tient compte de l'effet global de la fiscalité sur l'entreprise et sur lui
- La tendance aux privilèges fiscaux est générale, aussi à l'étranger.

### Propositions:

54. Examiner d'autres améliorations pour les expatriés

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Non
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 54
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	T. Progressivité de l'impôt sur le revenu X. Options

### ***Priorité: 2***

Conclusion: L'imposition des expatriés touche le thème de l'attrait de la place économique, également en Suisse; pour le groupe de travail, il est manifeste à la lumière des développements à l'étranger, du moins aussi longtemps que la progressivité de l'impôt sur le revenu et l'imposition des revenus très élevés ne répondent pas aux exigences d'une place économique de pointe (cf. conclusion au thème "T. Progressivité de l'impôt sur le revenu"). Quelques voix se sont élevées pour exprimer des scrupules relatifs au principe de l'universalité de l'impôt. On peut y répondre par l'argument suivant: en fin de compte, les privilèges accordés aux expatriés ne constituent qu'une mesure complémentaire en faveur de l'attrait de la place économique suisse pour les entreprises et pour le transfert des cadres. En l'occurrence, il y aurait lieu d'examiner de plus près l'adoption d'améliorations fiscales ciblées pour les ex-

patriés (par ex. compléter l'ordonnance pour offrir un forfait généreux permettant une liquidation rapide des demandes).

### ***X. Options pour les collaborateurs***

#### Constatations:

- L'imposition au moment de la réception pose souvent des problèmes, surtout pour les start-ups et les sociétés en forte expansion

#### Propositions:

55. Imposer l'option au moment de son exercice et non pas au moment de son octroi.

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui et non
Si oui, laquelle ?	Proposition 55 (éventuellement)
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	D. Impôt sur les gains en capital W. Expatriés

#### ***Priorité: 2***

Conclusion: Dans les circonstances actuelles, en particulier en l'absence d'impôt sur les gains en capital privés, la majorité du groupe de travail considère que l'imposition au moment de l'octroi de l'option est favorable, surtout eu égard à l'évaluation prudente que la pratique en fait. Pour une partie du groupe de travail, l'imposition au moment de l'exercice comporte un trop grand risque d'évasion fiscale ("au moment de l'exercice de l'option, je ne suis plus ici !"). Pour une autre partie du groupe de travail, l'imposition au moment de l'octroi de l'option se révèle problématique dans certains cas pour des raisons de liquidités (et non pas de rendement!) ; aussi, préconise-t-elle un changement de système au sens de la mesure 55, accompagné de mesures visant à garantir le paiement de l'impôt. L'imposition des options est un thème touchant l'attrait de la place économique suisse en particulier pour les expatriés.

## **Y. Impôt sur les successions**

### Constatations:

- Une concurrence malheureuse s'est instaurée entre les cantons en matière d'impôts sur les successions
- Une disparité insensée existe entre les taux d'imposition en fonction du degré de parenté

### Propositions: aucune

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	T. Progressivité de l'impôt sur le revenu V. Impôt sur la fortune

### **Priorité: 4**

Conclusion: On peut être de différents avis sur la fonction d'un impôt sur les successions dans un système fiscal moderne orienté sur la concurrence. Du point de vue des cantons, les impôts sur les successions sont liés à l'attrait de la place économique. La diversité cantonale n'est pas sans attrait, y compris pour l'impôt sur les successions, mais pas dans une optique nationale. Dans un système fiscal orienté sur la concurrence, qui doit tenir compte avant tout de l'attrait au niveau des prestations et des réflexions sur la compétitivité de la place économique, l'aménagement de l'impôt sur les successions pourrait théoriquement être un moyen intéressant pour se procurer des revenus sans trop d'effets négatifs sur les prestations des contribuables. Selon le groupe de travail, il ne saurait être dans l'intérêt de la compétitivité helvétique de provoquer une augmentation de la charge fiscale des personnes physiques par l'aménagement d'un impôt sur les successions. Une harmonisation de l'impôt sur les successions présupposerait donc en même temps une abolition ou une réduction substantielle de l'impôt sur la fortune ainsi qu'une diminution de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Tout bien considéré, et au vu des autres propositions et priorités, le groupe de travail en arrive à la conclusion que les avantages de la concurrence intercantonale en matière d'impôt sur les successions comme "instrument de niche" l'emportent sur l'encouragement de la compétitivité.

## **Z. Impôt à la source pour les salariés**

### Constatations:

- Un impôt général à la source alourdirait le travail des entreprises et limiterait la marge de responsabilité et le pouvoir de disposition des salariés

Propositions:

## 56. Rejeter un impôt général à la source pour les salariés

Thème important?	Non
Universalité de l'impôt ?	Oui / Non (suivant le point de vue)
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels?	Q. Charge administrative

**Priorité: 4**

Conclusion: Le groupe de travail se rallie à la constatation faite ci-dessus selon laquelle un impôt général à la source alourdirait le travail des entreprises et qu'il ne faut par conséquent pas poursuivre cette idée du point de vue de l'attrait de la place suisse. Si l'impôt à la source constituait une charge fiscale définitive pour le contribuable, il faudrait convenir de sa très haute efficacité; cependant, de l'avis du groupe de travail, il y a lieu de s'attendre, dans le système actuel de l'imposition des revenus globaux, à ce que l'impôt à la source ne serve que d'antichambre à l'impôt sur le revenu; ainsi, du point de vue du salarié aussi, il n'aboutirait qu'à des complications supplémentaires.

**3.3. Thèmes fiscaux généraux****AA. Abolition de l'impôt fédéral direct**Constatations:

- L'abolition de l'impôt fédéral direct aurait pour effet le glissement souhaité vers les impôts indirects.

Propositions:

## 57. Abolir l'impôt fédéral direct

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Non
Si oui, laquelle ?	-
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	Plusieurs

**Priorité: 4**

Conclusion: Une simple abolition de l'impôt fédéral direct aurait bien pour effet le glissement souhaité vers les impôts indirects; mais le groupe de travail considère

qu'elle est vouée à l'échec à la lumière des expériences faites pendant cette dernière décennie. À côté de la question de la progressivité dans le système fiscal suisse, l'abolition de l'impôt fédéral direct poserait des questions fondamentales dans les domaines de la péréquation financière intercantonale, de l'harmonisation des impôts et des conventions de double imposition. En revanche, les impulsions visant à diminuer la progressivité de l'impôt sur le revenu, prévues par le projet sur l'imposition de la famille sont très prometteuses. De toute évidence, ce projet touche l'attrait de la place économique car l'imposition des personnes hautement qualifiées et bien payées dans une famille est disproportionnellement élevée aujourd'hui. De plus, ce projet contribue à une réduction importante de la charge fiscale marginale des femmes mariées qui commenceraient ou développeraient une activité lucrative.

### ***AB. Harmonisation / unification / concurrence fiscale intercantonale***

#### Constatations:

- L'adoption d'une loi unifiée ne mettrait pas fin à la diversité des pratiques cantonales.
- Les réglementations cantonales particulières renforcent la pression internationale sur la Suisse.
- Une loi fiscale suisse unifiée augmenterait la transparence pour des immigrants potentiels.
- Les entrepreneurs saluent toujours la concurrence fiscale. Cela vaut aussi pour la concurrence fiscale intercantonale qui a pour effet de freiner les dépenses publiques.

#### Propositions:

58. Forcer l'harmonisation et l'unification par

Variante 1: davantage d'harmonisation réelle et formelle

Variante 2: une loi fiscale suisse unifiée soutenant la concurrence étrangère

59. Une harmonisation formelle accrue n'est pas urgente. Une harmonisation matérielle nuirait même à la compétitivité

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui (sujet à caution)
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 59 (cf. aussi conclusion)
Lien avec d'autres thèmes?	Oui
Si oui, lesquels ?	Plusieurs

### ***Priorité: 4***

Conclusion: Une loi fiscale suisse unifiée augmenterait la transparence pour des immigrants potentiels et accélérerait leur processus de décision, mais elle affaiblirait la concurrence, ce qui n'est pas souhaitable. De plus, le danger est bien réel que les cantons n'acceptent pas une loi fiscale suisse unifiée aussi bien que leur propre loi fiscale. Il serait difficile d'éviter des applications et des interprétations différentes en-

tre cantons, même avec une loi fiscale unifiée. C'est une conséquence des compétences d'exécution cantonales qui devraient subsister. La diversité cantonale actuelle ne touche pas beaucoup les grandes entreprises parce qu'elles disposent des ressources nécessaires pour maîtriser ce problème. En revanche, il faut avouer que cette diversité peut être coûteuse pour les PME. Cette diversité est toutefois acceptable aussi longtemps qu'elle permet de maintenir la concurrence intercantonale à un niveau élevé. Pour que la fiscalité respecte elle aussi le critère toujours plus important de la rapidité du processus de décision et d'adaptation en réaction aux modifications des conditions économiques, il est indispensable que la Conférence suisse des impôts assume davantage le rôle d'un organisme préparant des solutions.

### ***AC. Transfert vers les impôts indirects***

#### Constatations:

- Un transfert des impôts directs vers les impôts indirects nous rapprocherait de l'UE et contribuerait à la croissance.

#### Propositions:

60. Rechercher ce transfert par

Variante 1: l'abolition de l'impôt fédéral direct

Variante 2: la baisse des taux marginaux d'imposition du revenu

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	cf. conclusion
Lien avec d'autres thèmes ?	Oui
Si oui, lesquels ?	Plusieurs

### ***Priorité: 5***

Conclusion: Selon une opinion répandue, la Suisse devrait, comme la plupart des pays (européens), viser à un transfert des impôts directs vers les impôts indirects (en particulier la TVA). Les motifs souvent invoqués sont notamment les suivants: croissance, neutralité du commerce extérieur, rapprochement avec l'UE, etc. Il est vrai que l'impôt indirect est moins apparent que l'impôt direct. On peut donc, si la charge fiscale s'élève en matière d'impôts indirects, s'attendre à une certaine "illusion fiscale" et à une résistance moindre. Cet avantage peut toutefois se transformer en inconvénient s'il a pour conséquence une tendance à l'augmentation du taux de la fiscalité et de la quote-part d'impôt. On constate en effet que les États dont la part des impôts directs est élevée affichent souvent une quote-part d'impôt relativement faible. Il semble donc qu'il existe un rapport entre la charge fiscale directe, perceptible et l'aménagement des prestations de l'État. Au surplus, il convient d'observer qu'une TVA élevée prend finalement l'allure d'un impôt sur le salaire, surtout dans le secteur des services, où le travail constitue la plus grande partie des frais. L'augmentation du coût fiscal des frais salariaux peut globalement être plus nocive à l'attrait de la place économique que le bénéfice éventuel résultant de l'abaissement de la quote-part des

impôts directs. Le problème particulier posé par des impôts indirects élevés réside dans la vulnérabilité de l'économie face aux phénomènes tels que le travail au noir, la contrebande, etc. Malgré cela, on peut partir du principe qu'il y a encore en Suisse une marge de manœuvre pour un transfert des impôts directs vers les impôts indirects, sans omettre qu'il y a lieu d'analyser de manière approfondie les effets de la politique de répartition ainsi que les effets structurels sur l'économie.

#### ***AD. Fixation d'un objectif concernant le taux de la fiscalité dans la Constitution***

##### Constatations:

- Fixer un objectif concernant le taux de la fiscalité augmenterait la stabilité.
- Fixer un objectif concernant le taux de la fiscalité serait plus conséquent que la réglementation sur les dépenses qui, en fin de compte, se fonde sur le solde du compte financier.

##### Propositions:

61. Examiner la fixation d'un taux de la fiscalité dans la Constitution

62. Fixer un taux de la fiscalité dans la Constitution

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Oui
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 61 <u>ou</u> 62
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

#### ***Priorité: 3***

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que la fixation d'un taux de la fiscalité dans la Constitution (mesure 62) ou, du moins, l'examen de la fixation d'un taux de la fiscalité dans la Constitution (mesure 61) constituerait, après l'augmentation relativement forte des taux au cours de la dernière décennie, une mesure positive manifestant une volonté de stabilité – et favorisant indirectement l'attrait de la place économique – tant à l'intérieur qu'envers l'extérieur. Mais le groupe de travail est aussi conscient que le respect pratique d'un tel taux de la fiscalité dans notre système de démocratie directe et fédéraliste serait liée à des difficultés extraordinaires et qu'il n'y aurait aucune sanction s'il n'était pas respecté. Si, la fixation d'un taux de la fiscalité constitue vraiment un avantage concurrentiel à long terme du point de vue de la compétitivité de la Suisse, le respect de ce taux exigerait une discipline budgétaire impliquant une palette de sanctions en cas de non-réalisation de l'objectif.

**AE. Information et présentation sur Internet**Constatations:

- Les particularités de la fiscalité suisse, comme par exemple la déductibilité des impôts ou la sous-évaluation d'un tiers des stocks de marchandises, ne sont pas suffisamment connues à l'étranger.

Propositions:

63. Améliorer l'information sur le système fiscal suisse à un niveau international en mettant en exergue les spécialités et les avantages de la Suisse

Thème important?	Oui
Universalité de l'impôt ?	Non
Mesure justifiée ?	Oui
Si oui, laquelle ?	Proposition 63
Lien avec d'autres thèmes ?	Non
Si oui, lesquels ?	-

**Priorité: 1**

Conclusion: Le groupe de travail est d'avis que le "marketing" pour la place économique suisse pourrait encore être amélioré. L'expérience montre que les personnes intéressées reçoivent beaucoup d'offres par leurs conseillers fiscaux; mais il existe aussi un important besoin d'informations officielles.

## 4<sup>e</sup> partie: conclusions

### 4.1. Remarques préliminaires

Le groupe de travail a évalué les mesures fiscales examinées dans la 3<sup>e</sup> partie en fonction des thèses énumérées dans la 2<sup>e</sup> partie du présent rapport et de leur efficacité économique. Il a ensuite classé ces mesures en 5 classes de priorité (cf. remarques à ce sujet p. 41, 3<sup>e</sup> partie). La fixation de ces priorités tient compte de l'analyse de la "performance" économique de la Suisse, de ses pays voisins et d'autres petits pays européens pendant les années 90 (cf. 1<sup>re</sup> partie).

Le groupe de travail tient à préciser qu'en fixant ces priorités, il s'est référé aux thèses précitées qui découlent exclusivement d'une réflexion sur l'utilité économique de l'aménagement de la fiscalité. Cela signifie notamment que les aspects constitutionnels (concernant la structure fédéraliste du régime fiscal suisse) et financiers (concernant un équilibre financier) n'ont pas été pris en compte dans cette évaluation ou seulement très marginalement.

La liste des priorités fiscales établie par le groupe de travail est présentée ci-après du point de vue de la place économique suisse. L'ordre des points traités à l'intérieur des catégories est aléatoire. Les commentaires détaillés des mesures sont présentés en principe dans la 3<sup>e</sup> partie du présent rapport. À noter que la numérotation de la 3<sup>e</sup> partie n'a pas été reprise dans la 4<sup>e</sup>, puisque 63 propositions ou mesures y avaient été évaluées. Pourtant, dans ce dernier chapitre, des explications complémentaires sont apportées à quelques-unes des 27 mesures de la liste des priorités. Il s'agit surtout de clarifier les propositions et leur évaluation par le groupe de travail et d'expliquer des points de vue minoritaires divergents.

### 4.2. Liste des priorités fiscales du point de vue de la place suisse

#### **A. Mesures nécessaires (priorité 1)**

1. Train de mesures "Imposition des sociétés / investisseurs"
  - 1.1. Imposition des participations des personnes physiques suivant les règles applicables à la fortune commerciale
  - 1.2. Imposition égale (et plus faible) des dividendes sur participations et des bénéficiaires sur la vente de participations
  - 1.3. Abandon des délais de blocage pour l'aliénation de participations
  - 1.4. Abolition (ou au moins baisse) des impôts cantonaux sur le capital des personnes morales
  - 1.5. Abolition ou baisse des impôts cantonaux sur la fortune des personnes physiques perçus sur les participations
2. Suppression du droit d'émission sur les droits de participation et sur les obligations
3. Exonération du remboursement du capital propre (réserve d'agio)
4. Reconnaissance des réserves R+D pour l'expansion et les contrats de recherche avec des tiers, avec délais de dissolution

5. Au plus deux taux d'imposition et simplification de l'exécution de la TVA
6. Limitation de la charge globale des personnes physiques (benchmark)
7. Amélioration ciblée de l'information internationale sur les avantages fiscaux de la Suisse

**B. Mesures utiles (priorité 2)**

8. Révisions suivies et préventives du droit de négociation sur les transactions portant sur des titres
9. Baisse de la limite donnant droit à la déduction pour participations pour les personnes morales
10. Réglementation uniforme des frais pour les impôts directs et la TVA
11. Décompte annuel de la TVA lié au versement d'avances
12. Autres allègements pour les expatriés à hauts revenus
13. Appréciation globale uniforme et rapide des prix de transfert internationaux
14. Imposition judicieuse des options accordées aux collaborateurs

**C. Mesures à faible utilité directe (priorité 3)**

15. Élargissement aux sociétés de personnes de la procédure de déclaration (au lieu de l'impôt anticipé)
16. Octroi d'une option pour l'imposition de groupe pour les impôts directs avec compensation des pertes au sein du groupe
17. Fixation d'un objectif concernant le taux de la fiscalité dans la Constitution fédérale

**D. Mesures sans utilité directe (priorité 4)**

18. Harmonisation fiscale matérielle
19. Baisse des taux d'imposition en faveur d'un élargissement de l'assiette fiscale
20. Atténuation / renforcement des prescriptions sur le capital propre dissimulé
21. Affaiblissement du privilège fiscal en faveur de la prévoyance
22. Impôt à la source national pour les salariés
23. Abolition de l'impôt fédéral direct
24. Harmonisation formelle de l'impôt sur les successions

**E. Mesures à caractère compensatoire (priorité 5)**

25. Suppression de l'exonération complète de l'impôt fédéral direct dans l'arrêté fédéral en faveur des régions en redéploiement économique (Lex Bonny)
26. Abolition des réserves de crise
27. Report sur la taxe sur la valeur ajoutée

### 4.3. Considérations complémentaires sur la liste des priorités

#### 4.3.1. Mesures prioritaires

*Pour les mesures 3, 4 et 7, on se réfèrera aux explications de la 3<sup>e</sup> partie.*

*Mesure 1 (Train de mesures "Imposition des sociétés / investisseurs"):* Le groupe de travail voit dans un tel train de mesures une contribution essentielle en faveur de l'attrait de la place économique suisse. En diminuant l'imposition de la distribution de bénéfices en matière de participations qualifiées, il tient compte de manière adéquate du risque "entrepreneurial" et favorise de manière ciblée les investisseurs actionnaires qui ont mis du capital-risque à disposition de l'entreprise; en mettant sur un pied d'égalité la distribution de bénéfices et les gains en capital, ce train de mesures permet d'atteindre la neutralité que l'impôt vise en matière de thésaurisation et de distribution de bénéfices; il garantit la sécurité du droit pour les entreprises parce que les conséquences fiscales des décisions prises sont calculables, et parce que les "pièges fiscaux" (liquidation partielle indirecte, transposition, holding d'héritiers, commerce professionnel de titres) sont écartés; mais surtout il préserve l'avantage d'un impôt modéré sur les gains en capital par rapport à l'étranger même si les investisseurs en sont réduits à prélever sur leurs bénéfices pour financer leur consommation, leurs placements privés et leurs nouveaux projets d'entreprise. D'après le groupe de travail, la mise sur un pied d'égalité des distributions de bénéfices et des gains de participation nécessite logiquement l'abolition de l'impôt sur le capital et sur la fortune touchant les participations qualifiées. Il s'agirait d'une mesure complémentaire destinée à empêcher une double imposition fiscale. Comme ces deux impôts ont toujours une grande importance pour les cantons, leur abaissement progressif ou, pour l'impôt sur la fortune, leur adoucissement serait néanmoins envisageable. Le groupe de travail renonce à faire une proposition concrète pour définir une participation qualifiée. Le critère général qui déboucherait sur un pourcentage concret (par ex. 10 %) devrait être déterminé principalement par la politique de l'entreprise et, en particulier, par la répartition du bénéfice.

Le groupe de travail est d'avis que son train de mesures visant à mettre sur un même pied les participations à des entreprises constituées sous la forme d'une personne morale et celles à des entreprises ne revêtant pas cette forme laisserait également de la place pour une imposition des bénéfices indépendante de la forme juridique. Il n'y voit cependant pas la même urgence sous l'angle de la compétitivité de la place économique.

Une minorité du groupe de travail ne peut pas soutenir le train de mesures "Imposition des sociétés / investisseurs" parce qu'il prévoit un nouvel impôt sur les gains de participation. L'introduction d'un nouvel impôt ne peut pas, à son avis, augmenter l'attrait de la place économique. L'exemption actuelle des gains en capital privés serait plus attractive pour les investisseurs. La minorité décèle certes quelques problèmes eu égard à la neutralité fiscale; mais, grâce aux privilèges accordés à la thésaurisation, elle y voit un grand avantage pour un financement solide des entreprises. En pratique, il faudra trouver une solution adéquate pour les différents problèmes liés à la succession dans les entreprises et au commerce professionnel des titres.

*Quant à la mesure 2 (Suppression du droit d'émission sur les droits de participation et les obligations)*, le groupe de travail considère le droit d'émission sur les droits de participation comme un inconvénient manifeste pour l'attrait de la place économique suisse dans la concurrence que se livrent les pays pour attirer des entreprises ayant un capital important et des centres de coordination de groupes qui sont d'un grand intérêt économique pour la Suisse. Le droit d'émission sur les obligations, qui doit en grande partie être payé par la Confédération elle-même, les cantons et les communes, s'avère de plus en plus contre-productif. Il augmente le coût du financement en Suisse, pousse les entreprises à recourir à des solutions pour échapper à ce droit et resserre inutilement le marché interne des obligations.

*Mesure 5 (TVA: deux taux au maximum, exécution simplifiée)*: le groupe de travail reconnaît que la TVA ne peut malheureusement pas être un impôt "simple" avec les différentes délimitations et spécialités arrêtées par le législateur. Une étude du seco examinant entre autres questions les charges administratives de la TVA pour les entreprises a démontré qu'elles sont importantes pour les PME. Étant un impôt relativement récent, la TVA a certainement besoin encore de temps pour que sa pratique se consolide pour tous les contribuables. Différents faits donnent l'impression au groupe de travail que les prescriptions de l'Administration fédérale des contributions sont marquées par un formalisme inutile et que la pratique en matière de révision se concentre souvent sur des bagatelles.

*Mesure 6 (Limitation de la charge globale des personnes physiques au sens d'un niveau de référence)*: le groupe de travail considère que la charge globale des personnes physiques se situant dans des classes de revenus élevées est problématique en raison du cumul des impôts sur le revenu et sur la fortune, des contributions AVS et de la double imposition économique des bénéficiaires. Dans certains cas, cette charge revêt un caractère confiscatoire (des plaintes ont déjà été déposées jusqu'au Tribunal fédéral). De plus, comme l'OCDE et le FMI l'ont déjà constaté eux aussi, la progressivité des impôts dans la plupart des cantons, compte tenu de l'impôt fédéral direct, est très forte par rapport à l'étranger, ce qui a pour effet de freiner l'emploi; par exemple, dans le cas des femmes mariées, des obstacles inutiles sont posés à l'exercice d'une activité professionnelle ou à son extension. Toutes ces considérations poussent le groupe de travail à proposer une imposition globale pour les personnes physiques qui ne devrait pas dépasser une limite maximale qui pourrait par exemple être fixée à 10 % au-dessous de la charge globale dans les pays concurrents les plus importants. Le groupe de travail en escompte une arrivée importante d'entrepreneurs et d'investisseurs en Suisse qui s'accompagnerait d'investissements complémentaires et d'effets positifs sur la croissance et l'emploi.

Une minorité considère que le train de mesures "imposition des entreprises / investisseurs" (mesure 1) constitue un ensemble ciblé apte à réduire la charge globale des investisseurs disposant d'un revenu élevé pour tout ce qui touche à l'entreprise (le capital-risque investi dans l'entreprise). De plus, elle considère que l'autonomie cantonale en matière fiscale constitue un obstacle insurmontable pour la réalisation de la mesure 6. Eu égard aux différences de mobilité et à la politique appliquée dans les pays concurrents, ce n'est pas une baisse généralisée des taux d'imposition marginaux du revenu qui mènerait au succès économique, mais la priorité accordée à une faible imposition des entreprises et des investisseurs. C'est la concurrence fiscale intercantonale qui fixe les limites souhaitables à l'impôt sur le revenu. Pour ces motifs, la mesure 6 serait à ranger dans une catégorie de priorité inférieure.

### 4.3.2. Mesures utiles (priorité 2)

Pour les mesures 9, 11 et 13, on se réfèrera aux explications de la 3<sup>e</sup> partie.

*Mesure 8 (Révisions suivies et préventives du droit de négociation sur les transactions portant sur des titres):* en rangeant le droit de négociation dans la classe de priorité 2, le groupe de travail ne veut pas donner l'impression que ce sujet est moins important du point de vue de l'attrait de la place financière: il veut au contraire attirer l'attention sur le fait que les plus grands dangers ont été évités avec la dernière révision, de sorte que les autres mesures dans ce domaine ont passé quelque peu à l'arrière-plan. La proposition se fonde sur le fait que les développements dans le négoce de titres sont à suivre avec la plus grande attention et qu'une révision doit, en cas de besoin, être introduite d'urgence dans le but de conserver les ressources et la création de valeur en Suisse.

*Mesure 10 (Réglementation uniforme des frais pour les impôts directs et la TVA):* le groupe de travail voit dans le traitement des frais en matière d'impôts directs - comprenant aussi des forfaits pour les "faux frais" – une simplification bienvenue pour tous les intéressés, contribuant à un meilleur "climat" entre contribuables et autorités fiscales. Pour la TVA en revanche, la pratique est très stricte conformément aux dispositions légales, en ce sens que les impôts préalables liés aux frais doivent toujours être prouvés avec précision. Cette procédure établie expressément par la loi peut amener des frictions inutiles pour des vétilles, frictions qui peuvent avoir des effets très négatifs sur le comportement du contribuable vis-à-vis de l'autorité fiscale.

*Mesure 12 (Autres allègements pour les expatriés à hauts revenus):* d'après le groupe de travail, l'imposition des expatriés doit constituer une mesure complémentaire en faveur de l'attrait de la place économique suisse pour les entreprises. Tant que la charge globale des personnes physiques disposant d'un haut revenu ne peut pas être limitée au sens de la mesure 6, il y a lieu d'examiner des exonérations déblées (par ex. compléter l'ordonnance pour offrir des déductions forfaitaires généreuses) qui se traduiraient, par la même occasion, par des simplifications.

*Mesure 14 (Imposition judicieuse des options accordées aux collaborateurs):* l'imposition des options accordées aux collaborateurs est aujourd'hui insatisfaisante dans beaucoup de cas du point de vue de l'attrait de la place suisse. Ce sont en première ligne les entreprises jeunes qui sont touchées, car en règle générale, elles ne disposent pas des moyens financiers suffisants. Bien que le groupe de travail soit sceptique envers une imposition généralisée au moment de l'exercice de l'option, elle y voit aussi des avantages. Seules les solutions qui garantissent l'égalité de traitement de toutes les options accordées aux collaborateurs assurent la sécurité du droit.

### 4.3.3. Mesures à faible utilité directe (priorité 3)

Pour les mesures 15 à 17 de cette classe, on se réfèrera aux explications de la 3<sup>e</sup> partie.

#### 4.3.4. Mesures sans utilité directe (priorité 4)

*Pour les mesures 18 à 23 de cette classe, on se référera aux explications de la 3<sup>e</sup> partie.*

*Mesure 24 (Harmonisation formelle de l'impôt sur les successions):* le groupe de travail n'est pas unanime sur la fonction de l'impôt sur les successions dans un système fiscal moderne, orienté sur la concurrence. Il est d'avis que, dans un système fiscal axé sur la compétitivité, un aménagement de l'impôt sur les successions aurait une influence positive, si l'impôt sur la fortune était supprimé et si la progressivité de l'impôt sur les revenus était diminuée. Cette argumentation se fonde sur le fait qu'une modification de la structure des impôts (alourdir l'impôt sur les successions et alléger l'impôt sur la fortune et sur les revenus) représenterait une meilleure variante que la structure actuelle du point de vue du triangle "attrait de la place économique – attrait des prestations – besoin financier de l'État". Mais l'expérience faite dans les cantons pousse le groupe de travail à une autre conclusion. Tout montre, dans les cantons, qu'une imposition somme toute relativement modérée de la fortune ne se heurte pas à la même résistance que l'impôt sur les successions. Cette constatation pourrait aussi s'appliquer aux étrangers fortunés qui viendraient s'établir en Suisse. Ce serait encore plus vrai pour les entrepreneurs et les investisseurs au cas où on supprimerait l'impôt sur la fortune prélevé sur les participations conformément à la mesure 1.

#### 4.3.5. Mesures à caractère compensatoire (priorité 5)

*Mesures 25 et 26 (Suppression de l'exonération complète de l'impôt fédéral direct dans l'arrêté fédéral en faveur des régions en redéploiement économique (lex Bonny), abolition des réserves de crise):* les éventuels suppléments de recettes fiscales provenant de ces deux mesures sont évalués comme minces, raison pour laquelle ces mesures ont été affectées à la classe de priorité 3 (mesures à utilité réduite). Considérant la modification proposée dans le domaine de la lex Bonny, le groupe de travail les affecte délibérément à la classe de priorité 5 (mesures ayant un caractère compensatoire) en raison de la concurrence fiscale intercantonale.

*Mesure 27 (Report sur la taxe sur la valeur ajoutée):* plusieurs propositions classées dans les priorités 1 à 3 entraînent des pertes de recettes. L'amélioration de la compétitivité de la place économique suisse qui y est liée devrait avoir un effet positif sur la croissance, l'emploi et les recettes fiscales de telle sorte que, dans une perspective dynamique, on ne saurait décider de manière définitive (et si oui dans quelle mesure) le besoin financier devrait être couvert d'une autre manière. Si cela devait être le cas, le groupe de travail propose d'utiliser en premier lieu la marge de manœuvre existante en matière de TVA. Bien que la TVA soit largement neutre, des limites lui sont fixées pour différentes raisons (par ex. tendance à un taux fiscal plus élevé en raison d'une illusion fiscale, caractère d'un impôt accru sur la masse salariale surtout dans le domaine des services et vulnérabilité au travail au noir et à la contrebande).

## Bibliographie et sources statistiques

Ahn S. et Hemmings P. (2000), Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: an Evaluation of the Evidence, OECD Economics Department Working Paper No. 246, June 2000

Agell J., Lindh T. et Ohlsson H. (1997), Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, European Journal of Political Economy, 1997, p. 33 s.

Angelini T., Feld L.P., Hauser H., Kirchgässner G., Vallender K.A. et Waldburger R. (2000), Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, Universität St. Gallen, August 2000

Baker & McKenzie (1999), Survey of the Effective Tax Burden in the European Union, Amsterdam, 1999

Baker & McKenzie (2001), The Effective Tax Burden of Companies in the Member States of the EU – The Perspective of a Multinational Investor, March 2001, [http://www.bakernet.com/Publications/Documents/1547\\_tx.html](http://www.bakernet.com/Publications/Documents/1547_tx.html)

Barro R.J. (1997), Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study, Massachusetts Institute of Technology, 1997

Bretschger L. et Hettich F. (2000), Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, Diskussionspapier 7/00 der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, 2000

Bundesministerium der Finanzen (2000), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Bonn, Oktober 2000

Carey D. et Tchilinguirian H. (2000), Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption, Note by the Economics Department of the OECD, Oktober 2000

Elmeskov J. et Scarpetta S., New Sources of Economic Growth in Europe?, 28<sup>th</sup> Economics Conference, Vienne 15 et 16 Juin 2000

Europäische Kommission (2001), Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Stand 1. Mai 2001, Bruxelles 2001, [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/info\\_doc/taxation/tva/taux\\_tva-2001-5-1de.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/info_doc/taxation/tva/taux_tva-2001-5-1de.pdf)

EUROSTAT (2000), 100 ausgewählte Basisindikatoren aus dem EUROSTAT-Jahrbuch 2000, <http://www.statistik.zh.ch/europa/jbindik00.pdf>

Fölster F. et Henrekson M. (1998), Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics, European Journal of Political Economy, 1998, p. 337 s.

Jacobs O.H. (1999), Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich, Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestags, Mannheim 1999

Kneller R., Bleaney M.F. et Gemmell N. (1999), Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics*, 1999, p. 171 s.

Leibfritz W., Thornton J. et Bibbee A. (1997), Taxation and Economic Performance, OECD Economics Department Working Paper No. 176, 1997

Mendoza E., Razin A. et Tesar L.L. (1994), Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, *Journal of Monetary Economics*, 1994, p. 297 s.

Mendoza E.G., Milesi-Ferretti G. et Asea P. (1997), On the Effectiveness of Tax Policy in altering long-run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture, *Journal of Public Economics*, 1997, p. 99 s.

OECD (2000a), Links between Policy and Growth: Cross-country Evidence, in: *Economic Outlook* No. 68, December 2000, p. 133 s.

OECD (2000b), Revenue Statistics 1965/1999, 2000 Edition, November 2000

OECD (2000c), *Economic Outlook* No. 68, December 2000

OECD (2000d), National Accounts, Purchasing Power Parities, September 2000, <http://www.oecd.org/std/ppp/ppps.html>

OECD (2000e), OECD in Figures, [http://www.sourceoecd.org/data/cm/00000819/OECD\\_in\\_figures\\_2000.pdf](http://www.sourceoecd.org/data/cm/00000819/OECD_in_figures_2000.pdf)

OECD (2000f), Growth Literature Review, Annex Policy and Economic Growth: An Evaluation of the Evidence, OECD Economics Department Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, March 2000

Slemrod J. (1995), What do Cross-Country Studies teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?, *Brookings Papers on Economic Activity* Nr.2, 1995

Wilson J.D. (1999), Theories in Tax Competition, *National Tax Journal*, 1999, p. 269 s.

### **Avertissement**

Le présent rapport est le résultat des études d'un groupe de travail constitué par le directeur de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

Le Département fédéral des finances (DFF) et l'AFC remercient le groupe de travail de sa précieuse contribution sur un sujet capital: l'importance de la fiscalité pour le maintien et l'amélioration de la compétitivité de la place économique suisse.

Conformément au mandat, le présent rapport reflète une vue purement économique. D'autres aspects importants de la politique fiscale ne sont pris en compte que marginalement ou ont été délibérément ignorés.

Le DFF et l'AFC ne feront aucun commentaire au sujet de ce rapport; ils en tiendront cependant compte en élaborant les prochains projets de révision. Les thèses développées dans ce rapport devront faire l'objet d'un débat politique dans le cadre de projets concrets tenant compte des autres buts de la fiscalité.