

19.09.2014

Imposition duale du revenu

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 06.3042 Sadis du 13.3.2006**

Table des matières

1. Introduction	5
2. Qu'est-ce qu'un impôt dual sur le revenu ?	6
2.1 Imposition du revenu ou de la consommation	6
2.2 Imposition duale du revenu: un compromis entre l'imposition du revenu et l'imposition de la consommation	7
3. Arguments en faveur d'un impôt dual sur le revenu	8
4. Conception technique des impôts duals sur le revenu	11
4.1 Imposition à l'échelon de la société ou du détenteur de parts ?	11
4.2 Sujet fiscal	12
4.3 Objet fiscal	13
4.3.1 Quel revenu bénéficie d'un avantage fiscal ?	13
4.3.2 Imputation et déduction des pertes	15
4.3.3 Particularités concernant les entreprises non cotées en bourse	16
4.4 Imposition à la source	16
4.5 Droit d'option pour la taxation	17
4.6 Résumé	17
5. Systèmes duals d'imposition	19
5.1 Impôts duals à la manière des pays nordiques	19
5.1.1 Imposition des moyens de financement	19
5.1.2 Détermination du revenu	20
5.2 L'impôt libératoire allemand	22
5.3 Le modèle néerlandais avec catégories de revenus («box»)	24
5.4 Résumé	24
6. Réforme de l'imposition des revenus de la fortune en Suisse	25
6.1 Le système suisse d'imposition des revenus de la fortune	25
6.2 Critères d'évaluation	27
6.3 Propositions de réforme	28
6.4 Résultats	29
6.4.1 Neutralité	29
6.4.2 Attrait de la place économique	31
6.4.3 Effets de répartition	31
6.4.4 Simplicité administrative	32
6.4.5 Fédéralisme	33
6.4.6 Effets sur les recettes	34
7. Conclusions	39

Index des illustrations

Illustration 1:	Système d'imposition du revenu vs système d'imposition de la consommation	8
Illustration 2:	Charge fiscale en cas d'imposition à l'échelon de la société ou du détenteur de parts	13
Illustration 3:	Dissociation du rendement d'un placement de capital	16
Illustration 4:	Les différentes options pour la conception d'un impôt dual sur le revenu	19

Index des tableaux

Tableau 1:	Aperçu des systèmes d'imposition des revenus de la fortune appliqués dans les pays nordiques	24
Tableau 2:	Aperçu des variantes de réforme de l'imposition des revenus de la fortune	32
Tableau 3:	Résultat de l'évaluation des variantes effectuée sur mandat de l'AFC	33
Tableau 4:	Autorité en matière législative et en matière de perception de différents types d'impôts en Suisse	37
Tableau 5:	Recettes fiscales provenant des revenus de la fortune	39
Tableau 6:	Recettes fiscales en cas d'introduction d'un impôt libérateur	40

Condensé

La caractéristique essentielle d'un impôt dual sur le revenu est la division du revenu en deux éléments: le revenu du capital, soumis à un barème proportionnel faible, et le revenu du travail, soumis à un impôt progressif. Contrairement à un impôt sur la consommation, un impôt dual sur le revenu n'est donc pas fondé sur l'exonération du revenu du capital. Ce dernier revenu est cependant grevé moins lourdement que dans le cadre d'un impôt synthétique sur le revenu.

On peut avancer les arguments qui suivent en faveur de l'introduction d'un impôt dual sur le revenu. Premièrement, tous les pays membres de l'OCDE imposent le revenu nominal. Etant donné que l'inflation déploie davantage d'effets sur les revenus de la fortune que sur les revenus du travail, un impôt dual sur le revenu permet de corriger de façon forfaitaire cette inégalité de traitement. Dans certains pays (y compris la Suisse), le rendement escompté, autrement dit les revenus d'un investissement qu'on suppose voir réalisés et non pas les revenus effectifs de cet investissement, est soumis à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital. Deuxièmement, il contribue, dans un contexte de mobilité élevée des revenus de la fortune mobilière, au maintien en Suisse de la substance fiscale et permet, de ce fait, de lutter contre la soustraction fiscale (internationale). Cet argument est valable tant que l'on ne pratique pas l'échange automatique de renseignements. Troisièmement, un impôt dual sur le revenu favorise la neutralité du système fiscal, n'ayant pas plus d'incidence sur le financement que sur les investissements. Par ailleurs, une imposition modeste et proportionnelle réduit les effets de clientèle et les effets de blocage. Quatrièmement, un impôt dual sur le revenu permet de diminuer les frais liés à la perception et au versement de l'impôt. Au final, les impôts duals sur le revenu augmentent l'efficacité des allocations.

La forme de l'impôt dual sur le revenu qui se révèle la plus avantageuse est très proche de celle qui est appliquée en Norvège. Contrairement à l'impôt norvégien, l'impôt dual idéal accorde cependant les allègements au niveau de l'entreprise et non pas à celui du bailleur de fonds. S'il n'est pas possible d'entreprendre une réforme fiscale aussi radicale, une solution pragmatique consisterait à introduire un impôt libérateur. Par rapport au statu quo, un tel impôt augmenterait la neutralité quant au financement du système fiscal.

Le passage du système fiscal actuel à un impôt dual sur le revenu permettrait de corriger les inconvénients actuels. Toutefois, dans la situation d'aujourd'hui, il faudrait payer un prix élevé pour une telle réforme. Premièrement, ce changement risquerait de heurter le principe de l'imposition d'après la capacité économique individuelle. Deuxièmement, le nouveau système pourrait, suivant sa conception, limiter l'autonomie des cantons. Troisièmement, il ferait baisser les recettes fiscales de plusieurs milliards de francs. Les pertes de recettes liées à la suppression de l'impôt sur la fortune nécessiteraient une réduction massive des dépenses ou une augmentation considérable des impôts dans d'autres domaines. Enfin, l'introduction d'un impôt dual sur le revenu entraînerait des effets de répartition des charges au détriment des revenus du travail et pénaliserait la génération actuelle.

C'est pourquoi il n'est pas recommandable actuellement d'introduire un impôt dual sur le revenu.

1. Introduction

Le 23 juin 2006, le Conseil national a adopté le postulat Sadis (06.3042). Ce postulat charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les conditions de mise en place d'une imposition duale des revenus en vue d'une refonte complète et fondamentale du système fiscal suisse. L'analyse doit tenir compte des impératifs suivants:

- la suppression totale de la double imposition économique des bénéfices des entreprises distribués et thésaurisés;
- la suppression de l'impôt sur la fortune également dans le but de supprimer la double imposition économique; et
- l'imposition des gains en capital réalisés, applicable également sur la fortune privée mobilière.

Dans un souci d'exhaustivité, le rapport doit également étudier les répercussions financières d'une imposition duale sur la Confédération, les cantons et les communes.

Le chapitre 2 explique tout d'abord les éléments fondamentaux d'une imposition duale des revenus et différencie cette forme d'impôt d'un impôt sur la consommation, d'une part, et d'un impôt synthétique sur le revenu, d'autre part. Le chapitre 3 donne les arguments en faveur d'une imposition duale du revenu. Le chapitre 4 décrit la conception technique de certains impôts duals sur le revenu. Les différentes possibilités de conception constituent la base de divers modèles d'imposition du revenu de la fortune, qui sont présentés dans le chapitre 5. Ce dernier passe en revue les impôts duals sur le revenu des pays nordiques (5.1), les impôts libératoires en prenant l'exemple de l'Allemagne (5.2) et le système de l'imposition du rendement escompté aux Pays-Bas (5.3). Sur cette base, différentes possibilités de réforme ont été évaluées et le résultat est présenté dans le chapitre 6. L'évaluation a porté sur le modèle de l'imposition du rendement escompté appliqué à St-Gall, sur une proposition d'Avenir Suisse / Keuschnigg, sur une imposition duale du revenu de type nordique et sur un impôt libératoire. Ces conceptions ont été examinées du point de vue de leur efficacité et de leurs conséquences en matière de politique de répartition, de politique économique, de fiscalité et d'administration. Enfin, le chapitre 7 résume les observations faites.

Etant donné que le postulat porte essentiellement sur des questions économiques, le rapport analyse les conséquences économiques des impôts duals sur le revenu. Par contre, il ne traite pas des aspects juridiques du passage à un impôt dual sur le revenu. Les pays nordiques ont introduit les impôts duals sur le revenu il y a plus de vingt ans déjà, avec succès d'ailleurs, et une majorité des Etats membres de l'OCDE appliquent des impôts libératoires. Les questions liées au principe de la capacité économique ont fait l'objet de vives discussions dans ces pays. En Suisse, le passage à une imposition duale du revenu nécessiterait de nombreuses modifications de lois et ne pourrait se faire sans respecter les principes de la Constitution fédérale.

2. Qu'est-ce qu'un impôt dual sur le revenu ?

2.1 Imposition du revenu ou de la consommation

Le présent paragraphe propose une discussion théorique de différents systèmes fiscaux types et vise à délimiter les impôts duals sur le revenu des autres systèmes fiscaux tels que les impôts sur le revenu ou les impôts sur la consommation. Le revenu est généralement grevé d'un impôt personnel sur le revenu. Cet impôt peut être complété d'un impôt sur le bénéfice des entreprises. Quant à l'impôt sur la consommation, il constitue un impôt sur la vente ou l'achat de biens et de services. La TVA, par exemple, en fait partie. Cette distinction essentielle entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation perd toutefois de sa clarté lorsqu'elle est considérée dans une perspective intertemporelle. Cela s'explique par le fait qu'au fil du temps la consommation doit forcément être financée par le revenu. Autrement dit, le revenu épargné pendant une période déterminée sera tôt ou tard affecté à la consommation. Imposer la consommation ne signifie donc pas ne pas imposer le revenu; il s'agit plutôt de déterminer quels types de revenus sont soumis à un impôt sur la consommation et lesquels ne le sont pas. Le bien fiscal frappé de l'impôt sur le revenu englobe le revenu du travail, les rentes économiques et le revenu du sol. C'est le cas aussi pour l'impôt sur la consommation, lequel se distingue de l'impôt sur le revenu sur un point fondamental: alors que l'impôt sur le revenu frappe le revenu du capital, les impôts sur la consommation ne grèvent pas ce revenu¹. De prime abord, il peut sembler que le revenu du capital est aussi soumis à un impôt sur la consommation. C'est toutefois trompeur, car la consommation future doit être escomptée. Etant donné que les intérêts sur le capital correspondent à l'escompte, le revenu du capital est exempt d'impôt dans un système d'imposition de la consommation.

L'imposition du revenu du capital peut donc être interprétée comme un impôt sur la consommation future. Un impôt sur le revenu influe sur la décision d'épargner, ce qui n'est pas le cas des impôts sur la consommation. Ainsi, un impôt sur le revenu rend la consommation plus attrayante et l'épargne (consommation future) moins intéressante.

¹ La notion de revenu du capital utilisée en théorie économique se distingue de celle utilisée, par exemple, en économie d'entreprise, dans le droit fiscal ou dans un cadre plus général. Cette dernière notion correspond plutôt au revenu de la fortune qu'au revenu du capital. Le revenu du capital, comme l'entend ici la théorie économique, désigne le revenu provenant des transferts successifs de capitaux. Le rendement du revenu du capital est le prix relatif de la consommation actuelle et future. De nombreux revenus, considérés formellement comme des revenus du capital, comportent une part de salaire, par exemple pour les propriétaires entrepreneurs, ou une part de bénéfice, par exemple pour les inventions brevetées. Les rentes économiques apparaissent notamment dans des marchés monopolisés au sein desquels le monopole est dû en fin de compte à des économies d'échelle en augmentation, à un processus de production limité du point de vue de l'espace à disposition (extraction de ressources naturelles p. ex.) ou au leadership technologique. Si ces rentes économiques sont propres au lieu, l'Etat peut les éliminer sans que la réduction des revenus qu'entraîne l'imposition ne provoque de réaction dans le comportement des assujettis. D'autres revenus qui ne sont pas formellement considérés comme des revenus du capital peuvent l'être au sens de la théorie économique. Si, par exemple, une personne investit dans sa formation continue et obtient ultérieurement un revenu du travail plus élevé grâce à cela, il s'agit d'un transfert de capitaux dans le temps. Théoriquement, le revenu du travail constitue dès lors, en partie, un revenu du capital. Ainsi, la notion du revenu du capital couramment utilisée en théorie économique peut, selon les cas, avoir un sens plus étroit ou plus large que celle employée en droit fiscal. La notion utilisée en théorie économique englobe donc le rendement sans risque du capital. Le revenu de la fortune inclut en plus le rendement qui résulte de l'apparition de risques économiques et de la réalisation de rentes économiques (voir aussi l'illustration 3, p. 15).

2.2 Imposition duale du revenu: un compromis entre l'imposition du revenu et l'imposition de la consommation

L'impôt dual sur le revenu reprend des éléments des deux conceptions types de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la consommation. Il est fondé sur le principe selon lequel le revenu est divisé en deux composantes: le revenu de la fortune et le revenu du travail. Le revenu de la fortune est imposé proportionnellement et à un taux bas, tandis que le revenu du travail est imposé progressivement et à des taux plus élevés.

L'illustration 1 résume les différentes options qui s'offrent au législateur. En cas de renonciation totale à une imposition du revenu du capital, plusieurs variantes sont envisageables pour instaurer un impôt sur la consommation (en ce qui concerne ces différentes variantes, voir DAEPP & SCHALTEGGER, 2004). Si le revenu du capital est imposé dans la même mesure que les autres types de revenu, l'équité fiscale horizontale est réalisée dans le cadre d'un impôt synthétique sur le revenu (en considérant la valeur nominale). A contrario, si l'impôt dual sur le revenu frappe le revenu du capital moins fortement que l'impôt sur le revenu, il n'y a pas lieu de renoncer totalement à l'imposition du revenu du capital. La réduction de l'impôt peut avoir lieu sur l'assiette de l'impôt et/ou sur les taux d'imposition. Dans le cas le plus simple, le revenu de la fortune est imposé à un taux réduit.

La double imposition des bénéfices des entreprises à l'échelon entrepreneurial et à celui de l'actionnaire est évitée soit à l'aide d'un système d'imputation totale, soit par l'exonération fiscale des dividendes à l'échelon de l'actionnaire (CNOSSEN, 2000). Une autre possibilité est d'harmoniser le taux de l'impôt sur les bénéfices à l'échelon de l'entreprise et le taux de l'impôt sur le revenu de la fortune à l'échelon des investisseurs de telle manière que la charge fiscale cumulée corresponde à celle du revenu du travail.

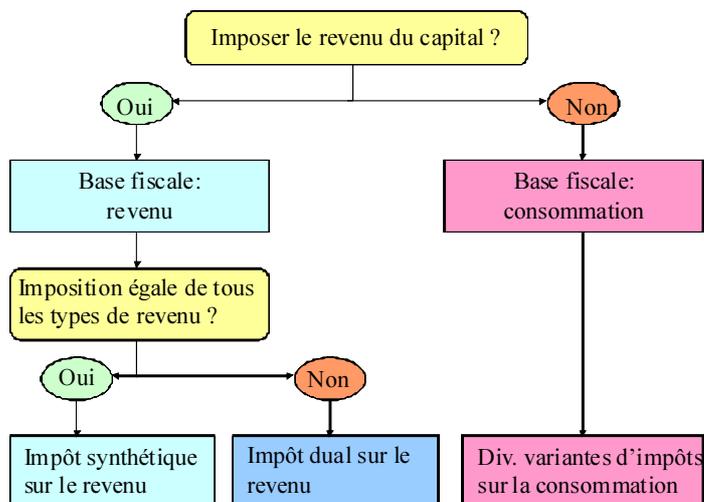
Les impôts duals sur le revenu visent une imposition neutre sur le plan du financement². La neutralité du financement implique que la fiscalité ne doit pas influencer le choix de la forme de financement. Le choix entre thésaurisation et distribution des bénéfices ne doit pas dépendre de considérations d'ordre fiscal (neutralité de l'utilisation du bénéfice). Le capital propre et le capital emprunté doivent être traités fiscalement de la même façon (neutralité de la structure du capital).

Indépendamment de la mise en œuvre des détails techniques (voir chapitre 4), l'élément distinctif d'un impôt dual sur le revenu est le fait que le revenu de la fortune est frappé d'un barème fiscal proportionnel plus bas que le revenu du travail. Pris dans son sens étroit, la notion d'imposition duale du revenu ne regroupe que les systèmes fiscaux des pays nordiques (voir chapitre 5.1), alors que dans un sens plus large elle peut aussi englober des systèmes fiscaux dans lesquels le rendement escompté³ est imposé à la place du revenu effectivement réalisé (voir chapitre 5.3) ou des impôts libératoires (voir chapitre 5.2).

² Pour obtenir la neutralité du financement, il ne suffit pas d'éliminer simplement la double imposition des dividendes. Dans un système d'imputation, les bénéfices des capitaux devraient être imposés. En principe, il faudrait remédier au problème que pose le fait que les intérêts du capital emprunté à l'échelon entrepreneurial sont déductibles et que le capital propre ne l'est pas.

³ Il est question d'imposition du rendement escompté à la place de l'imposition du revenu effectif lorsque c'est un revenu fictif qui est imposé et non pas le revenu réellement obtenu. En ce qui concerne le revenu de la fortune, l'assiette de l'impôt n'est pas le rendement effectif obtenu par l'investisseur, mais un rendement escompté fictif.

Illustration 1: système d'imposition du revenu vs système d'imposition de la consommation



Source: DAEPP & SCHALTEGGER, 2004

3. Arguments en faveur d'un impôt dual sur le revenu

Par rapport à un impôt sur le revenu, un impôt dual sur le revenu entraîne moins de distorsions en ce qui concerne la décision d'épargner, et influe donc moins sur le choix entre consommation actuelle et consommation ultérieure⁴. Des arguments tant économiques que pragmatiques peuvent parler en faveur d'une imposition duale du revenu.⁵

Alors que des arguments théoriques jouent un rôle dans les discussions académiques concernant l'imposition duale du revenu, les politiciens en charge de la fiscalité dans les pays qui ont introduit l'impôt dual sur le revenu se sont basés sur une série de considérations pragmatiques, qui parlent en faveur d'une imposition basse et proportionnelle du revenu du capital (SØRENSEN, 2009, p. 6). Le choix d'imposer le revenu du capital à un **taux d'impôt marginal bas** se justifie par les arguments suivants (SØRENSEN, 2005, p. 7; 2009, p. 7):

⁴ Etant donné que l'assiette de l'impôt dual sur le revenu est plus étroite que celle de l'impôt synthétique sur le revenu, l'impôt dual sur le revenu doit grever plus lourdement le revenu du travail afin de générer un produit aussi élevé que celui de l'impôt synthétique sur le revenu. Ainsi, un impôt dual sur le revenu déséquilibre plus fortement l'offre de travail qu'un impôt synthétique sur le revenu.

⁵ Dans le cadre des discussions théoriques, deux raisons sont souvent avancées pour justifier le recours à l'impôt dual sur le revenu. Premièrement, une imposition plus basse du revenu du capital influence l'accumulation de capital. Si, en outre, les causes pour lesquelles il y a des revenus différents sont dues à des différences dans les capacités du capital humain, il est plus efficace de corriger les différences au niveau des capacités des travailleurs par un impôt progressif sur le revenu du travail que par un impôt sur le revenu du capital. Deuxièmement, dans une économie ouverte, il est indiqué de différencier l'imposition du travail de celle du capital. En principe, la charge fiscale du capital devrait être aussi basse que l'élasticité de l'offre en capital est élevée. La diminution des obstacles techniques et politiques ces trois dernières décennies a entraîné une nette augmentation de la mobilité du capital. Lorsque le capital est parfaitement mobile, son imposition devient à peine exécutable. Une mobilité imparfaite du capital laisse une marge de manœuvre pour imposer le capital, au moins de façon réduite.

- Méthode pragmatique de la correction de l'inflation:** L'impôt actuel sur le revenu repose sur le principe de la valeur nominale. Le produit nominal total de la fortune est imposé, lequel inclut aussi la prime d'inflation, qui ne constitue pas un rendement réel mais est une compensation pour les investisseurs pour la perte du pouvoir d'achat de leur fortune. Si le revenu nominal des intérêts d'un investissement se monte, par exemple, à 3,5 % et le taux d'inflation à 1,5 %, le revenu réel des intérêts est de 1,97 %⁶. Si l'imposition s'effectue selon le principe de la valeur nominale et que le taux d'impôt marginal est de 40 %, 140 points de base du rendement nominal de 350 points de base doivent être acquittés comme paiement de l'impôt sur le revenu. L'«impôt d'inflation» avale 150 points de base supplémentaires, si bien que le rendement réel après impôt de l'investisseur est de 59 points de base⁷. Pour éliminer la double charge de l'impôt sur le revenu et de l'«impôt d'inflation», il s'agirait de n'appliquer le taux d'impôt marginal de 40 % de l'impôt sur le revenu que sur l'intérêt réel. Du seul fait que les «rendements fictifs» sont aussi imposés, on ne peut pas conclure que le revenu de la fortune doit bénéficier d'une imposition allégée, car le principe de la valeur nominale s'applique aussi au revenu des travailleurs. Toutefois, les détenteurs d'un revenu du capital ne sont pas touchés par l'inflation avec la même intensité que les travailleurs, si bien qu'une imposition différenciée se justifie en raison de la non-application du principe de la valeur réelle et de la répercussion différente du principe de la valeur nominale⁸. De nombreuses formes du revenu de la fortune sont ainsi trop imposées lorsque le même taux d'impôt marginal que celui du revenu du travail leur est appliqué. Imposer le revenu du capital selon un barème proportionnel plus bas constitue donc une méthode pragmatique de correction de l'inflation de l'imposition du revenu, grâce à laquelle l'imposition se rapproche du principe de la valeur réelle.
- Prise en compte de la mobilité du capital:** Avec l'augmentation de la mobilité internationale du capital, fixer une imposition élevée du revenu du capital risque de pousser les contribuables à placer leur fortune à l'étranger et à ne pas la déclarer pour l'impôt suisse sur le revenu. Les revenus de ces fortunes ne sont alors pas imposés, exception faite pour ce qui est d'un éventuel impôt à la source étranger. Bien que la volonté de commettre une soustraction d'impôt ne sous-tende pas chaque placement à l'étranger, le fait de soumettre les revenus de la fortune à un taux élevé pourrait constituer une incitation à éluder l'impôt. Si l'imposition du revenu du capital reste basse, le risque de voir l'impôt éludé ou une soustraction d'impôt est limité⁹.

⁶ Si l'on divise le rendement nominal d'un investissement en une composante réelle du rendement et une composante de l'inflation, pour un intérêt nominal de i , un intérêt réel de r et un taux d'inflation de p , alors $(1+i) = (1+r)(1+p)$. En mettant r en évidence, cela donne: $r = ((1+i)/(1+p)) - 1$. Si $i = 3,5\%$ et $p = 1,5\%$, le rendement réel est $r = 1,97\%$.

⁷ Si le revenu nominal du capital est imposé, le rendement diminue. L'équation du rendement après impôt est la suivante: $(1+i(1-t)) = (1+n)(1+p)$. t représente le taux d'impôt marginal et n le rendement réel après impôt. En mettant n en évidence: $n = (1+i(1-t))/(1+p) - 1$. Si $i = 3,5\%$, $p = 1,5\%$ et $t = 40\%$, le rendement après impôt $n = 0,59\%$.

⁸ Eclaircissons cette répercussion différente à l'aide d'un exemple. Une personne qui possède une fortune de 5 millions de francs peut la placer avec un taux d'intérêt nominal de 2 %. Un travailleur qui gagne un salaire brut de 100 000 francs a le même revenu nominal que la personne fortunée. Le taux d'inflation est de 2 %. Dans les deux cas, en vertu du principe de la valeur nominale, 100 000 francs sont imposés. Si l'on appliquait le principe de la valeur réelle, 98 039 francs devraient être imposés à titre de revenu du travail. Le revenu de la fortune devrait en revanche rester exempt d'impôt, étant donné qu'il constituerait un revenu fictif.

⁹ En principe, il faudrait pouvoir déterminer si les placements de capitaux à l'étranger sont imposés à la source ou dans l'Etat de résidence. Si le principe de retenue à la source est appliqué, une concurrence fiscale apparaît et, avec elle, une pression à la baisse sur les taux d'impôt. Si le principe du domicile est appliqué, une concurrence fiscale n'apparaît que si l'entreprise ou le ménage change son domicile. Cela dit, une pression à la baisse sur les taux d'impôt apparaît même sans changement de domicile, lorsque le fisc n'a aucune information sur les avoirs placés à l'étranger par les citoyens

- **Amélioration de la neutralité de l'imposition du revenu de la fortune:** Le revenu de la fortune est produit de différentes façons. Certains revenus, comme les valeurs locatives ou les gains en capital, sont, pour des raisons techniques ou politiques, difficiles à imposer¹⁰. En diminuant la charge fiscale sur les formes de revenu de la fortune qui peuvent être imposées, les déséquilibres qui apparaissent se réduisent, parce que certaines de ces formes de revenu disparaissent de l'assiette de l'impôt. Fixer un taux d'impôt bas permettrait aussi plus facilement de déclarer comme étant imposables les gains en capital non encore réalisés, sans que cela ne fasse apparaître des effets de blocage (lock-in-effect) trop importants.

Les arguments suivants parlent également en faveur d'une **imposition proportionnelle et non pas progressive** du revenu de la fortune (SØRENSEN, 2009, p. 7s.):

- **Réduction des effets de blocage:** L'imposition des gains en capital réalisés produit un effet de blocage qui empêche la réaffectation du capital dans des possibilités d'investissement plus productives. L'imposition progressive des gains en capital réalisés renforce cet effet, parce qu'au moment de la réalisation le contribuable passe dans un échelon de progression plus élevé. Une imposition proportionnelle empêche le renforcement de cet effet.
- **Réduction des effets de clientèle:** Avec un impôt progressif sur le revenu du capital, les investisseurs dans les échelons tarifaires supérieurs se spécialisent dans les valeurs patrimoniales dont les rendements tombent sous une forme fiscalement avantageuse ou que l'impôt frappe ultérieurement (effet de clientèle)¹¹. Etant donné que la productivité d'un investissement peut dépendre de la personne qui possède les valeurs patrimoniales avec lesquelles cet investissement est financé, ces distorsions dans les droits de propriété ne sont pas souhaitables car elles limitent l'efficacité. Le passage à l'imposition proportionnelle du revenu du capital réduirait ces déséquilibres.
- **Baisse des coûts de perception et d'acquittement:** Un barème proportionnel simplifie l'imposition du revenu de la fortune, car l'impôt peut alors être aménagé comme un impôt avec un effet libérateur définitif, si bien que la taxation individuelle est supprimée¹².

de son Etat. Un échange d'informations insuffisant empêche donc l'exécution du principe du domicile. Les développements de ces dernières années indiquent toutefois que le manque d'informations des administrations fiscales pourrait diminuer à l'avenir.

¹⁰ Dans de nombreux Etats membres de l'OCDE, le logement habité par son propriétaire n'est pas imposé. En Suisse, les valeurs locatives sont plutôt inférieures aux valeurs du marché et les gains en capital de la fortune privée ne sont pas imposés (mis à part le prélèvement de l'impôt sur les gains immobiliers).

¹¹ En Suisse, il s'agit par exemple de gains en capital de la fortune privée exonérés, du capital perçu à la place de la rente dans le cadre de la prévoyance vieillesse, de la prévoyance vieillesse subobligatoire ou de biens immobiliers utilisés par leur propriétaire.

¹² Au final, les impôts libérateurs font baisser les coûts de perception et d'acquittement de l'impôt. La proportion dépend de la conception concrète de l'impôt libérateur. En outre, par rapport au système actuel, la charge de travail administratif incomberait à l'agent payeur et plus au créancier.

4. Conception technique des impôts duals sur le revenu

Afin de concevoir un impôt dual sur le revenu sur le plan technique, les points suivants doivent être éclaircis:

- A quel échelon (entreprise ou détenteur de parts) une imposition plus basse du revenu de la fortune doit-elle avoir lieu ?
- Qui est le sujet fiscal, autrement dit qui doit payer l'impôt ?
- Quel est l'objet fiscal, quel revenu doit bénéficier d'un allègement de l'impôt ?
- Quelles sont les options possibles pour l'imputation ou la déduction des pertes ?
- Quelles sont les particularités de la distinction entre les éléments du revenu du travail et ceux du revenu de la fortune en ce qui concerne les entreprises non cotées en bourse ?
- Comment les pertes au sein du revenu de la fortune et entre le revenu de la fortune et le revenu du travail sont-elles traitées ?
- Une imposition à la source du revenu de la fortune est-elle possible ?
- Faut-il accorder une option de taxation ou l'imposition du revenu de la fortune doit-elle avoir un effet libératoire ?

4.1 Imposition à l'échelon de la société ou du détenteur de parts ?

De manière générale, l'imposition peut avoir lieu à l'échelon du détenteur de parts ou à celui de la société. On distingue en principe quatre situations, selon l'échelon frappé de l'impôt et le plan (national ou international) sur lequel a lieu la transaction (illustration 2).

Illustration 2: charge fiscale en cas d'imposition à l'échelon de la société ou du détenteur de parts

	Investisseur national	Investisseur international
Imposition détenteur de parts	(Cas 1) $0 + t_{EST(CH)}$	(Cas 2) $0 + t_{EST(étranger)}$
Imposition entreprise	(Cas 3) $t_{GST(CH)} + 0$	(Cas 4) $t_{GST(CH)} + t_{EST(étranger)}$

Source: illustration de l'auteur. t_{EST} = paiement de l'impôt sur le revenu du bailleur de fonds; t_{GST} = impôt sur le bénéfice

L'exonération de l'entreprise couplée à l'imposition du détenteur de parts (cas 1 et 2) entraîne la non-imposition des investissements nationaux et des investissements effectués en Suisse par des entreprises étrangères. En contrepartie, l'épargne nationale est imposée.

Les bailleurs de fonds étrangers sont également imposés à leur lieu de domicile, pour autant que le principe du domicile soit appliqué. Dans ce cas, c'est la charge fiscale de l'étranger qui est supportée.

Si l'exonération a lieu à l'échelon de l'investisseur, l'épargne nationale est encouragée (cas 3), pendant que les investisseurs étrangers doivent payer régulièrement des impôts sur le revenu dans leur pays d'origine (cas 4)¹³. Sur le plan international, l'exonération du détenteur de parts n'apporte rien si le fisc étranger prélève un impôt sur le revenu à ces citoyens. Les personnes physiques étrangères ne sont pas incitées à investir en Suisse, sauf si les revenus du capital ne sont pas déclarés au fisc étranger ou si le pays étranger applique aussi une imposition alléguée.

Imposition à l'échelon de la société: Lorsque la situation n'implique que des personnes suisses, peu importe que l'imposition frappe le détenteur de parts ou l'entreprise. Dans une économie fermée, les investissements correspondent à l'épargne. Dans les économies ouvertes, caractérisées par la présence de multinationales, la différence est grande en revanche. Le fait qu'il y ait moins de sociétés de capitaux que de détenteurs de parts parle en principe en faveur d'une imposition à l'échelon de la société. La charge administrative des autorités fiscales serait nettement plus faible. En outre, une imposition à l'échelon de la société se justifie lorsque cette dernière demande des prestations publiques.

Avantages de l'imposition du bailleur de fonds: Alléger l'impôt de l'entreprise et imposer le détenteur de parts contribuent à garantir l'attrait économique de la Suisse. En effet, pour une entreprise active sur le plan international, les coûts du capital qu'elle doit produire pour réaliser un investissement marginal sont déterminés sur la base du marché international des capitaux¹⁴. En revanche, le traitement fiscal d'un détenteur de part suisse importe peu. Faire bénéficier l'échelon de l'investisseur d'un allègement d'impôt réduit à peine les coûts du capital des multinationales. Si cet investisseur national détient des parts au capital d'une entreprise étrangère, le fisc encouragerait même, implicitement, les entreprises investissant à l'étranger. Cela parle en défaveur de l'octroi d'un allègement fiscal à l'échelon du détenteur de parts. Seul un allègement à l'échelon de l'entreprise permet de réduire de façon notable les coûts du capital pour les investissements en Suisse (SØRENSEN, 2010, p. 26; KEUSCHNIGG, 2006, p. 122 ss.). Du point de vue de la compétitivité économique, il est plus avantageux de dégrever les entreprises, même si cela va de pair avec un accroissement de la charge du travail administratif par rapport à une imposition à l'échelon de l'entreprise. Par ailleurs, l'imposition du détenteur de parts implique que la Suisse (si on ne tient pas compte des impôts résiduels) ne génère pas de recettes fiscales en rapport avec les investissements de portefeuille de l'étranger en Suisse parce que, dans les conventions contre les doubles impositions, le droit d'imposer les intérêts, les dividendes ou les gains en capital est généralement donné à l'Etat du siège de l'investisseur (principe du domicile).

4.2 Sujet fiscal

Il y a ensuite lieu de décider qui le fisc oblige à payer l'impôt. Peuvent en principe être contraints d'acquitter l'impôt le bailleur de fonds ou le créancier, le débiteur (généralement une entreprise) ou l'agent payeur (généralement une banque).

Le devoir du créancier de déclarer l'impôt correctement ne peut être mis en pratique efficacement et sans provoquer d'incitations massives au détournement de l'impôt que si l'agent payeur est contraint d'envoyer des communications de contrôle aux administrations

¹³ On part du principe que les pays étrangers exonèrent les bénéfices des entreprises réalisés en Suisse.

¹⁴ Les coûts du capital sont les rendements qui doivent être proposés à un investisseur pour que ce dernier soit d'accord de financer le projet d'investissement de l'entreprise.

fiscales. Ces communications devraient comporter au moins le nom et l'adresse du créancier et le montant imposable.

A la place de cet échange d'informations, une autre solution serait d'instaurer un impôt à la source avec une fonction de garantie et, éventuellement, une fonction libératoire. Sa particularité est le fait que la personne imposée n'est pas le bénéficiaire d'une prestation imposable (créancier) mais le débiteur ou l'intermédiaire de cette prestation, même si la charge fiscale est finalement supportée par le bénéficiaire.

Principe de l'agent payeur vs principe du débiteur: Les impôts à la source se distinguent selon le principe appliqué, celui de l'agent payeur ou du débiteur. L'impôt anticipé suisse est conçu d'après le principe du débiteur¹⁵. Il n'est perçu que lorsque le débiteur d'un paiement est suisse, peu importe que l'agent payeur soit un établissement de crédit suisse ou étranger ou que le bénéficiaire du paiement réside en Suisse ou à l'étranger. En conséquence, lorsque le débiteur est étranger, le paiement n'est pas soumis à l'impôt anticipé même s'il a un lien avec la Suisse (agent payeur ou bénéficiaire suisse). Selon le principe de l'agent payeur, le domicile de l'agent payeur et le domicile du créancier sont déterminants. L'impôt est perçu lorsque l'agent payeur et le créancier résident en Suisse¹⁶.

4.3 Objet fiscal

4.3.1 Quel revenu bénéficie d'un avantage fiscal ?

Lorsque la question du sujet fiscal est réglée, il faut décider quel revenu est soumis à l'impôt dual sur le revenu et comment le lien avec d'autres types de revenu doit être fait.

Idéalement, la rentabilité d'un projet d'investissement ou le rendement d'un placement se divise en trois composantes du revenu:

- les intérêts normaux,
- la prime de risque,
- la rente économique.

Le versement d'intérêts normaux sur le capital correspond au rendement d'un investissement dans un projet ne comportant aucun risque. Il faut distinguer ce genre d'investissement des investissements risqués. Le rendement de ces derniers sera plus élevé que celui des investissements non risqués, car les investisseurs vont vouloir être indemnisés pour la prise de risque. Enfin, une partie des rendements peut aussi provenir de rentes économiques. Ces dernières peuvent apparaître, par exemple, dans des marchés où s'échangent des titres indivisibles ou en raison du leadership technologique ou de certains avantages économiques. Lorsque ces rentes économiques sont propres au lieu, les Etats

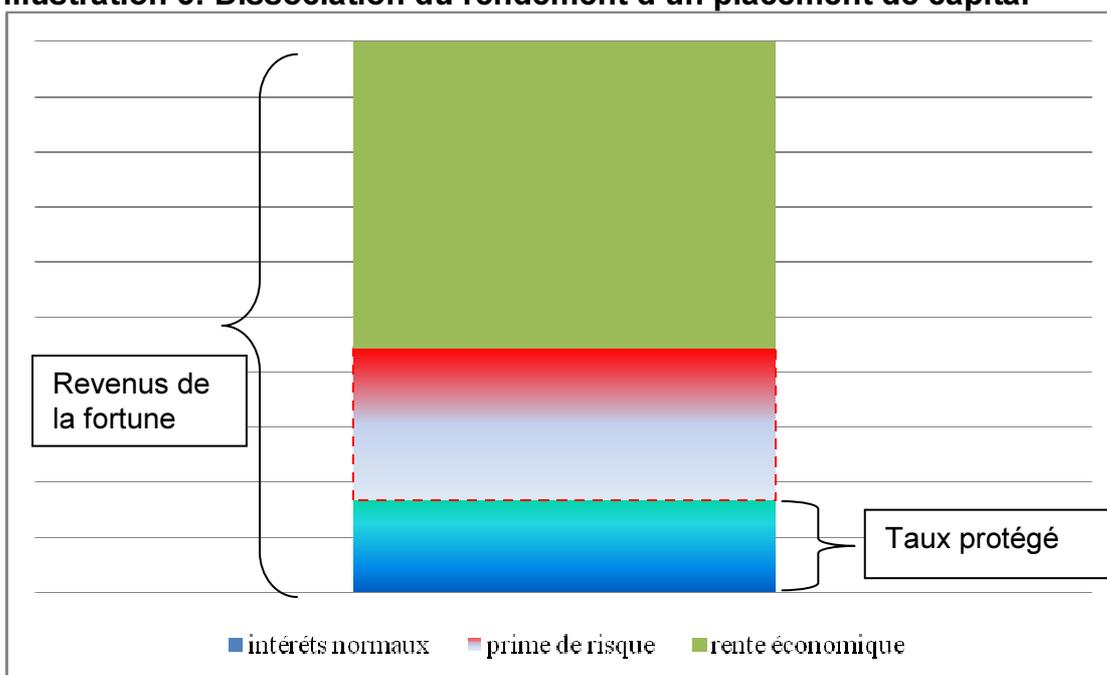
¹⁵ Le principe du débiteur, combiné au taux d'impôt élevé en Suisse, comporte des désavantages pour la compétitivité du pays, car les placements suisses soumis à l'impôt anticipé ne sont pas attractifs pour les investisseurs étrangers. A cause de la charge administrative liée au remboursement de l'impôt anticipé, c'est même le cas lorsque les investisseurs étrangers peuvent demander le remboursement de l'impôt sur la base d'une convention contre les doubles impositions. De plus, les fraudeurs suisses (et étrangers) sont fortement incités à investir dans des placements étrangers, exempts d'impôt anticipé. Etant donné le secret bancaire appliqué en Suisse, ils peuvent aussi effectuer ces investissements lorsque leur agent payeur se trouve en Suisse. L'application du principe de l'agent payeur éliminerait ces inconvénients. Mais l'un des désavantages du principe de l'agent payeur est le fait que l'impôt peut être élué en transférant l'agent payeur à l'étranger. De manière générale, le principe du débiteur comporte de sérieux inconvénients, car il renchérit les coûts de financement des entreprises suisses en Suisse et incite à contourner l'impôt.

¹⁶ Si seul l'agent payeur réside en Suisse, le droit d'imposition se limite généralement au prélèvement d'impôts résiduels.

peuvent frapper d'impôts une partie de ces rentes, parce qu'une diminution des rendements ne produit aucune modification du comportement des contribuables.

En principe, l'ensemble des rendements peut bénéficier d'une imposition allégée ou alors seules certaines composantes en bénéficient. Si seules certaines composantes sont imposées, il faut définir un taux protégé approprié qui laisse les composantes des rendements totaux déterminées par le législateur (à l'échelon de l'entreprise ou du bailleur de fonds, voir ch. 4.1) exemptes d'impôt. Si le taux protégé se base sur les rendements (éventuellement réalisés par échéances) d'emprunts d'Etat non risqués, le versement d'intérêts normaux est exempt d'impôt. Cette situation fait l'objet de l'illustration 3. Les intérêts versés en sus (primes de risque et rentes économiques) sont en revanche imposés. Si, pour le taux protégé, l'Etat accorde un supplément qui va au-delà des rendements des emprunts d'Etat, les investissements risqués, et éventuellement aussi les rentes économiques, peuvent bénéficier de l'imposition allégée du revenu de la fortune. Ainsi, la notion de revenu de la fortune comprend l'ensemble des revenus des placements de capitaux, tandis que la notion de revenu du capital n'englobe que les intérêts normaux. Plus le taux protégé est élevé, plus les diminutions de recettes sont grandes (observation statique).

Illustration 3: Dissociation du rendement d'un placement de capital



Source: illustration de l'auteur

Toutefois, il n'y a en principe aucune raison d'accorder une imposition réduite aux intérêts dépassant les intérêts normaux (voir BOND & DEVEREUX, 1995; PANTEGHINI, 2006)¹⁷. Lorsque l'Etat participe à la fois aux revenus et aux pertes des investissements risqués, la décision d'investir liée au risque du projet d'investissement n'est pas faussée. Dans la

¹⁷ Si la neutralité du système fiscal est prépondérante, aucune autre réduction ne se justifie sauf celles mentionnées dans le présent rapport. Cependant, pour garantir l'attrait de la Suisse, il peut être judicieux d'imposer de façon allégée le versement d'intérêts en sus. C'est le cas lorsque les rentes économiques ne sont pas liées au lieu, mais sont mobiles. Dans ce cas, l'objectif d'un système fiscal neutre peut aller à l'encontre de l'objectif du lieu.

pratique toutefois, certains arguments peuvent convaincre d'accorder un taux protégé plus généreux:

- Le résultat mentionné précédemment ne vaut que lorsque l'Etat autorise une compensation totale des pertes. Dans la plupart des pays (en Suisse aussi), les pertes ne sont toutefois pas compensées; elles ne peuvent être que reportées sur des périodes futures ou éventuellement des périodes passées. Les reports de pertes ne sont pas rémunérés et sont souvent limités dans le temps et/ou en ce qui concerne le montant. De nombreux pays (la Suisse aussi) n'autorisent pas le report de pertes sur des périodes passées. Si la compensation des pertes n'est pas totale, l'Etat participe moins au risque d'un investissement, mais il participe totalement aux revenus.
- Dans la plupart des pays, lorsqu'une entreprise essuyant de nombreuses pertes est rachetée, l'entreprise reprenneuse ne peut pas utiliser les pertes de l'entreprise (affaiblie économiquement), ou le peut mais en respectant des conditions très strictes¹⁸.

Ces limitations entraînent l'apparition d'un effet de substitution qui donne à penser à un investisseur qu'il est plus avantageux de transférer sa fortune dans la classe des placements non risqués. Pour des raisons fiscales, les investissements risqués seraient alors moins attractifs. C'est pourquoi un taux protégé fixé légèrement en dessus du rendement des emprunts d'Etat non risqués peut se justifier pour des raisons d'efficacité.

4.3.2 Imputation et déduction des pertes

Le revenu de la fortune et le revenu du travail peuvent en principe être imposés séparément, ou en commun. Lorsqu'ils sont imposés ensemble, le revenu total est tout d'abord soumis au taux de l'impôt sur le revenu de la fortune, puis le revenu du travail est soumis à des taux supplémentaires du revenu du travail¹⁹. La taxation commune permet l'imputation du revenu négatif de la fortune sur le revenu positif du travail et l'application d'une franchise de base commune. L'imposition séparée, quant à elle, permet de retenir des impôts à la source proportionnels ayant un effet libérateur. Lorsque le revenu est négatif, les pertes doivent être reportées sur des périodes futures.

Si, par ailleurs, il est permis d'imputer des pertes en capital à un revenu du travail imposé plus lourdement, la progressivité de l'impôt sur le revenu du travail est brisée. Si le taux de l'impôt sur le revenu de la fortune et le taux le plus faible de l'impôt sur le revenu du travail sont très différents, il faut renoncer à imputer les pertes entre les deux facteurs travail et capital. Cela s'applique d'autant plus lorsque le principe de la réalisation doit être respecté, parce que dans ce cas, les pertes peuvent être utilisées de suite alors que les bénéfices peuvent être reportés. Trouver un compromis entre un report des pertes du revenu de la fortune et une compensation totale à l'aide des facteurs travail et capital serait une solution pour permettre une imputation des pertes sur le revenu du travail sous la forme d'un crédit au taux de l'impôt sur le revenu de la fortune.

¹⁸ En Suisse, il est exclu d'utiliser les reports de pertes lorsque la société se trouve proche de la liquidation ou lorsque l'exploitation reprise cesse son activité peu après la fusion ou encore lorsque la société absorbée n'exerce plus d'activité au moment de l'absorption (voir la circulaire de l'AFC n° 32, 2010).

¹⁹ Cela présuppose que le taux de l'impôt sur le revenu de la fortune et le taux de départ de l'impôt sur le revenu du travail sont identiques.

4.3.3 Particularités concernant les entreprises non cotées en bourse

En ce qui concerne les grandes sociétés de capitaux, aucun problème de délimitation ne se pose pour déterminer le revenu de la fortune et celui du travail. Les dividendes et les bénéfices d'aliénation des détenteurs de parts de sociétés ouvertes au public sont entièrement imputables au revenu de la fortune, car les investisseurs mettent leur capital et non pas leur force de travail à disposition de l'entreprise. Il en va autrement des petites sociétés de capitaux et des sociétés de personnes. Les bénéfices de ces entreprises sont réalisés soit grâce au capital investi par l'investisseur, soit grâce au travail fourni. En ce qui concerne les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux qui ont très peu d'actionnaires, le problème se pose de savoir comment répartir le revenu entre les facteurs de production que sont le capital et le travail²⁰.

Pour ce faire, en principe, le rendement escompté du revenu de la fortune est calculé selon la méthode brute ou nette. On obtient ensuite le revenu du travail en déduisant le revenu de la fortune du bénéfice avant intérêts, pour ce qui est de la méthode brute. Dans le cadre de la méthode nette, le revenu du travail est déterminé en déduisant le revenu de la fortune du bénéfice de l'entreprise après intérêts. Si le taux protégé accordé et le taux d'intérêt sur le capital emprunté par l'entreprise sont identiques, les deux méthodes de calcul aboutissent, dans ce cas particulier, au même résultat (voir SØRENSEN, 2010, pour une présentation détaillée des deux méthodes). Toutefois, cette situation se produit rarement dans la réalité. Ces deux procédures pour répartir le revenu dans le cas des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux qui ont très peu d'actionnaires ont des avantages et des désavantages particuliers. Avec la méthode brute, la neutralité de l'investissement du système fiscal ne peut souvent pas être garantie; cette neutralité nécessite que le système fiscal ne fausse pas la décision entre les différents projets d'investissement. En particulier, l'ordre en ce qui concerne le caractère avantageux des différents projets avant et après impôts ne devrait pas différer. La méthode brute comporte toutefois des avantages par rapport à la méthode nette, parce qu'elle dépend moins de sa conception et qu'elle entraîne une moins grande charge de travail administratif (voir SØRENSEN, 2007, p. 570-571).

Les marges de manœuvre des entreprises en matière d'aménagement se réduisent lorsque, indépendamment de la méthode utilisée pour déterminer le revenu, seuls les intérêts normaux et non pas le revenu total de la fortune bénéficient d'une imposition allégée. Etant donné que, dans ce cas, la charge cumulée, sur le revenu de la fortune, de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le revenu de la fortune correspond au taux maximal de l'impôt sur le revenu du travail en ce qui concerne le versement d'intérêts en sus, les incitations à convertir le revenu du travail en revenu du capital diminuent. Un impôt dual sur le revenu qui allège uniquement l'imposition des intérêts normaux ne serait plus dépendant de sa conception.

4.4 Imposition à la source

Une imposition à la source des revenus de la fortune mobilière serait aisée à mettre en place. Par contre, il serait presque impossible d'imposer à la source les revenus de la fortune immobilière (valeurs locatives, gains en capital réalisés lors de la vente d'un bien immobilier ou revenus de la location et de l'affermage) car l'assujetti et la personne qui verse l'impôt sont les mêmes.

²⁰ En Suisse, le revenu des sociétés de personnes est déjà partagé aujourd'hui: un rendement calculatoire du capital propre est soustrait au revenu pour déterminer le revenu du travail net soumis à l'AVS.

Pour garantir davantage l'anonymat, il faudrait transférer la gestion des registres fonciers et le déroulement des opérations d'achat par les bureaux du registre foncier ou offices de notaires étatiques à des acteurs de l'économie privée, qui devraient procéder à des estimations pour calculer les valeurs locatives. En outre, il serait nécessaire de créer une base de données sur laquelle les banques pourraient se fonder pour justifier les frais d'acquisition des biens immobiliers si on souhaite aussi charger les banques de verser l'impôt sur les gains immobiliers. Sans cela, les frais d'acquisition (p. ex. lors d'un changement de banque) sont difficiles à déterminer. Et sans connaître ces frais, il n'est pas possible de déterminer l'impôt sur les gains immobiliers. Ces modifications seraient suffisantes dans la mesure où une imposition anonyme des revenus de la fortune immobilière ne semble pas réaliste (de même qu'impossible à mettre en œuvre).

Même si une imposition à la source anonyme impliquant une charge supportable sur le revenu de la fortune immobilière ne peut pas être garantie, ce revenu pourrait tout de même être soumis au même barème que le revenu de la fortune mobilière.

4.5 Droit d'option pour la taxation

Les moyens pour diminuer la soustraction d'impôt dans le domaine du revenu de la fortune sont l'échange automatique de renseignements et les impôts à la source. Si le choix se porte sur l'imposition à la source, il faut se demander si une taxation ultérieure doit être accordée, vu que dans le cas d'un échange de renseignements la taxation est obligatoire. On distingue trois possibilités pour la conception de l'impôt à la source:

Impôt à la source avec fonction de garantie uniquement: L'impôt sert à assurer la substance fiscale. Dans le cadre de l'imposition du revenu, une taxation a lieu obligatoirement et le revenu de la fortune est généralement imposé avec le reste du revenu selon un barème progressif²¹. Cette variante n'est pas compatible avec un impôt dual sur le revenu.

Impôt à la source avec effet libératoire: On parle d'un effet libératoire lorsqu'aucune taxation n'est prévue dans le cadre de l'imposition du revenu. Le taux de l'impôt à la source constitue la charge fiscale définitive. Le revenu de la fortune est imposé proportionnellement.

Impôt à la source avec droit d'option pour la taxation: On parle d'option pour la taxation lorsque, contrairement à l'impôt de garantie, la taxation n'est pas obligatoire mais facultative. Cette option comporte des avantages pour les contribuables dont le taux d'impôt moyen est en dessous du taux de l'impôt à la source. En d'autres termes, le taux de l'impôt à la source constitue la charge maximale du revenu de la fortune, parce que la charge fiscale devrait être plus faible dans le cas d'une taxation qui a été choisie.

4.6 Résumé

Afin de mettre en œuvre un impôt dual sur le revenu, il faut résoudre un bon nombre de questions de détail. L'illustration 3 résume schématiquement les options à la disposition du législateur.

Echelon bénéficiant d'un allègement: Il faut décider si l'imposition privilégiée du revenu de la fortune doit être introduite à l'échelon de l'entreprise ou à celui de la personne physique. En accordant un allègement d'impôt aux entreprises, on augmente l'attrait de la place économique suisse.

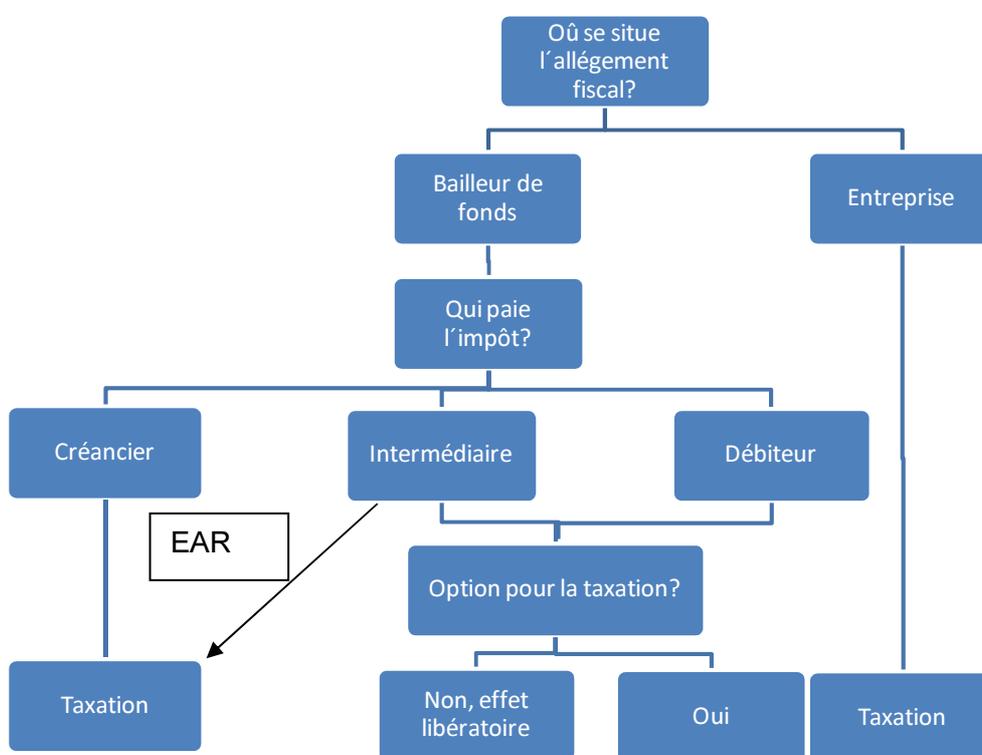
Sujet fiscal: L'impôt peut être acquitté par le créancier, l'intermédiaire d'une prestation (autrement dit l'agent payeur) ou le débiteur. Si le créancier paie l'impôt par une

²¹ En Suisse, les autorités fiscales ne peuvent toutefois pas être certaines que le contribuable est bien soumis à une taxation.

autodéclaration, l'agent payeur devrait être contraint d'accepter un échange automatique de renseignements (EAR) avec l'autorité fiscale.

Objet fiscal: Lors du calcul de l'objet fiscal, il faut déterminer si seuls les intérêts normaux doivent bénéficier d'un allègement fiscal. Appliquer un barème proportionnel général plus bas sur le revenu de la fortune avantage non seulement le versement d'intérêts normaux, mais aussi le versement d'intérêts en sus (primes de risque et rentes économiques). Par ailleurs, il faut décider de la manière dont seront imputées les pertes au sein et entre les deux facteurs travail et capital. Pour ce faire, des variantes d'un crédit d'impôt ou une imputation du revenu négatif de la fortune avec le revenu du travail sur le premier échelon tarifaire combinée à une harmonisation du taux de l'impôt sur le revenu de la fortune et du taux le plus faible de l'impôt sur le revenu du travail sont envisageables. Une imputation illimitée du revenu négatif de la fortune sur le revenu du travail est toutefois à éviter, parce que la progressivité de l'impôt sur le revenu du travail se trouverait alors brisée.

Illustration 4: les différentes options pour la conception d'un impôt dual sur le revenu



Source: illustration de l'auteur

Option pour la taxation: Soit les impôts à la source retenus sur le revenu de la fortune ont un effet libératoire définitif, soit une option pour la taxation est accordée afin d'éviter une éventuelle surimposition. Dans ce dernier cas, les recettes de l'impôt sur le revenu de la fortune diminuent et la charge de travail administratif augmente.

5. Systèmes duals d'imposition

5.1 Impôts duals à la manière des pays nordiques

5.1.1 Imposition des moyens de financement

Tous les pays du Nord de l'Europe ont atténué l'imposition des revenus du capital suite à l'introduction d'un impôt dual sur le revenu. En 1987, le Danemark était le premier pays nordique à introduire un impôt dual sur le revenu. Il s'est cependant un peu écarté de ce système quelque temps après son introduction (GENSER & REUTTER, 2007). D'autres pays ont introduit un impôt dual sur le revenu, à savoir la Suède (en 1991), la Norvège (en 1992) et la Finlande (en 1993); ces pays ont également fini, après une période plus longue que le Danemark, par modifier leur droit fiscal (la Suède, en 1995; la Finlande, en 2005) de telle sorte qu'ils ne pratiquent plus un impôt dual sur le revenu au sens strict.

Imposition des revenus du capital: Le tableau 1 donne un aperçu de l'imposition pratiquée dans les pays nordiques en ce qui concerne les entreprises, d'un côté, et les personnes physiques (dividendes, intérêts et gains en capital), de l'autre. En Finlande, le traitement fiscal des dividendes dépend du montant de ces derniers. Ce pays n'accorde une exonération partielle que sur les dividendes des sociétés cotées en bourse, de telle sorte que la double charge est finalement atténuée par cette procédure d'exonération partielle. La Finlande a appliqué la procédure d'imputation jusqu'en 2005, mais l'a abandonnée en raison du principe de la libre circulation des capitaux qui prévaut dans l'Union européenne, qui l'aurait obligée à accorder aussi une imputation à l'échelle internationale²². Dans le cadre des intérêts normaux, la Norvège exonère les dividendes auprès des détenteurs de parts. Le rendement en sus (qui dépasse les intérêts normaux) est soumis à une charge supplémentaire de 28 % au niveau du détenteur de parts. Avec l'impôt sur le bénéfice de 28 %, la charge cumulée s'élève dans ce cas à environ 48 %. Il est ainsi possible de définir avec précision la charge fiscale pesant sur les intérêts en sus en fonction du taux fiscal maximal de l'impôt sur le revenu, ce qui réduit les incitations à transformer les revenus du travail (imposés lourdement) en revenus de la fortune.

En ce qui concerne les sociétés non cotées en bourse, aussi bien la Norvège que la Finlande ont exonéré les dividendes en ce qui concerne les intérêts normaux. Toutefois, la Finlande ne fonde pas seulement l'imposition sur les intérêts normaux, mais sur le montant absolu des dividendes. Il n'y a exonération que dans la mesure où les dividendes distribués sont inférieurs au montant exonérés de 60 000 euros et représentent moins de 9 % de la valeur de la participation.

Au Danemark, les dividendes sont soumis à un impôt sur les revenus de la fortune dont le taux dépend du montant des dividendes touchés. Pour ce qui est des revenus de la fortune inférieurs à 48 300 DKK, l'impôt sur les revenus du capital, d'un taux de 27 %, revêt un caractère libératoire. Si les dividendes sont plus élevés, ils sont imposés à hauteur de 42 % (avec imputation des impôts à la source déjà versés), de telle sorte qu'une charge cumulée d'environ 57 % frappe les dividendes élevés. En Suède, un impôt libératoire d'un taux de 30 % est perçu, sans que le contribuable ne puisse opter ensuite pour une taxation.

²² En raison du principe de l'absence de discrimination, l'imputation à l'échelle internationale aurait impliqué l'obligation d'imputer l'impôt sur les bénéfices pour les détenteurs de parts étrangers, tandis que le droit d'imposer les dividendes serait en principe revenu à leur pays de résidence. De nombreux pays connaissant le système d'imputation, dont la Finlande et la Norvège, n'étaient pas disposés à assumer ce manque à gagner fiscal, raison pour laquelle ils ont abandonné ce système d'imposition des sociétés.

Neutralité quant au financement: Tous les pays imposent les revenus de la fortune de façon (en partie) moins élevée que les revenus du travail, mais seule la Norvège applique un système fiscal neutre quant au financement (SØRENSEN, 2007, pp. 581 à 582). Les systèmes fiscaux des trois autres pays entraînent en revanche des distorsions plus ou moins importantes en faveur d'un certain type de financement. En Suède et en Finlande, le financement par des fonds empruntés est ainsi le moyen de financement le moins onéreux. Au Danemark, c'est en général le financement par fonds propres qui est avantageux.

Différenciation entre intérêts normaux et intérêts en sus: Parmi les quatre pays, la Norvège est seule à faire systématiquement une différence entre les intérêts normaux et les intérêts en sus. Les rentes économiques et les primes de risque sont imposées plus lourdement, car les rendements dépassant les intérêts normaux sont également imposés auprès du bailleur de fonds. La Suède et la Finlande ne distinguent qu'entre les intérêts normaux et les intérêts en sus en ce qui concerne les sociétés non cotées en bourse. Enfin, au Danemark, le traitement fiscal des dividendes ne dépend que du montant du revenu de la fortune.

On relèvera en outre que la Norvège assure non seulement la neutralité quant au financement, mais aussi la neutralité quant à la forme juridique. Elle supprime ainsi les incitations à réduire la charge fiscale au moyen d'un changement de la forme juridique. L'imposition différenciée entre les intérêts normaux et les intérêts en sus a ceci d'avantageux qu'elle permet de prémunir le système fiscal contre les constructions destinées à économiser des impôts. En outre, le fait de distinguer, dans le cadre de l'imposition des revenus de la fortune, entre les revenus provenant du capital, d'un côté, et les revenus provenant des primes de risque et des rentes économiques, de l'autre, est conforme à la théorie économique. En effet, étant donné qu'on peut supposer qu'une partie du succès économique des entreprises très rentables est due à l'exploitation de rentes liées au lieu d'implantation – en ce qui concerne la Norvège, on pourrait citer par exemple l'industrie pétrolière – un tel système est opportun non seulement pour des raisons pragmatiques, mais aussi pour des raisons économiques.

5.1.2 Détermination du revenu

Pour déterminer les revenus de la fortune, les administrations fiscales des pays nordiques appliquent aussi bien la méthode brute que la méthode nette. Tandis qu'on applique la méthode brute en Norvège, on applique la méthode nette en Suède et en Finlande (SØRENSEN, 2007, p. 583). Au Danemark et en Norvège, on accorde (une seule fois) l'exonération du même montant de base pour les revenus de la fortune et les revenus du travail; en Finlande et en Suède, les revenus de la fortune sont séparés des revenus du travail (EGGERT & GENSER, 2005, p. 44).

Dans le cadre de la compensation des pertes, les pays nordiques ont opté pour des solutions comparables. Les pertes peuvent être compensées sans limites dans le cadre de l'ensemble des revenus de la fortune. Le Danemark fait exception puisqu'il limite la compensation des pertes en capital aux gains en capital et aux dividendes (KPMG, 2012)²³. Les pertes en capital ne peuvent par conséquent pas être compensées avec les intérêts, qui sont soumis à une imposition progressive.

Il existe cependant des différences dans le cadre de la compensation des pertes entre les différents éléments du revenu. Si le revenu global de la fortune est négatif, la Norvège accorde la possibilité de le compenser avec les revenus du travail selon le premier échelon du barème puisque le taux fiscal le plus faible de l'impôt sur le revenu du travail correspond au taux unique du taux de l'impôt sur les revenus de la fortune. En Norvège, la compensation des pertes est possible de manière illimitée dans le temps.

²³ Au Danemark, les intérêts sont soumis à l'impôt sur le revenu, de telle sorte qu'une compensation des pertes déploierait des effets trop généreux (voir Tableau 1).

Tableau 1: Aperçu des systèmes d'imposition des revenus de la fortune appliqués dans les pays nordiques

Type d'impôt / pays	Danemark	Finlande	Suède	Norvège
Impôt sur les bénéfices	25 %	24,5 %	26,3 %	28 %
Taux maximal de l'impôt sur le revenu	52 %	49 %	57 %	47,8 %
Dividendes (y compris impôt sur les bénéfices)	<p>Jusqu'à 48 300 DKK: $0,25 + (1-0,25) \cdot 0,27 = 45\%$</p> <p>A compter de 48 300 DKK: $0,25 + (1-0,25) \cdot 0,42 = 56,5\%$</p>	<p>Dividendes de sociétés de capitaux cotées en bourse: Jusqu'à 50 000 Euro: $0,245 + (0,755 \cdot 0,7 \cdot 0,3) = 40,3\%$ Pour les dividendes dépassant 50 000 euros, le détenteur des participations est taxé à hauteur de 32 % et non pas de 30 %.</p> <p>Sociétés non cotées en bourse: i) jusqu'à 9 % de la valeur de la participation et 60 000 euros distribués: exonération du détenteur de parts ii) «intérêts en sus»: comme les distributions des sociétés cotées en bourse.</p>	<p>Dividendes de sociétés de capitaux cotées en bourse: $0,26 + (0,74 \cdot 0,3) = 0,26 + 0,22 = 48\%$</p> <p>Sociétés non cotées en bourse: i) dans le cadre des intérêts normaux: a) pour tous les sociétaires actifs: $0,26 + (1-0,26) \cdot 0,2 = 40,8\%$ b) pour détenteurs de parts passifs: $0,26 + (1-0,26) \cdot 0,25 = 44\%$ ii) en cas d'«intérêts en sus»: Les dividendes des sociétaires actifs sont soumis à l'impôt sur le revenu.</p>	<p>Dans le cadre des intérêts normaux: Exonération. En cas d'«intérêts en sus»: $0,28 + (0,72 \cdot 0,28) = 48\%$</p>
Intérêts	Impôt sur le revenu: maximum 52 %.	30 %	30 %	Intérêts en sus imposés à hauteur de 28 %.
Gains en capital (y compris impôt sur les bénéfices)	<p>Revenus du capital jusqu'à 48 300 DKK: $0,25 + (1-0,25) \cdot 0,27 = 45\%$</p> <p>A compter de: 48 300 DKK: $0,25 + (0,75 \cdot 0,42) = 56,5\%$</p> <p>Les gains en capital en cas de vente de sociétés non cotées en bourse sont exonérés depuis le 1.1.2013.</p>	<p>Gains en capital jusqu'à 50 000 euros: $0,245 + (0,755 \cdot 0,7 \cdot 0,3) = 0,245 + 0,158 = 40,3\%$</p> <p>Gains en capital dépassant 50 000 euros: $0,245 + (0,755 \cdot 0,7 \cdot 0,32) = 41\%$</p>	<p>Gains en capital provenant de portefeuilles d'actions de sociétés de capitaux cotées en bourse: $0,26 + (0,74 \cdot 0,3) = 0,26 + 0,22 = 48\%$</p> <p>Pour les sociétés non cotées en bourse: Intérêts normaux: imposition de sociétaires actifs / passifs comme imposition des dividendes. Si intérêts normaux dépassés: impôt sur le revenu jusqu'à 57 %.</p>	<p>Intérêts normaux: exonération du détenteur de parts. 28 % auprès du détenteur de parts lorsque les intérêts normaux sont dépassés.</p>

Source: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, édition 2013; SØRENSEN (2010)

Les impôts duals sur le revenu de Finlande et de Suède se fondent quant à eux sur une séparation stricte entre les revenus de la fortune, d'un côté, et le revenu du travail, de l'autre. Ces deux revenus sont définis séparément et, si les revenus de la fortune sont négatifs, les deux Etats octroient, au niveau de l'impôt sur le revenu du travail, des crédits d'impôt sur le revenu négatif de la fortune, en appliquant toutefois le taux de l'impôt sur les revenus de la fortune et non pas le taux, plus élevé, appliqué au revenu du travail (GENSER & REUTTER, 2007, p. 452; KLEINBARD, 2010 p. 62). Ainsi, la progressivité de l'impôt sur le revenu du travail est maintenue.

5.2 L'impôt libérateur allemand

En dehors des impôts duals sur le revenu à la manière des pays nordiques, de nombreux pays ont introduit des impôts libérateurs durant ces deux dernières décennies. Les impôts libérateurs sont en principe fondés sur le principe de l'agent payeur et sont assortis, dans la plupart des cas, d'une option pour la taxation. Par rapport à l'introduction d'un impôt dual sur le revenu, l'introduction d'un impôt libérateur constitue (indépendamment de son aménagement concret) une réforme moins radicale, car

- le revenu des travailleurs indépendants et le revenu des sociétés de capitaux comptant un cercle limité d'actionnaires ne sont pas séparés en revenu de la fortune et en revenu du travail;
- l'intégration de la compensation des pertes au moyen des facteurs travail et capital – que ce soit par le biais d'une compensation des pertes en capital avec le taux le plus faible de l'impôt sur le revenu du travail ou par le biais d'un crédit d'impôt – n'est pas prévue.

On peut présenter le fonctionnement d'un impôt libérateur à l'exemple de la réforme allemande. Dans le cadre de sa réforme de l'imposition des entreprises de 2008, l'Allemagne a en effet introduit un système fondé sur un impôt libérateur entré en vigueur en 2009. Cet impôt frappe les revenus de la fortune – surtout les dividendes, les intérêts et les gains en capital – dans la mesure où les dispositions contre les abus (Missbrauchsbestimmungen) du § 32d EStG ne sont pas appliquées (taux unique de 25 %, avec le supplément de solidarité [Solidaritatzuschlag])²⁴. L'impôt libérateur a ainsi remplacé un système dans lequel les intérêts étaient imposés, dans le cadre de l'impôt sur le revenu, avec des taux allant jusqu'à 45 % avec le supplément de solidarité et les dividendes, au moyen de la procédure des demi-revenus (Halbeinkünfteverfahren), tandis que les gains en capital étaient exonérés avant 2009²⁵. Suite à l'introduction de l'impôt libérateur, la retenue d'impôt à la source sur les intérêts (Zinsabschlagsteuer), conçue comme un pur impôt de garantie s'appliquant aux titres rapportant des intérêts, est devenue obsolète.

Dans le cadre du calcul des revenus du capital, le législateur allemand accorde un montant exonéré («Sparer-Pauschbetrag») à hauteur de 801 euros (couples mariés: 1602 euros). Ainsi, les dividendes, les intérêts et les gains en capital jusqu'à un montant de 801 euros ne sont pas imposés. Cependant, les frais effectifs d'acquisition du revenu (versés par exemple

²⁴ Les rendements en capital, entre autres, ne sont pas soumis à l'impôt libérateur, mais se voient appliqué le barème progressif de l'impôt sur le revenu lorsque le créancier et le débiteur sont des personnes proches ou lorsque le détenteur de parts détient plus de 10 % des titres émis par la société de capitaux ou la coopérative (§ 32d EStG). En outre, l'aliénation de participations détenues dans la fortune privée dépassant 1 % n'est plus soumise à l'impôt libérateur, mais à l'impôt progressif (§ 17 EStG). La loi allemande sur l'impôt sur les revenus distingue par ailleurs entre les revenus provenant du capital (type de revenus n° 5) et les revenus provenant de la location et de l'affermage (type de revenus n° 6). En Allemagne, les revenus de la location continuent d'être soumis à un impôt progressif (contrairement aux pratiques suédoise et finlandaise).

²⁵ Afin de bénéficier de l'exonération des gains en capital, l'investisseur doit cependant détenir le titre pendant au moins une année.

pour la gestion du dépôt ou les transactions boursières) ne peuvent pas être déduits. Au final, cette méthode peut entraîner une charge fiscale bien qu'aucun revenu positif n'ait été réalisé.

Si seuls de faibles revenus en capital sont générés, le contribuable a intérêt à demander à sa banque une exonération (Freistellungsauftrag), de sorte qu'une taxation n'est pas nécessaire (en ce qui concerne le remboursement des revenus en capital frappés de l'impôt libérateur). Etant donné que le fisc allemand a en principe le droit de demander des informations sur les comptes des contribuables, le danger d'escroquerie fiscale, par ex. par le dépôt de plusieurs demandes d'exonération auprès de différentes banques, est faible. D'un point de vue technique, il est cependant possible d'obtenir plusieurs exonérations auprès de différents instituts financiers dans la mesure où le montant total ne dépasse pas 801 euros (ou 1602 euros).

Une compensation des pertes n'est pas admise avec les six autres types de revenus que connaît l'impôt allemand sur les revenus. Les pertes du capital doivent être compensées par des revenus du capital. Si les pertes sont plus importantes, un report de pertes doit être effectué. Dans ce cadre, la compensation des pertes n'est pas seulement limitée entre les types de revenus, mais aussi au sein de la classe des revenus du capital. A cet effet, la banque gère différents comptes de compensation des pertes («Verlustverrechnungstöpfe»). Les pertes d'aliénation d'actions doivent ainsi être compensées par des bénéfices d'aliénation d'actions; une compensation par des rendements courants (par ex. les intérêts courus d'un emprunt d'entreprise) ne serait donc pas possible. Les pertes d'aliénation d'emprunts peuvent en revanche être compensées par des rendements courants et des gains en capital (provenant d'actions et d'emprunts).

Malgré son taux unique, l'impôt libérateur est intégré dans le barème de l'impôt sur le revenu. Ainsi, le montant exonéré de base peut également être sollicité lorsque seuls des revenus en capital sont réalisés. Des examens empiriques (HECHTNER & HUNDSDOERFER, 2009) montrent que l'option pour la taxation profite à environ la moitié des ménages.

En raison de la possibilité d'opter pour la taxation, la charge administrative n'a pas été réduite de manière considérable en Allemagne. L'exemple de l'Allemagne illustre ainsi le dilemme auquel le législateur serait confronté en cas d'introduction d'un impôt libérateur: sans option pour la taxation, le principe de l'imposition d'après la capacité économique est piétiné; avec option pour la taxation, les impôts libérateurs ne réduisent la charge administrative que de manière limitée²⁶. Le conflit d'objectifs entre une imposition équitable (sur le plan horizontal) et la simplicité administrative ne peut donc pour ainsi dire pas être résolu. Le système allemand de l'impôt libérateur ne garantit en outre pas la neutralité quant au financement étant donné que les intérêts sur fonds empruntés continuent d'être déductibles au niveau des entreprises.

²⁶ Si l'on tient compte du fait que le droit fiscal connaît le principe de la réalisation, un tel système pourrait être compatible avec le principe de la capacité économique en dépit de l'absence de la possibilité d'opter pour taxation. En application du principe de la réalisation, les rendements de la fortune et les gains en capital peuvent être imposés de façon intertemporelle, de manière à briser la progressivité. Etant donné que les contribuables touchant des revenus de la fortune ont d'avantage d'options pour aménager l'imposition de façon intertemporelle que ceux qui touchent un revenu de l'activité lucrative, une imposition forfaitaire pourrait se justifier, abstraction faite de la possibilité d'opter pour la taxation.

5.3 Le modèle néerlandais avec catégories de revenus («box»)

Enfin, il existe aussi la possibilité d'imposer les revenus de la fortune en se fondant non pas sur la situation réelle, mais sur le rendement escompté. On impose alors, en lieu et place du revenu effectif de la fortune, le rendement escompté. Le fisc des Pays-Bas pratique un tel système, dans lequel les revenus sont imposés selon différentes catégories de revenus (box) (voir CNOSSSEN et BOVENBERG, 2000). Le revenu du travail, le revenu des directeurs-actionnaires ainsi que des parties du revenu du capital (loyers, valeurs locatives, revenus du capital d'actionnaires dominants) sont imposés selon un taux progressif. Ces revenus sont placés dans les catégories 1 et 2.

Une grande partie des revenus du capital est cependant soumise à une imposition des rendements escomptés (catégorie 3). Cette catégorie comprend les revenus réalisés sur des éléments de fortune détenus individuellement, comme les comptes d'épargne, les actions, les obligations et l'immobilier (à l'exception de l'immeuble habité par le propriétaire). Les éléments de cette catégorie sont soumis à un impôt fondé sur le revenu escompté de la fortune, ce qui correspond en réalité à un impôt sur la fortune. Le taux fiscal statutaire s'élève à 30 % sur un rendement en capital escompté de 4 %. Le taux fiscal nominal de 1,2 % qui en résulte sur la valeur des éléments imposables de la fortune entraîne donc une imposition proportionnelle²⁷. Exprimée en pour-cent du rendement réalisé, la créance fiscale se distingue cependant en fonction du rendement réalisé. Le taux fiscal effectif sur le rendement effectif est inférieur (supérieur) à 30 % lorsque le rendement effectif est supérieur (inférieur) à 4 %. Si l'impôt est interprété comme un impôt sur le revenu effectif de la fortune, il est régressif. Plus le rendement effectif est élevé, plus faible est l'impôt en pourcentage de ce rendement.

5.4 Résumé

Ces dernières années, de nombreux pays européens ont réformé leur système d'imposition du revenu de la fortune, en introduisant des impôts duals sur le revenu, une imposition du rendement escompté ou des impôts libératoires. Les impôts duals sur le revenu à la manière des pays nordiques se distinguent des impôts libératoires par le fait que

- le revenu des travailleurs indépendants ou des sociétés de capitaux dont le cercle d'actionnaires est restreint est divisé en deux catégories, à savoir les revenus soumis à l'impôt sur les revenus de la fortune, d'un côté, et les revenus soumis à l'impôt sur les revenus du travail, de l'autre;
- une intégration de la compensation des pertes au moyen des facteurs travail et capital est en principe assurée;
- une option pour la taxation n'est en général pas accordée; et
- en raison de l'imbrication entre l'imposition des revenus et l'imposition des entreprises, la neutralité quant au financement est assurée.

²⁷ Contrairement à l'impôt sur le revenu, qui grève les rendements réalisés, l'impôt sur la fortune se fonde sur un rendement du capital escompté qui constitue la base de calcul de l'impôt. L'impôt sur la fortune grève donc la fortune indépendamment du rendement effectivement réalisé. Si un investisseur réalise non pas un rendement de 4 %, mais un rendement de 3 %, ses revenus en capital ne sont effectivement plus grevés, pour un taux de l'impôt sur la fortune de 1,2 %, à raison de 30 %, mais à raison de 40 % ($40 \% \cdot 3 \% = 1,2 \%$). A l'inverse, la charge effective pesant sur un investisseur qui réalise un rendement de plus de 4 % est plus faible. En ce qui concerne le rendement effectué, les impôts sur la fortune déploient donc un effet régressif.

Les systèmes fiscaux des pays nordiques n'ont pas (toujours) respecté ces points, en particulier le dernier, de telle sorte que le passage d'un impôt dual sur le revenu à un impôt libératoire est fluide.

L'impôt sur le rendement escompté se distingue de l'impôt dual sur le revenu et de l'impôt libératoire dans la mesure où ce n'est pas le rendement effectif, mais un rendement fictif qui est soumis à l'imposition. Là aussi, le passage d'un système à un autre est fluide, car, par exemple, le revenu des travailleurs indépendants (ou celui des sociétés de capitaux dont le cercle d'actionnaires est restreint) doit être divisé, dans le cadre de l'impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques, en une composante «revenu de la fortune» et une composante «revenu du travail». De ce fait, le système revêt certaines caractéristiques de l'imposition fondée sur les rendements escomptés. A l'instar de l'impôt libératoire, l'impôt sur les revenus et l'impôt sur les entreprises ne sont pas forcément imbriqués dans le cadre d'un impôt sur les rendements escomptés. Sans un tel impôt, la neutralité quant au financement ne peut presque pas être établie lorsque les fonds empruntés et les fonds propres ne sont pas soumis au même traitement fiscal au niveau de l'entreprise, tandis que le rendement escompté est imposé de manière uniforme au niveau des personnes physiques.

6. Réforme de l'imposition des revenus de la fortune en Suisse

Divers systèmes d'imposition des revenus de la fortune ayant été présentés, différents scénarios de réforme doivent être étudiés du point de vue de la Suisse. Dans ce chapitre sont décrits, tout d'abord, le contexte en Suisse et, ensuite, les critères d'évaluation. Enfin, les avantages et les inconvénients des différents systèmes sont développés.

6.1 Le système suisse d'imposition des revenus de la fortune

Dans la réalité, les systèmes fiscaux ne correspondant que rarement en tous points aux modèles théoriques présentés au ch. 2.1. Le système fiscal de la Suisse n'échappe pas à cette règle.

- Il comporte des éléments d'un impôt synthétique sur le revenu étant donné que les rendements des capitaux sont additionnés aux autres revenus pour être soumis ensuite au taux correspondant. Font exception les revenus uniques (gains en capital sur la fortune mobilière privée), qui sont exonérés ou imposés à un taux réduit.
- Il présente des éléments d'un impôt à la consommation. Premièrement, cette dernière est grevée de la TVA. Deuxièmement, la partie des cotisations AVS non constitutive de la rente revêt la forme d'un impôt sur le revenu. Troisièmement, la partie des cotisations AVS constitutive de la rente bénéficie d'une déduction de l'épargne dans le sens où les cotisations sont déductibles pour la détermination du revenu net mais sont imposés au moment où la rente de retraite est versée. Quatrièmement, le 2^e pilier financé par capitalisation et le 3^e pilier (3a) facultatif sont également imposés selon le principe de la déduction de l'épargne.
- Il revêt un aspect dual sur le revenu en raison de la combinaison entre impôt synthétique sur le revenu et impôt à la consommation.

Tandis que les impôts duals sur le revenu grèvent moins lourdement les revenus de la fortune que les revenus du travail, ils améliorent aussi, dans l'idéal la neutralité du système fiscal quant à la forme juridique et quant au financement.

Neutralité quant à la forme juridique: En cas de statu quo, les bénéficiaires des sociétés de personnes sont grevés de l'impôt sur le revenu, tandis que les sociétés de capitaux sont soumises à l'impôt sur les bénéfices. En Suisse, l'égalité de traitement fiscal entre les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux n'est donc pas assurée et il n'existe pas de répartition entre les éléments provenant de la fortune et les éléments provenant du travail. La question de savoir si une société de capitaux est avantagée fiscalement par rapport à une société de personnes dépend donc tout à la fois des conditions personnelles et du canton concerné.

Neutralité quant au financement: Dans le cas des sociétés de capitaux et de leurs bailleurs de fonds, le type de financement est déterminant en ce qui concerne le montant définitif de l'impôt. Il faut faire une distinction entre l'autofinancement, le financement par emprunt et le financement par émission de parts.

- **Financement par emprunt:** Dans le cadre des investissements financés par emprunt, les intérêts de la dette sont déductibles au niveau de l'entreprise. Lorsqu'une entreprise est pleinement financée par emprunt et si elle réalise un rendement à hauteur du taux d'intérêt sur le marché financier, elle n'aura pas à déclarer de bénéfices imposables après avoir payé les intérêts. Les rendements des intérêts seront en revanche imposables auprès du bailleur de fonds de telle sorte que le taux fiscal (marginal) de l'impôt sur le revenu sera déterminant.
- **Autofinancement:** Dans la mesure où il n'y a pas commerce professionnel de titres (voir Circulaire AFC n° 36, 2012), pas transposition, pas commerce de cadres juridiques, ni liquidation partielle directe ou indirecte, les gains en capital réalisés sur la fortune privée ne sont pas grevés de l'impôt sur le revenu. Les investissements autofinancés sont soumis à l'impôt sur les bénéfices.
- **Financement par émission de parts:** En dehors du financement par les bénéfices thésaurisés, les sociétés de capitaux peuvent également se financer par émission de parts. Si la société distribue ses bénéfices, les rendements des dividendes sont imposés en fonction du statut fiscal de l'investisseur. En ce qui concerne les portefeuilles de dividendes, on applique le système classique d'imposition des sociétés. Cela signifie que les dividendes sont imposés une première fois par l'impôt sur les bénéfices et une seconde fois, au niveau du détenteur de parts, par l'impôt sur le revenu. Du point de vue économique, il y a donc double imposition. Depuis la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, cette double imposition est corrigée en ce qui concerne les participations qualifiées. Une participation est dite qualifiée lorsque la personne qui la possède détient au moins 10 % du capital-actions ou du capital social de la société. Dans ce cas, les investisseurs privés doivent payer l'impôt fédéral direct sur 60 % du rendement des dividendes. En ce qui concerne les dividendes détenus dans la fortune commerciale, l'impôt ne grève que 50 % du rendement. Depuis 2011, les cantons peuvent également accorder un allègement fiscal lorsque le détenteur de parts détient au moins 10 % du capital-actions ou du capital social de la société. A l'heure actuelle, ce sont les cantons de Schwyz et de Glaris qui accordent l'allègement le plus généreux.

Impôts sur le rendement escompté: En dehors des impôts sur le rendement de la fortune effectif, la Suisse connaît deux impôts sur le rendement escompté, à savoir l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital. Etant donné que les cantons peuvent, depuis la mise en œuvre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital en vertu de l'art. 30, al. 2, LHID, l'impôt sur le capital ne

constitue plus un écueil, au moins pour les entreprises rentables sises dans les cantons qui appliquent cette règle. En ce qui concerne les personnes physiques, on applique cependant l'impôt sur la fortune, que la plupart des Etats de l'OCDE ont supprimé. On justifie souvent cet impôt en arguant qu'il comble l'absence d'un impôt sur les gains en capital. Cet argument n'est cependant pas pertinent, car l'impôt sur la fortune ne s'applique pas de manière différenciée. Par exemple, les portefeuilles de dividendes, d'un point de vue économique, sont imposés trois fois: une fois au niveau de l'entreprise et deux fois au niveau du détenteur de parts (impôt sur le revenu et impôt sur la fortune). Au final, la charge fiscale grevant effectivement ce genre de revenus de la fortune peut se révéler très lourde²⁸. L'inégalité de traitement frappant le revenu de la fortune dans le cadre de l'imposition du revenu ne peut pas être corrigée par un impôt sur la fortune qui traite de façon égale les revenus de la fortune.

Au final, le système fiscal suisse d'imposition des revenus de la fortune est un mélange de différents modèles d'imposition théoriques dans lequel dominant les éléments de l'impôt synthétique sur le revenu. Les lacunes de ce système entraînent un déficit en matière de neutralité quant à la forme juridique et de neutralité quant au financement en raison

- de la charge grevant les sociétés de personnes (impôt sur le revenu) et les sociétés de capitaux (impôt sur les bénéfiques)
- la charge (économique) multiple frappant les dividendes et
- la non-imposition des gains en capital réalisés sur la fortune privée.

Par rapport aux pays présentés aux chiffres 5.1 à 5.3, la charge fiscale frappant les revenus de la fortune par rapport aux revenus du travail est souvent plus élevée en Suisse (KEUSCHNIGG, 2006, p. 20). Cela peut paraître surprenant à première vue, mais il faut y voir le fruit d'une politique fiscale visant (pour un niveau de dépenses donné) à augmenter l'attrait de la place économique de la Suisse. Du point de la vue de la place économique, il est déterminant de savoir comment les investissements en Suisse sont grevés. Dans le contexte du financement international des entreprises multinationales, la charge fiscale pesant sur les bailleurs de fonds résidant en Suisse revêt cependant une importance secondaire. C'est pourquoi un système fiscal peut très bien rester attractif tout en soumettant les revenus de la fortune à des taux relativement élevés.

6.2 Critères d'évaluation

Pour évaluer une réforme de l'imposition des revenus du capital, on se fondera sur les critères suivants:

- **Neutralité:** Une réforme de l'imposition des revenus de la fortune doit contribuer à améliorer la neutralité du système fiscal. Cela concerne en particulier la neutralité quant à l'investissement, la neutralité quant au financement et la neutralité quant à la forme juridique. La neutralité quant à la forme juridique exige que le choix de la forme

²⁸ On peut illustrer cela au moyen d'un exemple: la charge de l'impôt grevant le rendement des dividendes s'élève, pour un taux d'imposition des dividendes de 20 % au niveau de l'entreprise et de 40 % au niveau du détenteur de parts, à environ 52 % ($t_{\text{ibénéf}} + (1 - t_{\text{ibénéf}}) * t_{\text{irev}}$). Un impôt sur la fortune peut être interprété comme un impôt sur les revenus escomptés. Le taux d'imposition effectif sur les revenus de la fortune peut être défini par approximation en divisant le taux de l'impôt sur la fortune par le rendement réalisé. Avec un rendement de 5 % et un taux d'imposition de la fortune de 0,5 %, cela correspond à une imposition du revenu de 10 %. Etant donné que l'on n'impute ni l'impôt sur le bénéfique ni l'impôt sur le revenu à l'impôt sur la fortune, la charge fiscale cumulée frappant les dividendes avant impôt s'élève à 62 %. Si l'on tenait compte en outre du fait que l'imposition porte sur des valeurs nominales et non pas sur des valeurs réelles, il peut en résulter une charge fiscale de 100 %, voire encore plus élevée (voir aussi note de bas de page 8).

juridique (société de personnes ou société de capitaux) ne soit pas influencé par des raisonnements fiscaux. La neutralité quant à l'investissement exige que le système fiscal n'influe pas sur le choix entre différents projets d'investissement. Le système fiscal ne devrait notamment pas inverser le classement des projets d'investissement les plus intéressants. Enfin, la neutralité quant au financement exige que la fiscalité n'influence pas le choix entre différentes formes de financement. Le choix entre la thésaurisation et la distribution des bénéfices ne devrait pas dépendre de raisonnements fiscaux (neutralité quant à l'utilisation du bénéfice). Les fonds propres et les fonds empruntés devraient être soumis au même traitement fiscal (neutralité de la structure du capital).

- **Attrait de la place économique:** Une réforme de l'imposition des revenus du capital ne devrait en aucun cas nuire à l'attrait de la place économique de la Suisse. Mieux: elle devrait augmenter cet attrait.
- **Effets sur la répartition:** Une nouvelle réglementation de l'imposition des revenus du capital ne devrait pas accentuer l'inégalité entre les revenus.
- **Simplicité administrative:** Une réforme doit être applicable. Aussi bien les frais liés à la perception de l'impôt que les frais d'acquittement ne devraient pas augmenter en raison de la réforme; dans le cas contraire, la charge administrative des autorités fiscales et/ou des contribuables s'en verrait augmentée.
- **Fédéralisme:** Une réforme de l'imposition des revenus du capital ne devrait pas bouleverser le régime fédéral de la Suisse. En d'autres termes, elle ne devrait pas entraîner une centralisation des recettes de l'Etat ni donner prétexte à une diminution de l'autonomie tarifaire des communes et des cantons.
- **Recettes:** Une réforme de l'imposition des revenus de la fortune peut éventuellement entraîner une diminution des recettes fiscales. Cette diminution doit pouvoir être chiffrée. Le cas échéant, des mesures de financement doivent être prévues.

6.3 Propositions de réforme

Sur mandat de l'AFC, d'importants calculs ont été effectués concernant les conséquences des différentes propositions de réforme. Les résultats de ces calculs sont résumés ci-après (pour obtenir une explication détaillée des mesures ainsi qu'une description des retombées, voir KEUSCHNIGG, 2006)²⁹. Les propositions de réforme considérées sont les suivantes:

- Une proposition d'Avenir Suisse et Keuschnigg («AS»).
- L'impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques («IR dual»).
- Le modèle st-gallois de l'imposition du rendement escompté («St-Gall»).

Cet examen ne portait pas sur une proposition de réforme concernant l'introduction d'un impôt libérateur isolé. Concernant ce dernier, on effectue des estimations spéciales des effets sur les recettes (voir chapitre 6.3.6).

Le tableau 2 donne un aperçu des différents scénarios de réforme évalués sur mandat de l'AFC. Exception faite de l'impôt libérateur, on a toujours considéré des réformes neutres quant aux recettes fiscales avec différentes variantes de financement.

²⁹ Le point de départ des analyses a été la situation d'avant la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Les conséquences de cette réforme, lesquelles rejoignaient celles d'un impôt dual sur le revenu, ont toutefois aussi été prises en considération, même si l'impulsion de croissance donnée par la réforme était inférieure à celle d'un impôt dual sur le revenu étant donné que ce dernier se traduit par une réforme fondamentale du système.

Tableau 2: Aperçu des variantes de réforme de l'imposition des revenus de la fortune

Proposition	Imposition des entreprises	Imposition des détenteurs de parts	Mesure de financement	Autres
Avenir Suisse / Keuschnigg (AS)	Les intérêts et les intérêts normaux sur les fonds propres jusqu'à 4 % sont déductibles.	18 % sur les intérêts, les dividendes et les gains en capital.	Abaissement forfaitaire des dépenses de transfert / allègements fiscaux ou élévation de la TVA.	L'impôt sur la fortune est maintenu.
Impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques (IR dual)	Abaissement de l'impôt sur les bénéfices de 22 % à 17 %; sociétés de personnes: 21 %. ¹	17 % sur intérêts, dividendes et gains en capital.	Financement par impôt sur le salaire (scénario 1) ou combinaison entre élévation de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le salaire (scénario 2)	L'impôt sur la fortune est maintenu. Pas de distinction entre intérêts normaux et intérêts en sus.
Modèle st-gallois («St-Gall»)	Dans certains scénarios: Les intérêts et les intérêts normaux sur les fonds propres jusqu'à 4 % sont déductibles.	Imposition du rendement escompté à raison de 1,2 %, ce qui correspond à un impôt sur les revenus du capital de 30 % pour des intérêts de 4 %.	Impôt plus élevé sur les revenus du capital par rapport au statu quo.	Suppression de l'actuel impôt sur la fortune et remplacement par l'impôt sur les rendements escomptés.
Impôt libérateur	Aucun changement par rapport au statu quo.	15 % sur rendement des fonds propres; 25 % sur intérêts.	Pas de financement; estimation de la diminution des recettes.	Suppression facultative de l'impôt sur la fortune.

Source: représentation propre fondée sur Keuschnigg (2006). ¹ Il s'agit de moyennes suisses.

La proposition d'Avenir Suisse / Keuschnigg se fonde – à la différence de la correction des intérêts, qui se pratique non pas à l'échelon des entreprises comme en Norvège mais à l'échelon des ménages – sur le modèle pratiqué en Norvège. L'impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques se fonde clairement sur le modèle suédois ou finlandais, tandis que le modèle st-gallois propose une variante de réforme fondée sur l'imposition du rendement escompté et ressemblant dont plutôt au modèle néerlandais. Enfin, une proposition (impôt libérateur) est étudiée qui se fonde sur l'impôt libérateur allemand mais garantit mieux la neutralité quant au financement en raison de la différence des taux fiscaux appliqués aux dividendes et aux gains en capital, d'un côté, et aux intérêts privés, de l'autre.

6.4 Résultats

6.4.1 Neutralité

En maintenant le statu quo, on ne respecte ni la neutralité quant à la forme juridique ni la neutralité quant au financement. La 2^e réforme de l'imposition des entreprises a certes permis d'atténuer la charge fiscale comparativement élevée au niveau du financement par émission de participations, mais ne l'a pas supprimée. Dans le statu quo, la méthode de financement la plus avantageuse est l'autofinancement, car le montant de l'impôt sur le bénéfice est généralement inférieur au montant de l'impôt sur le revenu. Aussi bien la proposition st-galloise que le modèle d'Avenir Suisse / Keuschnigg garantiraient un système fiscal neutre quant à la forme juridique et au financement. La différence centrale entre ces deux modèles réside dans le fait que Avenir Suisse / Keuschnigg proposent un taux d'imposition plus élevé sur les intérêts en sus. Selon le modèle st-gallois, les rendements élevés sont imposés moins lourdement, car un impôt sur le rendement escompté et, de ce

fait, un impôt sur la fortune, est prélevé au niveau du bailleur de fonds. Si l'on introduisait un impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques ou un impôt libérateur avec des taux différenciés sur les rendements des fonds propres et des capitaux de tiers, on élèverait également la neutralité du système fiscal. Tous les modèles de réforme influeraient donc moins fortement sur le choix du financement que le statu quo.

Si l'on vise en outre la neutralité quant au choix de la forme juridique, la Suisse en particulier doit faire face au problème que des adaptations devraient être apportées non seulement au système fiscal, mais aussi au niveau des cotisations aux assurances sociales. Depuis la deuxième réforme de l'imposition des entreprises, qui a permis de corriger la double charge économique au niveau des dividendes, les incitations à percevoir des dividendes plutôt qu'un salaire de directeur soumis à l'AVS ont été créées (suivant le niveau de l'imposition partielle et du contexte personnel). En ce qui concerne les sociétés de personnes, le bénéfice global est cependant soumis à l'AVS.

Tableau 3: Résultat de l'évaluation des variantes effectuée sur mandat de l'AFC

	1	2	3	4	5
Indicateur macroéconomique	IR dual ¹	IR dual ²	St-Gall ³	AS ⁴	AS ⁵
(1) PIB	-0,43 ⁶	-1,10	-0,70	2,67	0,88
(2) Stock de capitaux	0,32	-2,19	-1,09	7,17	4,99
(3) Investissements par des sociétés de capitaux étrangères	10,33	17,96	2,30	25,82	25,20
(4) Emplois	-1,11	-0,60	-0,56	0,03	-1,52
(5) Emplois par entreprises étrangères	7,39	16,84	2,30	14,74	14,30
(6) Salaire moyen	0,62	-0,58	-0,16	2,78	2,56
(7) Revenu disponible du travail	-3,63	-0,96	-2,26	1,64	-3,58

Source: Keuschnigg (2006). Synthèse de plusieurs tableaux. Remarques:

¹ Financement par hausse de l'impôt sur le salaire

² Financement par hausse de l'impôt sur le salaire (Confédération) et de l'impôt sur la fortune (cantons)

³ Financement par hausse de l'impôt sur le salaire; imposition des rendements escomptés uniquement

⁴ Financement par hausse de la TVA

⁵ Financement par réduction des allègements fiscaux / Transferts

⁶ Tous les chiffres indiqués dans le tableau représentent des différences en pour-cent par rapport au scénario de base (=maintien du statu quo).

Il existe des différences en ce qui concerne les conséquences macroéconomiques. Fondamentalement, les effets sur le PIB après une longue phase transitoire sont modestes dans le cadre de la plupart des scénarios (voir tableau 3). Les différences entre la proposition Avenir Suisse / Keuschnigg et l'impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques découlent, d'une part, de la différence entre les méthodes de financement (a) et, d'autre part, des différents niveaux des allègements fiscaux concernant les revenus de la fortune (b).

Au final, toutes les propositions de réforme augmenteraient – voire établiraient – la neutralité quant au financement du système fiscal. Les incitations en matière d'investissement qui iraient de pair avec un allègement de l'imposition des revenus ne se traduisent toutefois que par des bénéfices limités en termes de croissance. Le marché de l'emploi risque en effet de pâtir des mesures destinées à financer le manque à gagner fiscal. Parmi toutes les variantes de financement, c'est sans doute une hausse de la TVA qui permettrait d'augmenter le plus la croissance; par contre, le fait d'alourdir l'impôt sur la fortune risquerait d'entraîner une baisse de la croissance.

6.4.2 Attrait de la place économique

En ce qui concerne l'attrait de la place économique, une réforme de l'imposition des revenus de la fortune déploierait des effets positifs. Aussi bien l'emploi que le comportement en termes d'investissement des entreprises multinationales s'en verraient améliorés (tableau 3, lignes 3 et 5). Avec un impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques, les investissements et le nombre d'emplois augmenteraient moins nettement qu'en cas de concrétisation de la proposition d'Avenir Suisse / Keuschnigg, car celle-ci décharge fiscalement l'épargne nationale. Cette différenciation est fondamentale dans une économie ouverte avec une forte mobilité des capitaux comme la Suisse. En effet, un élargissement de l'épargne nationale ne signifie pas automatiquement une augmentation des investissements nationaux, étant donné que cette épargne peut aussi être placée à l'étranger. Les investissements à l'étranger contribuent certes au bien-être des ménages les ayant réalisés, mais n'ont pas de retombées positives sur l'économie nationale étant donné qu'ils n'entraînent pas une augmentation du stock de capital en Suisse, laquelle améliorerait la productivité du travail et permettrait non seulement au facteur capital, mais aussi facteur travail de profiter de la hausse de la prospérité.

En revanche, la proposition d'Avenir Suisse / Keuschnigg permettrait d'alléger de façon ciblée l'imposition des investissements nationaux. Une imposition faible des investissements en Suisse attire également des investisseurs étrangers et renforce ainsi la place économique de la Suisse. Les conséquences d'un impôt libérateur pur, qui n'a pas été analysé en tant que tel, pourraient être comparables à celles d'un impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques, car les personnes physiques verraient aussi leur charge fiscale diminuer. En fin de compte, les propositions de réforme contribuent toutes à augmenter l'attrait de la place économique de la Suisse. Cependant, les réformes qui consistent à atténuer de façon ciblée l'imposition des investissements correspondent mieux à l'objectif concernant la place économique.

6.4.3 Effets de répartition

En ce qui concerne les effets de répartition, il convient de distinguer entre la répartition des revenus fonctionnelle et la répartition des revenus personnelle. Pour ce qui est de la répartition des revenus fonctionnelle, les effets sont évidents: tant que l'impôt sur la fortune n'est pas utilisé pour financer la réforme (colonnes 2 et 3, tableau 3), les bénéficiaires de revenus de la fortune profitent de l'introduction d'un impôt dual sur le revenu tandis que le revenu du travail n'augmente pas, voire baisse en raison de la diminution du temps de travail selon la plupart des scénarios de réforme (tableau 3, dernière ligne)³⁰.

Les conséquences sur le potentiel en matière de consommation des ménages, qu'ils soient pauvres ou riches, dépendent de la question de savoir s'ils tirent l'essentiel de leurs revenus de leur fortune ou de leur activité lucrative. Etant donné que les rendements de la fortune des ménages plus pauvres représentent un pourcentage moins élevé de leur revenu global, ces ménages voient leurs possibilités de consommation augmenter moins fortement, de telle sorte que l'écart en matière de consommation entre les ménages pauvres et les ménages riches s'accroîtra en cas d'introduction d'un impôt dual sur les revenus. Le seul moyen d'éviter que les ménages pauvres soient moins bien lotis que les ménages riches est de financer la réforme au moyen d'un impôt sur la fortune.

La réforme induira également des effets évidents de répartition intergénérationnelle. Un PIB plus élevé à l'avenir favorise surtout les générations à venir, tandis que la génération actuelle doit subir une diminution de son pouvoir de consommation (KEUSCHNIGG, 2006, p. 131 à

³⁰ Le revenu du travail baisse car les impôts sont (doivent être) rehaussés pour financer la réforme, avec pour conséquence de faire peser une charge sur le facteur du travail.

133). La réforme profiterait donc aux personnes réalisant des bénéfices en capital, aux citoyens à revenus élevés et aux générations à venir.

6.4.4 Simplicité administrative

Une évaluation des différentes propositions en ce qui concerne la charge administrative se révèle difficile étant donné que les modèles de réforme ne sont pas assez concrets de ce point de vue. La question de savoir si une réforme de l'imposition des revenus de la fortune entraînera un changement au niveau de la charge administrative dépend en premier lieu des facteurs suivants:

- charge liée aux contrôles destinés à éviter les constructions visant à éluder l'impôt;
- amortissement ou maintien des pertes;
- imposition libératoire des revenus de la fortune ou option pour la taxation.

Charge liée au contrôle: Suivant l'importance de la charge fiscale, la charge liée au contrôle à laquelle doivent faire face les autorités fiscales varie. Si le taux de l'impôt sur le revenu de la fortune est faible, il y a incitation à remplacer le revenu du travail par des bénéfices en capital. Cela peut entraîner une érosion des recettes de l'impôt sur le revenu du travail et des cotisations aux assurances sociales³¹. L'introduction d'un impôt dual sur le revenu à la manière des pays nordiques inciterait les contribuables à transformer ainsi leurs revenus. L'introduction du modèle st-gallois entraînerait les mêmes incitations. De ce point de vue, le modèle proposé par Avenir Suisse / Keuschnigg semble le plus pertinent. La charge cumulée entre l'impôt sur les bénéfices, d'un côté, et l'impôt frappant le bailleur de fonds, de l'autre, correspondrait, pour ce qui est des intérêts en sus, au taux maximal de l'impôt sur le revenu et pourrait supprimer toute incitation à transformer les revenus du travail en revenus de la fortune. Ce concept, clairement inspiré du modèle de réforme norvégien de 2006, permet d'éviter

- une transformation des revenus du travail en revenus de la fortune;
- un changement de la forme juridique à de seules fins fiscales;
- le choix d'une certaine forme de financement pour des motifs purement fiscaux.

L'élimination de ces incitations devrait permettre de réduire la charge incombant aux autorités fiscales pour effectuer des contrôles. Si l'objectif est d'éviter de telles transformations de revenus et de limiter la charge administrative incombant à l'administration fiscale, il convient de fixer le taux de l'impôt libératoire de telle sorte que la charge préalable de l'impôt sur le bénéfice cumulée à celle de l'impôt libératoire ne dépasse pas la charge calculée sur la base du taux maximal de l'impôt sur le revenu. En tout état de cause, l'autonomie fiscale, très développée en Suisse, rend difficile l'introduction d'un système fiscal qui éliminerait les incitations énumérées ci-dessus.

³¹ Des études empiriques concernant les pays nordiques montrent que l'imposition proportionnelle des revenus de la fortune entraîne des incitations massives, en cas d'imposition proportionnelle des revenus de l'activité lucrative, à transformer les revenus de l'activité lucrative en revenus de la fortune. SØRENSEN (2007, p. 575) explique en outre que la part des sociétés de capitaux dans lesquelles une répartition des revenus entre revenus du capital et revenus du travail a été effectuée a chuté de 55 % en 1992 à 32 % en 2000. Il ne semble donc pas exclu que de nombreuses entreprises avec un cercle d'actionnaires restreint ont été restructurées, par exemple par le fait que des amis ou des parents (relativement éloignés) ont repris des parts de l'actionnaire dominant. En ce qui concerne les entrepreneurs qui n'ont pas appliqué cette stratégie, la marge de manœuvre reste importante, par exemple l'apport d'éléments de la fortune de la fortune privée à la fortune commerciale (on trouve une analyse de modèle finlandais dans PIRRTILÄ et SELIN, 2011).

Compensation des pertes: Le traitement des pertes est également décisif en ce qui concerne la charge administrative. Il faudrait accorder un report des pertes lorsque l'apparition de risques ne doit pas être faussée par le système fiscal. Dans ce cas, il y aurait toutefois un conflit d'objectifs entre la neutralité du système fiscal et la simplicité administrative.

Option pour la taxation: Enfin, le législateur doit décider s'il convient d'accorder le droit d'opter pour la taxation. Si non, l'impôt à la source revêt un caractère définitif et libérateur. Cela entraînerait une simplification sur le plan administratif, dont l'ampleur dépendrait notamment du fait que les contribuables sont soumis (ou demandent à être soumis) à la taxation pour d'autres raisons³².

Dans une certaine mesure, les objectifs de la simplification administrative de la fiscalité, d'une part, et de la garantie de la neutralité du système fiscal, d'autre part, sont compatibles. En effet, un système fiscal neutre réduit les incitations à mettre en place des constructions destinées à optimiser l'imposition. Toutefois, il peut également y avoir des conflits d'objectifs étant donné que le report de pertes augmente la complexité administrative. Si l'imposition des revenus de la fortune doit satisfaire en outre aux exigences du postulat en matière d'exhaustivité de l'imposition et d'imposition d'après la capacité économique, il est cependant nécessaire tout à la fois de faire certaines concessions au niveau de la simplicité administrative et d'admettre une augmentation des coûts liés à la taxation.

6.4.5 Fédéralisme

Une réforme de l'imposition des revenus en capital aurait des conséquences sur le système fédéral de la Suisse. Tous les impôts liés aux bénéfices en capital seraient concernés par une réforme complète de l'imposition des revenus de la fortune. D'autres impôts seraient concernés indirectement par une telle réforme, car des mesures de financement devraient probablement être prises (du côté des revenus). Le tableau 4 illustre, pour différents types d'impôts, la manière dont la Confédération et les cantons se partagent le produit de l'impôt et la souveraineté en matière de législation.

L'impôt anticipé est un impôt de la Confédération dont 10 % des recettes sont redistribuées aux cantons. La suppression de cet impôt entraînerait par conséquent en premier lieu un déséquilibre financier au niveau de la Confédération. En 2012, les recettes brutes de l'impôt anticipé se sont élevées à 4,3 milliards de francs.

La Confédération et les cantons perçoivent chacun des impôts sur les bénéfices en capital de la fortune privée et sur les bénéfices des entreprises. Une modification de ces impôts concernerait par conséquent tous les échelons de l'Etat. La diminution des recettes fiscales ne modifierait cependant pas l'équilibre entre les différents échelons de l'Etat³³. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les recettes provenant de l'imposition des revenus de la fortune ne sont pas réparties entre les cantons de manière uniforme. Les conséquences seront différentes selon les cantons.

La totalité des recettes de l'impôt sur la fortune revient aux cantons et aux communes. La suppression de l'impôt sur la fortune entraînerait par conséquent un manque à gagner important pour les cantons et les communes, manque à gagner qui ne pourrait être comblé que partiellement par l'introduction, par exemple, d'une participation des cantons aux

³² L'AFC a établi un rapport complet concernant la simplification de l'imposition du revenu (DAEPP, 2010).

³³ La méthode de financement est cependant décisive pour savoir si la diminution des recettes peut être absorbée de manière à ne pas entraîner de conséquences sur les recettes à tous les échelons de l'Etat.

recettes d'un nouvel impôt sur les gains en capital dans la fortune privée³⁴. En outre, les recettes d'un impôt sur les gains en capital risquent de fluctuer bien davantage que les recettes des impôts cantonaux sur la fortune, de sorte qu'il serait nécessaire, ne serait-ce que pour des raisons de politique budgétaire, de trouver une solution appropriée pour remplacer l'impôt sur la fortune³⁵.

Tableau 4: Autorité en matière législative et en matière de perception de différents types d'impôts en Suisse

Impôt	Recettes 2012 ¹	Droit au produit de l'impôt	Autorité en matière législative
Impôt anticipé	4,3	Confédération (part cantonale: 10 %)	Confédération
Rendement du capital (intérêts; dividendes)	Voir estimations dans le tableau 5	Confédération (part cantonale: 17 %) / cantons / communes	Confédération / cantons / communes
Gains en capital dans la fortune privée	non imposés	non imposés	non imposés
Impôt sur la fortune (personnes physiques)	5,4 (2011)	cantons / communes	cantons / communes
TVA	22,1	Confédération (en partie affectation obligatoire)	Confédération
Impôt sur les bénéfices	17,3 (2011)	Confédération / cantons / communes	Confédération / cantons / communes

¹ en milliards de francs.

6.4.6 Effets sur les recettes

Les paragraphes ci-après décrivent les effets sur les recettes d'une réforme axée sur le pragmatisme. Etant donné que des taux d'imposition différents sont appliqués au niveau du bailleur de fonds, l'introduction isolée d'un impôt libérateur entraînerait une imposition réduite des bénéfices en capital, des intérêts et des dividendes au niveau des ménages privés, d'un côté, et atténuerait l'inégalité de traitement en ce qui concerne la déductibilité des fonds propres et des fonds empruntés au niveau des entreprises, de l'autre. C'est pourquoi il s'agit d'un programme de réforme pragmatique, qui exigerait néanmoins des adaptations fiscales importantes, notamment dans les cas où l'impôt sur le revenu serait supprimé.

L'introduction d'un impôt libérateur – fondé sur le principe de l'agent payeur – présenterait cependant aussi des avantages puisqu'il serait davantage compatible avec les particularités du fédéralisme suisse que le principe du débiteur. Contrairement à l'impôt anticipé, un impôt libérateur serait perçu sur le revenu de la fortune non pas auprès du débiteur, mais auprès du siège du créancier ou de l'agent payeur. Cela implique que les entreprises ne seraient pas concernées par l'impôt libérateur. Etant donné que l'agent payeur connaît le domicile du créancier, il serait possible d'aménager l'impôt libérateur en fonction des particularités de chaque canton. En ce qui concerne l'aménagement concret d'un impôt libérateur sur le rendement et les bénéfices des capitaux, plusieurs possibilités existent, allant d'un système de centralisation des recettes à un modèle dans lequel l'impôt libérateur ne serait harmonisé

³⁴ Un impôt sur la fortune ne frappe pas seulement le rendement escompté dans le domaine des gains en capital, mais aussi les rendements du capital. En raison du fait que l'assiette fiscale de l'impôt sur la fortune est plus large, les recettes devraient être plus élevées.

³⁵ D'autres diminutions de recettes cantonales pourraient concerner l'impôt sur les capitaux. Il conviendrait en effet de se pencher sur la suppression de cet impôt, à l'instar de l'impôt sur la fortune.

qu'au plan formel, de sorte que les cantons resteraient compétents pour fixer leurs barèmes. Le scénario de réforme impliquerait les modifications suivantes au niveau du droit fiscal:

- Suppression, suivant la variante de réforme retenue, de l'impôt sur la fortune.
- Suppression de l'impôt anticipé, quand bien même une partie des recettes de cet impôt est maintenue (par ex. impôts résiduels).
- Maintien de l'impôt sur les bénéficiaires dans sa forme actuelle.
- Introduction d'un impôt libérateur. Ce dernier englobe l'ensemble des revenus de la fortune, mais ne modifie rien à la prise en compte (trop) faible de la fortune immobilière. Etant donné que les gains en capital sont déjà imposés dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers, seul le rendement de la fortune immobilière, mais pas le gain en capital, est soumis à l'impôt libérateur.
- Prélèvement d'un impôt de 15 % sur les revenus des fonds propres (dividendes, gains en capital) et d'un impôt de 25 % sur les intérêts et sur la fortune immobilière (privée). Ces deux taux tiennent compte du fait que les intérêts sur fonds empruntés sont déductibles au niveau de l'entreprise, mais pas les coûts d'opportunité des fonds propres. Il est fait abstraction des (éventuelles) différences entre les cantons.

Le tableau 5 contient une estimation du montant des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes prélevées sur les revenus de la fortune mobilière et de la fortune immobilière en cas de statu quo. Les revenus de la fortune sont soumis à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur la fortune et à l'impôt anticipé. D'après les données relatives à 2011, l'impôt libérateur devrait complètement compenser les recettes de l'impôt sur la fortune (qui représente 5,4 milliards de francs). En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, la part du rendement du capital aux recettes fiscales est estimée à un pourcentage compris entre 7 % (limite inférieure) et 10 % (limite supérieure). Il en résulte des recettes supplémentaires de 3,4 à 4,9 milliards de francs.

Enfin, l'impôt libérateur devrait également permettre de compenser les recettes de l'impôt anticipé supprimé. Une partie des recettes de l'impôt anticipé continuera cependant d'être recouvrée après l'introduction de l'impôt libérateur. D'une part, cela concerne l'impôt résiduel en application des conventions contre les doubles impositions (CDI). Ces impôts résiduels limitent certes le droit d'imposer de la Suisse en ce qui concerne le groupe d'investisseurs étrangers visé, mais ils resteraient justifiés malgré l'introduction d'un impôt libérateur. D'autre part, cela concerne les recettes fiscales provenant de Suisses qui omettent de déclarer leurs revenus soumis à l'impôt anticipé ou qui, pour d'autres raisons, ne demandent pas le remboursement de leurs crédits d'impôt anticipé. En raison du caractère libérateur du nouvel impôt libérateur, ces investisseurs ne se rendront plus coupables de soustraction fiscale³⁶. Deux cas de figure peuvent être imaginés qui entraîneraient, par rapport au statu quo, une augmentation, respectivement une diminution, des recettes fiscales. En effet, les recettes liées aux investisseurs qui réalisent un faible revenu imposable et n'ont pas demandé jusqu'à présent à être soumis à la taxation pourraient se révéler plus faibles à l'avenir parce que la charge fiscale découlant de l'impôt libérateur est moins lourde que la charge découlant de l'impôt anticipé. D'un autre côté, les recettes pourraient se révéler plus élevées si le droit d'opter pour la taxation n'est plus accordé à l'avenir et dans la mesure où les investisseurs soumis à une imposition faible ont demandé à être soumis à la taxation jusqu'à présent.

Il est plus difficile d'estimer le changement comportemental potentiel des investisseurs ayant opéré des investissements non soumis à l'impôt anticipé. S'ils ne déclarent pas leurs revenus, l'Etat n'a en général pas connaissance des sommes soustraites au fisc. Dans la

³⁶ L'impôt sur la fortune pourrait générer indirectement des recettes supplémentaires, dans la mesure où il n'est pas supprimé. En cas de statu quo, il est en effet très probable que les contribuables concernés ne déclarent ni leurs revenus ni leur fortune.

mesure où les fortunes concernées sont gérées par des agents payeurs en Suisse, l'assiette fiscale sera déterminée, après l'introduction de l'impôt libérateur, selon le principe de l'agent payeur. On ne peut toutefois pas exclure qu'une partie des investisseurs éludera l'impôt libérateur en externalisant l'agent payeur à l'étranger. Par rapport au statu quo, l'introduction d'un impôt libérateur pourrait contribuer à élargir le cercle des investisseurs agissant par l'entremise d'un agent payeur étranger (sans payer l'impôt libérateur). Pour éviter cela, l'impôt libérateur pourrait être couplé, à long terme, avec un échange automatique de renseignements.

Ne serait-ce qu'en raison de l'insécurité élevée en ce qui concerne les changements de comportement potentiels, on précisera que l'impôt libérateur devrait couvrir 20 à 70 % des recettes de l'actuel impôt anticipé, soit 1,2 à 4,2 milliards de francs. En fin de compte, l'introduction d'un impôt libérateur neutre quant aux recettes nécessiterait un financement de l'ordre de 10,0 à 14,5 milliards de francs (voir tableau 5, les deux dernières lignes)³⁷.

Tableau 5: Recettes fiscales provenant des revenus de la fortune

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impôt sur le revenu Confédération	7 6941	7 881	8 528	9 048	9 790	9 879	9 573
Impôt sur le revenu cantons et communes	36 088	36 676	38 795	38 494	39 237	38 802	39 168
Impôt sur le revenu total	43 782	44 558	47 324	47 542	49 028	48 682	48 742
Impôt sur la fortune	4 576	4 854	5 267	5 429	5 537	5 496	5 420
Impôt anticipé Confédération	3 999	3 946	4 229	6 460	5 272	4 314	5 954
Revenu de la fortune							
Impôt sur le revenu bande inférieure (7 %)	3 064	3 119	3 312	3 328	3 432	3 407	3 411
Impôt sur le revenu bande supérieure (10 %)	4 378	4 455	4 732	4 754	4 902	4 868	4 874
Impôt sur la fortune	4 576	4 854	5 267	5 429	5 537	5 496	5 420
Impôt anticipé bande inférieure (20 %)	799	789	845	1 292	1 054	862	1 190
Impôt anticipé bande supérieure (70 %)	2 799	2 762	2 960	4 522	3 690	3 020	4 168
Total bande inférieure	8 441	8 762	9 425	10 049	10 024	9 767	10 023
Total bande supérieure	11 754	12 072	12 960	14 705	14 1312	13 385	14 463

Source: AFF, propres calculs.

Dans un premier temps, il est possible de définir l'assiette fiscale d'un impôt libérateur pour 2010 d'après le principe de l'agent payeur. A cet effet, on se fonde sur le calcul de financement et la statistique sur le patrimoine des ménages de la BNS. Pour ce qui est de l'imposition des avoirs des caisses de pension et de l'évaluation de la fortune immobilière, il ne devrait pas y avoir de changements. Cela implique que la fortune immobilière est (toujours) imposée trop faiblement et que les avoirs des caisses de pension n'ont une incidence fiscale qu'au moment où les rentes sont versées. En ce qui concerne la fortune immobilière, on admet par hypothèse que la valeur fiscale représente 60 % de la valeur vénale.

Dans un deuxième temps, on attribue aux différents actifs les rendements nets avant impôt (mais après frais administratifs). Ce faisant, on se base sur des rendements à long terme qui ne se recoupent pas forcément avec les rendements actuels. Ainsi, en ce qui concerne les valeurs patrimoniales à rendements fixes, la faiblesse actuelle des taux d'intérêts baisse les rendements. Par rapport à la fortune nette totale, il en résulte un rendement réalisable de

³⁷ Une suppression de l'impôt sur les capitaux entraînerait un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 1,5 milliard de francs.

2,2 %. Celui-ci se compose du rendement pondéré du patrimoine financier de 1,8 % et de la part au bénéfice en capital du rendement des biens immobiliers de 2,5 %.

Dans un troisième temps, les différents rendements nets sont divisés en deux composantes: les rendements des capitaux et l'augmentation de la valeur. L'augmentation de la valeur peut être déterminée au moyen d'une hypothèse quant à la durée de détention moyenne des gains en capital réalisés, étant donné que la réalisation de l'augmentation de valeur peut être reportée (effet de blocage). L'effet de blocage varie d'une classe de placement des capitaux à une autre. Il pourrait par exemple se révéler plus prononcé dans le domaine des actions que dans celui des produits structurés.

Tableau 6: Recettes fiscales en cas d'introduction d'un impôt libératoire avec des taux d'impôt de 15 % et 25 %

	2010 Stock	Rendement net en %	Dont rendement en capital	Dont augmentation de valeur	Recettes fiscales		
					Rendement en capital	Gain en capital	Total
Actifs		-	-	-	-	-	-
(1) liquidités et apports	567 269¹	-	-	-	-	-	-
1a) liquidités	30 743	-	-	-	-	-	-
1b) dépôts à vue	187 749	0,25 %	100 %	0 %	117	-	117
1c) autres apports	348 777	1,00 %	100 %	0 %	872	-	872
(2) titre de créance	108 050	-	-	-	-	-	-
2a) papiers monétaires	929	1,00 %	100 %	0 %	2	-	2
2b) titres du marché des capitaux	107 121	2,50 %	90 %	10 %	603	13	616
3) actions et autres droits de participation	200 104	7,00 %	30 %	70 %	630	221	851
4) parts à des placements collectifs de capitaux	171 760	5,00 %	50 %	50 %	859	172	1 031
5) droits envers des assurances-vie sans prévoyance prof.	100 042	3,00 %	80 %	20 %	552	28	580
6) produits structurés	26 847	6,00 %	10 %	90 %	40	254	294
7) immeubles	1 416 853	2,50 %	100 %	0 %²	5 313		5 313
passifs	666 912	-	-	-	-	-	-
8a) hypothèques	623 656	3,00 %	100 %	0 %	-4 677	-	-4 677
8b) crédits à la consommation (y compris leasing)	15 303	8,00 %	100 %	0 %	-306	-	-306
8c) autres crédits	27 952	5,00 %	100 %	0 %	-349	-	-349
recettes fortune mobilière							4363
recettes fortune immobilière							-19
total recettes							4340

Source: BNS: propres calculs; ¹ en milliards de francs; ² les bénéfices de l'aliénation d'immeubles sont soumis à l'impôt sur les gains immobiliers et sont exonérés de l'impôt libératoire.

Si l'on se fonde sur ces hypothèses, les recettes fiscales s'élèveraient à environ 4,3 milliards de francs³⁸. Sans mesures de financement, la réforme ne peut donc pas être neutre quant aux recettes. On relativisera en précisant que:

³⁸ Etant donné qu'une partie de la fortune immobilière des ménages privés est affectée à la location, le montant des recettes provenant de la fortune immobilière figurant dans le tableau 6 pourrait être un

- l'incertitude est importante en ce qui concerne certains paramètres;
- les changements comportementaux ont été négligés en grande partie.

Les changements comportementaux, en particulier, pourraient contribuer à augmenter ou, au contraire, à diminuer les recettes. Premièrement, les multinationales établies en Suisse pourraient élargir leurs investissements et / ou de nouvelles entreprises pourraient s'établir en Suisse³⁹. Deuxièmement, il faudrait s'attendre, pour certaines formes de titres, à ce que les actions pour lesquelles le gain en capital constitue l'objectif principal perdent de leur attrait au détriment des valeurs mobilières rapportant des intérêts, qui deviendraient plus attrayantes qu'en cas de statu quo. Cela risquerait de réduire le potentiel des recettes fiscales, étant donné que les bénéfices des placements à rendement fixe sont généralement moins élevés⁴⁰. Troisièmement, l'introduction d'un impôt à l'agent payeur entraînerait un allègement de la charge administrative et supprimerait la discrimination entre les débiteurs suisses et les débiteurs étrangers. Il n'est cependant pas clair si les incitations à commettre une soustraction fiscale (par délocalisation de l'agent payeur à l'étranger) seront plus fortes ou non. Enfin, certains paramètres sont très incertains étant donné qu'il n'existe que peu d'études concernant l'importance de l'effet de blocage et que les données relatives aux rendements (nets) de la fortune immobilière ont été extrapolées à l'ensemble de la Suisse sur la base de la statistique fiscale du canton de Berne.

Aussi bien les changements comportementaux que l'ampleur de la réforme fiscale (elle entraînerait la perte d'une partie des recettes de l'impôt anticipé et de l'impôt sur la fortune) témoignent de l'importance de l'incertitude en ce qui concerne l'estimation des recettes. Indépendamment de l'importance des changements comportementaux, le manque à gagner, entre 5 et 10 milliards de francs, serait considérable. On pourrait s'attendre à une diminution supplémentaire des recettes si le législateur ne se prononçait pas en faveur d'un impôt à caractère libérateur, mais en faveur d'un droit d'option dans le cadre de l'impôt libérateur. La diminution des recettes liée à l'introduction d'un impôt libérateur n'est prévisible que dans la mesure où l'impôt sur la fortune doit être maintenu sans qu'une option pour la taxation ne soit prévue. Des analyses rédigées sur mandat de l'AFC (Keuschnigg, 2006), montrent toutefois qu'une réforme de l'imposition des revenus de la fortune fondée – à des fins de financement de la réforme – non pas sur la suppression de l'impôt sur la fortune mais, au contraire, sur une hausse de cet impôt, n'entraînerait pas de conséquences favorables sur la croissance.

Si la réforme de l'imposition des revenus de la fortune consiste à supprimer l'impôt sur la fortune, elle entraînerait un manque à gagner important. Ce dernier devrait être compensé par un frein aux dépenses ou par des augmentations fiscales. Si l'objectif est de renoncer aux augmentations fiscales et à la réduction des dépenses, il conviendrait d'adapter les taux de l'impôt libérateur. Avec des taux de 22,5 % sur les rendements des capitaux propres et de 37,5 % sur les rendements de capitaux de tiers, la réforme serait plus ou moins neutre quant aux recettes fiscales. Toutefois, il s'agirait alors de charges fiscales peu compétitives à l'échelle internationale. En tout état de cause, ces résultats montrent que les revenus de la fortune ont généré, en Suisse, une contribution importante au financement de l'Etat.

peu trop faible, de telle sorte que les recettes de l'impôt libérateur pourraient être un peu plus élevées que ne l'indique le tableau 6.

³⁹ Les calculs effectués sur mandat de l'AFC montrent cependant qu'en cas de dégrèvement au niveau des détenteurs de parts, les retombées pourraient se révéler relativement faibles (voir résultats du tableau 3 du présent rapport).

⁴⁰ Suite aux transferts au sein des portefeuilles, les rendements des différentes formes de placement seraient différents, de sorte que les retombées sur les recettes pourraient être plus faibles qu'en cas d'analyse statique.

7. Conclusions

Avant de procéder à une réforme fondamentale de l'imposition du revenu de la fortune, il faut déterminer dans quelle mesure la neutralité du système fiscal est améliorée et l'attrait économique de la Suisse accru sans qu'une telle réforme n'entraîne de modifications importantes dans la répartition des revenus, dans le fédéralisme suisse et dans la charge de travail administratif. En outre, un tel changement ne devrait pas avoir d'importantes pertes de recettes pour conséquence.

En principe, le passage à l'imposition duale du revenu comporterait les avantages suivants:

- neutralité de l'investissement et du financement plus grande qu'avec le système actuel;
- incitations à l'accumulation du capital, entraînant généralement une augmentation du PIB;
- rapprochement (forfaitaire) au principe de la valeur réelle permettant une imposition équivalente du revenu du travail et de celui du capital, même s'il semble que l'imposition soit inéquitable de prime abord;
- disparition de lacunes de l'imposition grâce à l'imposition des gains en capital;
- selon la conception de l'impôt, charge de travail pour le contrôle légèrement voire nettement moindre qu'à l'heure actuelle; probable réduction des coûts d'exécution;
- hausse de l'attrait de la place économique si les entreprises bénéficient d'un allègement de l'impôt.

L'apparition d'effets positifs sur la croissance suite au passage du système actuel à celui de l'imposition duale du revenu dépend de la conception de l'impôt et du type de contre-financement. En ce qui concerne la neutralité de la forme juridique et du financement, un impôt dual sur le revenu qui ressemble au modèle norvégien donne de meilleurs résultats qu'un impôt libérateur introduit isolément ou que l'imposition d'un rendement escompté, des pratiques mises en place par exemple en Allemagne ou aux Pays-Bas. L'objectif de compétitivité de la place économique suisse est mieux ciblé en dégageant les entreprises que le bailleur de fonds (contrairement à la pratique norvégienne), parce que les multinationales se recapitalisent sur le plan international. Réduire la charge fiscale du bailleur de fonds suisse isolément n'abaisserait presque pas les coûts du capital des multinationales et aurait donc des conséquences minimales sur l'attrait économique de la Suisse. C'est pourquoi (si le législateur envisage une réforme fondamentale) il faudrait s'écarter du modèle norvégien; ce n'est qu'alors que les effets de croissance sont nettement positifs. Toutefois, on peut s'inspirer du système norvégien pour ce qui est de l'imposition différenciée du versement d'intérêts normaux et des placements risqués ou rentes économiques. A ces derniers, il faudrait appliquer une charge fiscale marginale identique ou semblable à celle de l'impôt sur le revenu du travail. Cela permettrait de limiter le problème auquel les pays nordiques se sont vus confrontés lorsqu'ils ont introduit l'imposition duale du revenu (c'est-à-dire la tendance à convertir le revenu du travail lourdement imposé en revenu du capital).

Si un tel projet de réforme n'était pas réalisable, l'introduction isolée d'un impôt libérateur pourrait améliorer les propriétés de neutralité du système fiscal par rapport au statu quo. Afin de limiter les possibilités de conception de l'impôt, il faudrait tenir compte du fait que les entreprises peuvent déduire les intérêts du capital emprunté alors qu'elles ne le peuvent pas pour le capital propre. Pour se rapprocher (forfaitairement) d'un système fiscal neutre sur le plan du financement, il serait judicieux (contrairement à l'exemple de l'Allemagne) de fixer un taux inférieur à celui des intérêts pour l'impôt libérateur perçu sur les revenus grevés préalablement d'un impôt sur le bénéfice et sur les gains en capital du capital propre.

Une réforme fondamentale qui instituerait un impôt dual sur le revenu présenterait toutefois quelques inconvénients importants:

- **Conséquences sur le fédéralisme:** La réforme modifierait tant la relation entre la Confédération et les cantons que celle qui existe entre les cantons. La première serait concernée par la suppression de l'impôt sur la fortune. La relation entre les cantons, quant à elle, serait concernée par le fait que l'imposition du revenu de la fortune a des répercussions différentes selon les cantons. Cependant, des avantages pourraient tout de même apparaître, parce que le principe de l'agent payeur est mieux compatible avec le régime fédéral de la Suisse que le principe du débiteur. Si l'impôt sur la fortune n'est pas supprimé, la Confédération et les cantons seront concernés dans la même mesure; en cas de suppression supplémentaire de l'impôt sur la fortune (et éventuellement de celui sur le capital), il faudrait trouver une compensation pour les cantons. Même si cette suppression est motivée par de bonnes raisons économiques, elle ne serait toutefois pas indispensable pour introduire un impôt dual sur le revenu. La Suède et la Finlande ont certes supprimé l'imposition de la fortune, mais la coexistence avec l'impôt dual sur le revenu est possible, comme le montre l'exemple de la Norvège.
- **Compatibilité avec le principe de la capacité économique:** Un impôt dual sur le revenu (ou un impôt libérateur) permet de réduire les coûts d'exécution de l'imposition. Le mieux, dans ce cas, serait de renoncer à une option pour la taxation. Il faudrait toutefois vérifier qu'un impôt libérateur (avec option pour la taxation) respecte bien le principe de la capacité économique. En effet, le but de ce principe pourrait ne pas être compatible avec celui de diminuer la complexité du travail administratif.
- **Effets de répartition:** Un impôt dual sur le revenu avantagerait en particulier les détenteurs de fortune et les générations futures. Les ménages vivant avec des moyens modestes, dont la source du revenu est essentiellement le travail, ne profiteraient pas de la réforme.
- **Diminutions des recettes fiscales:** Sans compensation financière, l'introduction d'un impôt libérateur de 15 % sur les revenus du capital propre et de 25 % sur les revenus du capital emprunté entraînerait des pertes de recettes pouvant atteindre 5 (si l'impôt sur la fortune est maintenu) à 10 milliards de francs. Sans augmentation d'impôt ou réduction des dépenses, les taux de l'impôt libérateur devraient être adaptés. Avec des taux de 22,5 % sur les revenus du capital propre et de 37,5 % sur ceux du capital emprunté, la réforme serait neutre du point de vue des recettes. Ces taux ne sont pas particulièrement compétitifs sur le plan international et montrent qu'en Suisse le revenu de la fortune a contribué de façon substantielle à financer les activités de l'Etat.

Le Conseil fédéral s'emploie à maintenir l'attrait du système fiscal suisse et suit continûment l'évolution de ce dernier. A l'heure actuelle, les revenus de la fortune sont parfois imposés moins lourdement (par exemple les gains en capital) et parfois plus lourdement (par exemple le rendement des dividendes) que les revenus de l'activité lucrative. Globalement, si l'on tient compte de l'impôt sur la fortune, les revenus de la fortune ont cependant tendance à être imposés plus lourdement que les revenus du travail⁴¹. L'imposition des revenus de la fortune contribue de manière substantielle au financement des tâches publiques en Suisse. Par contre, en raison des différences au niveau du traitement fiscal appliqué aux différents types de revenus générés par la fortune, le système fiscal ne remplit pas les exigences de la neutralité quant au financement et quant à la forme juridique.

⁴¹ Constituent par exemple une exception les rendements de la fortune bénéficiant d'une déduction de l'épargne, comme le 2^e pilier financé par capitalisation et le pilier 3a facultatif.

La réforme du système fiscal en direction d'une imposition duale du revenu pourrait combler ces lacunes. Du point de vue actuel, une telle réforme impliquerait cependant un prix élevé. En cas d'introduction d'un impôt dual sur le revenu, ce prix se traduit par une diminution des recettes de l'ordre de plusieurs milliards de francs. En particulier si l'on supprimait l'impôt sur la fortune, ce manque à gagner devrait être comblé par une réduction massive des dépenses ou par une augmentation d'autres impôts. Enfin, l'introduction d'une imposition duale du revenu entraînerait des effets de répartition des charges au détriment des revenus du travail et pénaliserait la génération actuelle.

C'est pourquoi il n'est pas recommandable actuellement d'introduire un impôt dual sur le revenu.

Bibliographie

AFC (2010), Circulaire n° 32, Assainissement de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives.

AFC (2012), Circulaire n° 36, Commerce professionnel de titres.

BOVENBERG, A.L. & CNOSSEN, S. (2000): "Fundamental Tax Reform in The Netherlands", CESifo Working Paper No. 342.

BOND, S. & DEVEREUX, M.P.(1995) "On The Design of a Neutral Business Tax Under Uncertainty". *Journal of Public Economics* 58(1), 57-71.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013) „Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich“.

CNOSSEN, S. (2000): "Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?" Ch. 8 in S. Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford University Press.

DAEPP, M. (2010) Vereinfachung der Einkommensbesteuerung. Rapport de l'AFC.

DAEPP, M. & SCHALTEGGER, C. (2004) *Moderne Steuersysteme. Grundfragen und Reformvorschläge*.

EGGERT, W. & GENSER, B. (2005) "Dual Income Taxation in EU Member Countries". *Cesifo DICE Report* 1/2005, p. 41-47.

GENSER, B. & REUTTNER, A. (2007) "Moving Towards Dual Income Taxes in Europe". *Finanzarchiv* 63(3), 436-456.

HECHTNER, F. & HUNSDOERFER J. (2009) „Schedulenbesteuerung von Kapitaleinkünften mit der Abgeltungssteuer: Belastungswirkungen und neue Problemfelder“. *Steuer und Wirtschaft, cahier 1*, p. 23-41.

KEUSCHNIGG, C. (2006): „Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz. Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen“. *Sur mandat de l'AFC*. 12 avril 2006.

KLEINBARD, E.D. (2010) *An American Dual Income Tax: Nordic Precedents*, *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 5(1).

KPMG (2012) *Tax Facts Denmark*.

PANTEGHINI, P.M. (2006) "Dual Income Taxation: The Choice of the Imputed Rate of Return". *Universität Brescia*

PIRTILLÄ, J. & SELIN, H. (2011) "Income Shifting Within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993", *Scandinavian Journal of Economics* 113(1): 120-144.

SØRENSEN, P.B. (2005): "Dual Income Taxation: Why and How?", *CESifo Working Paper No. 1551*.

SØRENSEN, P.B. (2007) "The Nordic Dual Income Tax: Principles, Practices, and Relevance for Canada". *Canadian Tax Journal*, 55, 557-602.

SØRENSEN, P.B. (2009): "Dual Income Taxes: A Nordic Tax System?", Revised version of a paper originally presented at the conference on *New Zealand Tax Reform – Where to Next?* At the Victoria University of Wellington, 11-13 February. March.

SØRENSEN, P.B. (2010) "Dual Income Taxes: A Nordic Tax System". In: *CLAUS, I., GEMELL, N. (Hrsg.) Tax Reform in Open Economies*. Edward Elgar.