



Berne, le 22 novembre 2023

Alléger l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune pour les PME à forte croissance

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.4292 Derder du 15 décembre 2017

Table des matières

	Condensé.....	2
1	Introduction.....	5
2	Produit et calcul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital	6
2.1	Produit de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital	6
2.2	Calcul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital	8
3	Effets des impôts basés sur la substance et le produit sur le capital ...	10
3.1	Fonctionnement de l'impôt sur la fortune.....	10
3.2	Fonctionnement de l'impôt sur le capital.....	12
3.3	Fonctionnement de l'impôt sur le bénéfice	15
3.4	Impôt sur les gains en capital.....	16
3.5	Conclusions concernant les effets fiscaux.....	18
4	Projets de réforme achevés et en cours en lien avec l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital	21
5	Possibilités de réforme de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital	23
5.1	Possibilités de réforme ponctuelle.....	24
5.1.1	Report d'impôt et sursis fiscal	25
5.1.2	Possibilités de réforme ponctuelle de l'impôt sur la fortune.....	26
5.1.2.1	Recours systématique aux pratiques d'évaluation rétrospectives	26
5.1.2.2	Frein à l'impôt sur la fortune	27
5.1.3	Possibilités de réforme de l'impôt sur le capital.....	29
5.1.3.1	Perception facultative de l'impôt sur le capital	29
5.1.3.2	Frein à l'impôt sur le capital	29
5.2	Possibilités de réforme globale.....	30
5.2.1	Baisse ou suppression de l'impôt sur le capital.....	30
5.2.2	Baisse ou suppression de l'impôt sur la fortune	31
5.3	Évaluation des possibilités de réforme.....	31
5.3.1	Évaluation des mesures de réforme ponctuelles.....	31
5.3.2	Évaluation des mesures globales	35
6	Mesures de compensation en cas de réforme globale.....	36
6.1	Augmentation de l'impôt sur le bénéfice	36
6.2	Relèvement du taux d'imposition partielle pour les participations qualifiées .	38
6.2.1	Rémunération en salaire ou en dividendes	38
6.2.2	Relèvement du taux d'imposition partielle	41
6.3	Introduction d'un impôt sur les gains en capital dans la fortune privée	42
6.3.1	Charges déductibles en matière d'impôt sur les gains en capital	43
6.3.2	Champ d'application d'un impôt sur les gains en capital	44
6.3.3	Imposition distincte ou intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu	44
6.3.4	Perception de l'impôt et finalité de l'imposition.....	45
6.3.5	Compensation des pertes en capital.....	47
6.3.6	Produit et répartition d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres	47
6.3.7	Résumé	50
7	Conséquences sur l'autonomie cantonale	51
8	Conclusions	51

Résumé

Le 15 décembre 2017, le conseiller national Fathi Derder a déposé le postulat «Alléger l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune pour les PME à forte croissance» (17.4292), adopté par le Conseil national le 13 mars 2019. Le postulat demande au Conseil fédéral d'établir un rapport sur le potentiel d'allègement de la charge fiscale pesant sur les entreprises en matière d'impôt sur la fortune et d'impôt sur le capital et sur les conséquences de cet allègement. Le rapport demandé doit se concentrer plus particulièrement sur les conséquences de ces impôts pour les PME à croissance rapide.

En comparaison internationale, la Suisse fait figure d'exception en prélevant l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital. Ces impôts sont perçus exclusivement par les cantons. Si des modifications de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) pourraient permettre de modifier les bases de calcul de ces deux impôts, la structure des barèmes relève quant à elle de la compétence des cantons. L'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital ont ceci de commun qu'ils ne grèvent pas le revenu courant (basé sur le produit), mais la fortune (basé sur la substance). Plusieurs arguments de poids plaident en défaveur de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital. Les points suivants sont particulièrement saillants:

- **Problèmes de liquidités:** lorsque la rentabilité est faible, l'actionnaire se retrouve parfois contraint de vendre une partie de sa fortune pour s'acquitter de sa dette d'impôt sur la fortune. Le paiement de l'impôt sur le capital peut également entamer la substance de l'entreprise.
- **Surimpositions et sous-impositions:** pour que ces deux impôts ne revêtent pas un caractère confiscatoire, il faut qu'ils puissent être financés durablement par un rendement de fortune, un bénéfice ou une éventuelle plus-value de cession. Une participation dans une PME à croissance rapide est un investissement risqué, qui peut se solder par une perte (totale), mais génère parfois des rendements très élevés. Compte tenu de ce profil de risque et de rendement particulier, le prélèvement d'un impôt sur la fortune ou d'un impôt sur le capital peut, dans bien des cas, sembler injustifié a posteriori parce que le placement a perdu de sa valeur. Par contre, les impôts basés sur la substance frappent les placements très rentables moins efficacement que les impôts basés sur le rendement.

Le rapport présente des possibilités de réforme globales et cinq possibilités de réforme ponctuelle. Les mesures ponctuelles sont les suivantes: (1) l'instrument du report d'impôt ou du sursis fiscal qui peut être utilisé pour les deux impôts. En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, (2) un recours accru aux pratiques d'évaluation rétrospectives ainsi que (3) l'introduction d'un frein à l'impôt sur la fortune. Quand bien même les mesures semblent judicieuses du point de vue des problèmes de liquidités, le Conseil fédéral voit d'un œil sceptique notamment un renforcement des freins à l'impôt sur la fortune.

(4) L'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital ou (5) le prélèvement facultatif de l'impôt sur le capital s'appliqueraient uniquement à l'impôt sur le capital. S'agissant des entreprises non rentables, l'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital serait plus précise que le mécanisme d'imputation actuel, qui est inopérant pour ces entreprises. Une perception facultative de l'impôt sur le capital aurait pour effet d'exacerber la concurrence fiscale entre les cantons, de sorte que l'on peut s'attendre à ce que la charge de l'impôt sur le capital diminue (davantage) avec le temps.

Les mesures ponctuelles relatives à l'impôt sur le capital peuvent être combinées à d'autres mesures ponctuelles ayant trait cette fois à l'impôt sur la fortune. Toutefois, des mesures ponctuelles complexifieraient le système fiscal et pourraient conduire à des problèmes de délimitation, à de mauvaises incitations et à des distorsions. De plus, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur

le capital présentent une série d'inconvénients, qui vont bien au-delà des problématiques spécifiques rencontrées par les PME à croissance rapide.

Le présent rapport étudie donc aussi des propositions de réforme globales, notamment la réduction sensible des barèmes ou l'abolition (d'un) des deux impôts. Le passage d'une imposition basée sur la substance à une imposition basée sur le rendement permettrait de gagner en efficacité. En effet, les rendements excédentaires «passifs» seraient alors rigoureusement imposés et il serait possible d'éviter ou, du moins, d'atténuer les situations de surimposition ou les problèmes de liquidités, ce qui n'est pas le cas avec l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital.

Prise isolément, une réforme globale, qui dans sa forme la plus poussée pourrait conduire à la suppression des deux impôts, ferait diminuer les recettes, puisque l'impôt sur la fortune a rapporté un peu plus de 8 milliards et l'impôt sur le capital un peu plus de 1,5 milliard de francs en 2020. Étant donné que le présent rapport se focalise en premier lieu sur une transformation du système fiscal neutre sur le plan des recettes, qui opérerait un passage d'une imposition basée sur la substance à une imposition basée sur le rendement, trois mesures de compensation financière sont étudiées: l'augmentation de l'impôt sur le bénéfice, le relèvement du taux d'imposition partielle pour les participations qualifiées et l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des éléments de la fortune privée. Ces mesures n'ont pas été pensées pour un projet particulier de réforme de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur la fortune, mais peuvent être combinées en fonction des besoins. Selon l'étendue du projet de réforme, il conviendrait cependant de mettre éventuellement en œuvre plus d'une de ces mesures pour que les pertes de recettes attendues soient intégralement compensées.

L'augmentation de l'impôt sur le bénéfice serait la mesure de compensation la moins efficace des trois solutions proposées. Premièrement, la charge fiscale tendrait de manière générale à augmenter pour les grandes entreprises concernées par la mise en œuvre de la réforme du G20 et de l'OCDE, du moins pour celles qui opèrent dans des cantons où la fiscalité est modérée ou qui profitent de certains avantages fiscaux. Deuxièmement, une augmentation de l'impôt sur le bénéfice aurait un impact négatif substantiel sur l'attractivité de la place économique. Dans l'intérêt de cette dernière, il serait plus intéressant d'agir au niveau des personnes physiques. Le relèvement du taux d'imposition partielle pourrait représenter ici une mesure de compensation à même de financer la baisse d'un des deux impôts. Il présenterait aussi l'avantage de réduire les incitations, inhérentes à beaucoup d'aspects du système fiscal actuel, à percevoir un dividende plutôt qu'un salaire en tant qu'entrepreneur.

Le rapport conclut que la troisième mesure de compensation, soit l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée, serait plus efficace que les deux autres solutions. Les recettes de l'impôt sur les gains en capital suffiraient globalement à compenser la suppression de l'impôt sur le capital, mais celle de l'impôt sur la fortune, lequel génère plus de 8 milliards de francs. En cas d'abolition de l'impôt sur la fortune, il ne serait possible de garantir la neutralité de la réforme sur le plan des recettes qu'en développant massivement les sources d'impôts existantes ou en exploitant de nouvelles. Les possibilités de réforme sont donc plus limitées dans le cas de l'impôt sur la fortune.

1 Introduction

Le 15 décembre 2017, le conseiller national Fathi Derder a déposé le postulat «*Alléger l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune pour les PME à forte croissance*» (17.4292), adopté par le Conseil national le 13 mars 2019. Le postulat demande au Conseil fédéral d'établir un rapport sur le potentiel d'allègement de la charge fiscale pesant sur les entreprises en matière d'impôt sur la fortune et d'impôt sur le capital et sur les conséquences de cet allègement. Le rapport demandé doit se concentrer plus particulièrement sur les conséquences de ces impôts pour les PME à croissance rapide.

Les PME à croissance rapide sont définies dans le présent rapport comme des entreprises qui, au cours d'une période de trois ans, affichent une croissance annuelle de plus de 20 % de leur chiffre d'affaires ou du nombre de leurs employés, et qui employaient déjà au moins dix employés au début de la période. Cette définition peut aussi inclure des start-up. Alors que la définition de la start-up comprend en sus un critère relatif à la phase de vie de l'entreprise, le terme «PME à croissance rapide» n'intègre pas de critère restrictif de ce type. Les start-up forment donc un sous-groupe des PME à croissance rapide (rapport du Conseil fédéral, 2017, p. 14-15)¹.

Il est probable que les PME à croissance rapide représentent un groupe assez hétérogène en matière de bénéfices. Si le résultat devrait être principalement déficitaire dans le sous-groupe des start-up du fait de la jeunesse de ces entreprises, le tableau pourrait en revanche être plus contrasté parmi les PME à croissance rapide «plus âgées». On devrait trouver au sein de cette population à la fois des entreprises extrêmement rentables et des entreprises prêtes à renoncer (à court terme) à leur rentabilité pour servir leur stratégie de croissance.

À la différence des impôts sur le bénéfice, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital grèvent la fortune (rapport du Conseil fédéral, 2017, p. 45 à 50). Bien qu'il y ait des similitudes importantes avec l'imposition du revenu courant (du capital), les effets de ces impôts sont en partie différents de ceux d'impôts frappant le revenu issu du capital. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral s'intéresse aux enjeux soulevés par l'auteur du postulat en apportant des éclaircissements sur les conséquences économiques et financières de différentes solutions qui permettraient de passer d'une imposition de la substance à une imposition plus forte du rendement. Le postulat traite explicitement de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur la fortune. D'autres impôts, tels que les impôts fonciers, les impôts sur les successions et les donations ou encore le droit d'émission sur le capital propre, ne sont donc pas considérés davantage.

Le chap. 2 décrit la place de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital dans le système fiscal suisse. Le chap. 3 expose ensuite les effets de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital, puis les compare avec les répercussions fiscales d'impôts sur le revenu issu du capital. Le chap. 4 présente les projets de réforme en cours et passés en lien avec les deux impôts basés sur la substance. Le chap. 5 est consacré à différentes mesures de réforme. On en dénombre cinq qui, en raison de leur caractère ponctuel, ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une compensation au moyen d'impôts basés sur le rendement (chap. 5.1). Les éventuelles pertes de recettes pourraient être compensées par une croissance plus faible des dépenses budgétaires des cantons. Les mesures vont d'adaptations minimales à la perception facultative de l'impôt sur le capital. Outre ces mesures correctives restreintes, le rapport aborde aussi au chap. 5.2 des possibilités de réforme qui impliqueraient de tourner le dos à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital pour privilégier les impôts basés sur le rendement.

Prises isolément, les mesures discutées au chap. 5.2 en particulier entraîneraient une diminution des recettes. Afin de pouvoir tirer les recettes fiscales non plus de la substance, mais du

¹ Une analyse d'Ecoplan (2016) pour la période 2008-2013 montre qu'environ 3 à 4 % des 50 000 entreprises possédant au moins dix employés peuvent être considérées comme ayant une croissance rapide. Elles sont géographiquement surreprésentées dans la région du lac Léman et à Zurich; les entreprises du secteur des services prédominent et la part des entreprises à forte croissance est élevée en Suisse par rapport aux autres pays.

rendement, tout en les maintenant au niveau actuel, le chap. 6 présente des mesures de compensation financière. La première proposition consiste à augmenter l'impôt sur le bénéfice, et la deuxième à relever le taux d'imposition partielle sur les dividendes issus de participations qualifiées. Si l'objectif est ouvertement de tirer désormais les recettes fiscales d'impôts basés sur le rendement, il sera essentiel d'exploiter de nouvelles sources de recettes. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée pourrait également contribuer à combler le manque à gagner, en l'associant éventuellement à d'autres mesures de compensation selon l'ampleur de la réforme fiscale.

Les mesures de réforme abordées au chap. 5 et les solutions de compensation décrites au chap. 6 n'étant pas particulièrement liées, les différentes mesures de réforme peuvent être combinées librement avec les mesures de compensation. Le recours à une mesure de compensation dépend donc moins de l'impôt visé (impôt sur le capital ou impôt sur la fortune) que de l'étendue de la réforme. Plus les recettes provenant de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur la fortune sont réduites, plus la compensation au travers d'impôts basés sur le rendement devra être importante, dans l'hypothèse où l'on vise une réforme à peu près neutre sur le plan des recettes.

2 Produit et calcul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital

2.1 Produit de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital

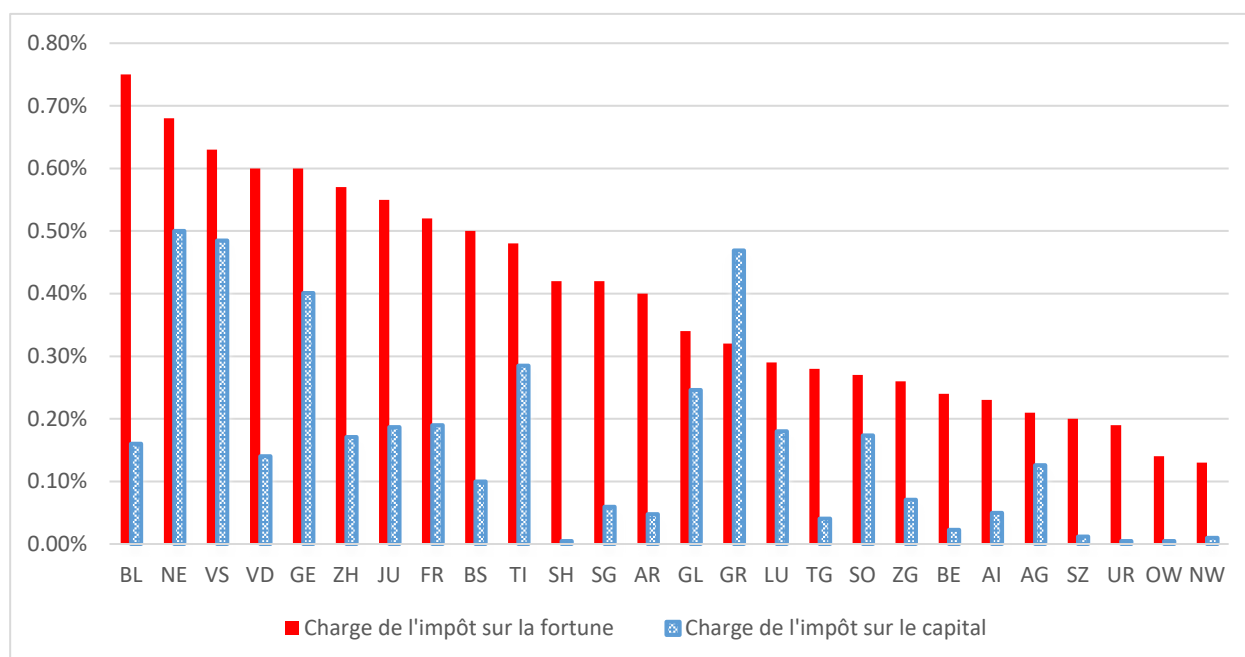
La Confédération a arrêté de lever l'impôt sur la fortune en 1959, mais les cantons et les communes continuent de le percevoir. Depuis la réforme de l'imposition des entreprises I, la Confédération ne lève plus non plus l'impôt sur le capital. En effet, la Confédération a chargé les cantons de collecter l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital. La structure des barèmes de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital relève de la compétence des cantons. Nombre de pays de l'OCDE ont aboli l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital au cours des dernières décennies. En Suisse, en revanche, l'abolition de ces impôts est limitée à la Confédération, bien que les cantons aient tendance à opter pour une imposition modérée dans le cadre de ces deux impôts (pour l'impôt sur la fortune: Marti et al., 2023).

La figure 1 montre la charge de l'impôt sur la fortune pour un contribuable célibataire ainsi que la charge de l'impôt sur le capital pour une fortune ou un capital imposable de 10 millions de francs. Pour la société de capitaux, on suppose qu'elle ne génère aucun bénéfice, et donc qu'elle ne peut pas bénéficier du mécanisme d'imputation qui existe dans presque la moitié des cantons. Pour le contribuable assujéti à l'impôt sur la fortune, on suppose que la fortune est placée dans des investissements à faible rendement, et donc que les éventuels plafonds cantonaux s'appliquent.

Comme on peut le voir, la charge de l'impôt sur la fortune pour les contribuables très fortunés est toujours supérieure à la charge de l'impôt sur le capital, excepté dans le canton des Grisons. Les écarts entre les charges fiscales seraient encore plus importants pour un placement à rendement élevé que pour un investissement à faible rendement. Dans ce cas-là, l'imputation à l'impôt sur le capital serait possible, tandis que pour l'impôt sur la fortune, les freins à l'impôt sur la fortune en vigueur dans certains cantons ne pourraient plus s'appliquer. Dans de nombreux cantons, la charge de l'impôt sur le capital représente moins de 0,2 % du capital-actions ou du capital social de la société. En revanche, la charge maximale de l'impôt sur la fortune s'élève à plus de 0,5 % dans un certain nombre de cantons. Abstraction faite des différences en matière de bases de calcul, on peut conclure que la charge de l'impôt sur la fortune pour les grandes

fortunes est nettement supérieure à celle de l'impôt sur le capital en Suisse.

Figure 1: Charge de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital dans les chefs-lieux des cantons en 2022



Source: simulateur fiscal de l'AFC. Remarques: Charges fiscales pour une fortune ou un capital propre imposable de 10 millions de francs. Le capital investi ne génère aucun bénéfice. De ce fait, l'imputation à l'impôt sur le capital est inopérante, tandis que les éventuels plafonds de l'impôt sur la fortune s'appliquent. L'entreprise ne recourt ni aux déductions pour les activités de recherche et de développement, ni à la patent box, et elle ne peut pas non plus bénéficier de la déduction pour autofinancement. Le contribuable n'a pas d'enfants et n'est pas assujéti à l'impôt ecclésiastique.

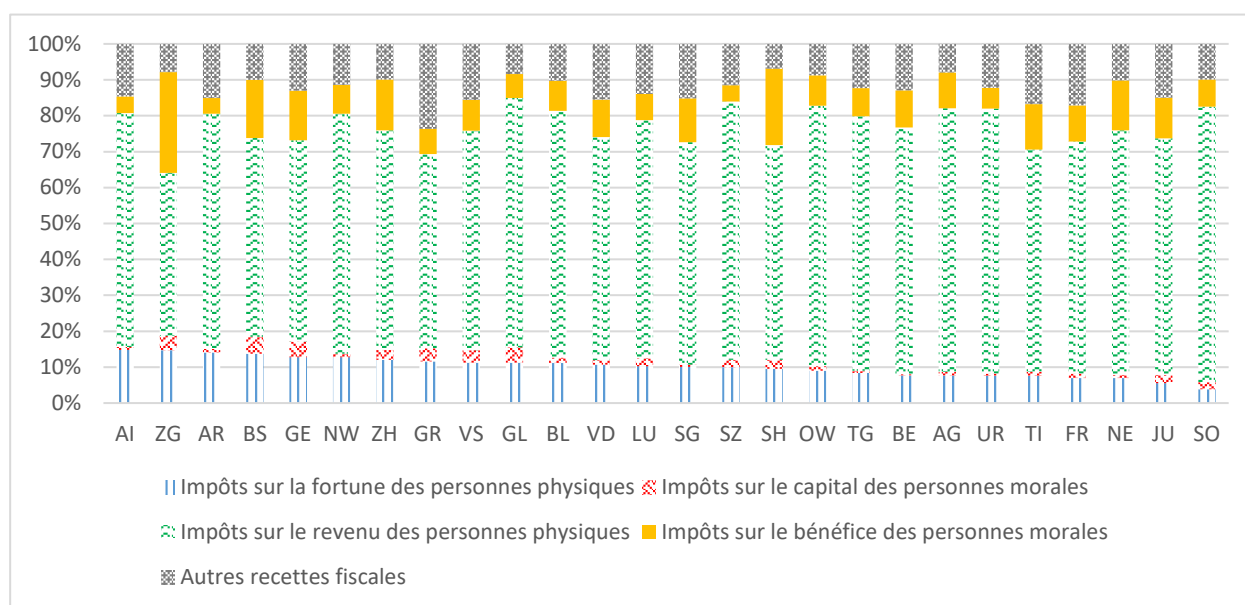
Cet écart s'observe aussi au travers des recettes des deux impôts. L'impôt sur la fortune contribue de manière non négligeable au financement des budgets cantonaux. Dans presque tous les cantons (sauf dans le canton de Soleure), il représente au moins 5 % des recettes fiscales cantonales et communales; et dans plus de la moitié des cantons, sa contribution s'élève à plus de 10 % (figure 2). Au total, les recettes provenant de l'impôt sur la fortune s'élevaient à quelque 8,3 milliards de francs en 2020.

Les impôts sur le capital sont encore moins répandus que les impôts sur la fortune dans le monde. Outre en Suisse, on en trouve un au Luxembourg, au Canada et au Liechtenstein². Au Liechtenstein, l'impôt minimal sur les bénéfices de 1800 francs n'est toutefois pas perçu lorsque le bilan des trois derniers exercices a en moyenne été inférieur à 500 000 francs. L'impôt sur le capital canadien est limité aux entreprises du secteur financier, de sorte que seul le Luxembourg prélève un impôt sur le capital à relativement large échelle. Dans les faits, il s'agit dans ce dernier cas d'un impôt minimal, puisque seulement 20 % des entreprises paient des impôts basés sur le revenu, alors que 95 % d'entre elles paient l'impôt sur le capital. En 2019, l'impôt sur le capital a rapporté au Luxembourg près de 800 millions d'euros. La charge fiscale statutaire s'élève à 0,5 % lorsque le capital propre imposable est inférieur ou égal à 500 millions d'euros et tend vers 0,05 % lorsqu'il dépasse 10 milliards de francs (Banque centrale du Luxembourg, 2021).

² Certains États qui ne perçoivent aucun impôt sur le bénéfice se financent par des redevances fixes. Elles ne dépendent cependant pas du capital propre imposable, mais peuvent être fixes ou, parfois, calculées en fonction de la taille de l'entreprise.

La contribution de l'impôt sur le capital aux recettes fiscales est moins significative que celle de l'impôt sur la fortune. Dans la majorité des cantons, son produit représente moins de 2 % des recettes fiscales. Il n'y a guère que dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève, de Glaris et de Zoug qu'il contribue de manière significative au financement des comptes cantonaux et communaux, et ce à hauteur de 4 % ou plus. Le produit total de cet impôt s'élevait à quelque 1,7 milliard de francs en 2020. En d'autres termes, l'impôt sur la fortune génère un produit cinq fois plus élevé que l'impôt sur le capital.

Figure 2: Structure d'imposition des cantons et des communes en 2020 (en % des recettes fiscales)



Source: AFF, calculs de l'AFC. L'ordre des cantons se base sur la part des recettes de l'impôt sur la fortune.

Avec un produit de 1,3 milliard de francs, l'impôt sur les successions et les donations est l'impôt le moins significatif sur le plan fiscal parmi tous les impôts grevant la fortune et l'accroissement de la fortune. En effet, dans tous les cantons, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu, de l'impôt à la source et de l'impôt sur le bénéfice dépassent largement celles générées par l'impôt sur la fortune, par l'impôt sur le capital et par l'impôt sur les successions. Ces impôts basés sur la substance contribuent donc au financement des collectivités publiques de manière subsidiaire seulement.

2.2 Calcul de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital

L'impôt sur le revenu, l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune font l'objet d'une harmonisation formelle. Selon l'art. 129 de la Constitution (Cst.), l'harmonisation formelle s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale.

Quant aux règles d'évaluation, l'art. 14, al. 1, LHID impose aux cantons d'évaluer la fortune à la valeur vénale, la valeur de rendement pouvant être prise en considération de façon appropriée. L'art. 14, al. 3, LHID permet aux cantons d'octroyer une réduction de l'impôt sur la fortune pour les brevets et les droits comparables.

L'évaluation des parts sociales aux fins de l'impôt sur la fortune n'est pas la même selon qu'il s'agit de sociétés cotées ou non cotées. Pour les entreprises cotées en bourse, les parts sont évaluées d'après leur valeur vénale (cours). Quant aux entreprises non cotées en bourse, le marché ne fixe généralement pas de valeur vénale pour valoriser leurs parts. La valeur vénale

de ces parts sociales doit être évaluée à l'aide d'une méthode d'évaluation appropriée. La circulaire 28 de la Conférence suisse des impôts (CSI; circulaire CSI 28) est d'un grand secours pour évaluer les titres non cotés, même si des pratiques d'évaluation différentes peuvent subsister dans les différents cantons³. En règle générale, on applique la «méthode des praticiens», qui permet d'évaluer une entreprise à l'aide d'une moyenne pondérée entre la valeur de substance et la valeur de rendement (ch. 34 de la circulaire CSI 28). Si on évalue une entreprise d'après la méthode des praticiens et si celle-ci a dégagé un bénéfice nul ou négligeable au bout de plusieurs années, alors la valeur de l'entreprise diminue, tout comme la charge de l'impôt sur la fortune pour les actionnaires. L'application de la méthode des praticiens comporte de manière générale deux avantages pour les entreprises à croissance rapide:

- Si l'entreprise est rentable, la valeur déterminante établie aux fins de l'impôt sur la fortune tend à être inférieure à une valeur vénale, puisque la valeur de substance compte pour un tiers dans l'évaluation.
- En bourse, le prix de marché reflète le bénéfice attendu. Si les attentes envers la rentabilité d'une PME à croissance rapide augmentent, le cours de ses parts devrait aussi augmenter. La méthode des praticiens calcule en revanche la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune sur la base des bénéfices antérieurs et fait donc partie des approches d'évaluation dites rétrospectives.

Pendant la phase de constitution d'une entreprise, la circulaire CSI 28 recommande de l'estimer d'après sa valeur de substance (ch. 32, circulaire CSI 28). La méthode des praticiens et la valeur de substance ont donc tendance à sous-estimer les PME à forte croissance⁴. Ces deux méthodes d'évaluation sont de nature rétrospective, car elles permettent d'estimer la valeur de l'entreprise à partir de chiffres historiques (groupe de travail «Start-up», 2017).

Lorsque des tiers ont investi dans une entreprise non cotée en bourse, il n'est en général plus nécessaire de procéder à une évaluation des parts aux fins de l'impôt dans la mesure où un prix de transaction existe dorénavant. S'agissant de l'évaluation des parts en vue de l'impôt sur la fortune, il faut déterminer au cas par cas si le prix d'un tour de financement peut permettre de fixer la valeur vénale des parts de manière adéquate (ch. 2, par. 5, de la circulaire CSI 28). On procède de manière analogue en cas de transfert. Dès lors qu'un prix de transaction existe, la valeur des titres non cotés tend vers le cours des titres cotés en bourse. Cette analogie a cependant des limites, car les prix des transactions boursières reposent sur les estimations d'un grand nombre d'acteurs du marché. Par ailleurs, il peut s'avérer souvent difficile de déterminer un prix adéquat pour certains titres, a fortiori lorsqu'ils sont émis par des PME à croissance rapide, car ces entreprises n'ont souvent (encore) jamais dégagé de bénéfices ou, si elles en ont dégagé, leurs bénéfices sur le moment ne permettent pas de tirer des conclusions sur leur évolution future.

Comparé à l'établissement de la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune, le calcul de l'impôt sur le capital est plus simple. L'art. 29, al. 2, let. a, LHID dispose que la base de calcul de l'impôt sur le capital se compose du capital-actions ou du capital social libéré, des réserves ouvertes et des réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés. Les cantons peuvent prévoir une réduction d'impôt pour le capital propre afférent aux droits de participation, aux brevets et aux droits comparables ainsi qu'aux prêts consentis à des sociétés du groupe (art. 29, al. 3, LHID).

³ Les cantons peuvent s'appuyer sur les instructions de la circulaire CSI 28, mais rien ne les y oblige.

⁴ Il n'est pas exclu que, dans de rares cas, la valeur de substance de l'entreprise puisse être supérieure au prix d'une transaction. Toutefois, ces cas concernent plutôt des entreprises matures en situation de crise que des PME à croissance rapide.

3 Effets des impôts basés sur la substance et le produit sur le capital

3.1 Fonctionnement de l'impôt sur la fortune

Tandis que l'impôt sur le revenu grève un bénéfice réel, l'impôt sur la fortune s'apparente typiquement à un impôt sur un bénéfice escompté. On parle d'imposition du revenu escompté, par opposition au revenu réel, lorsque l'impôt grève non pas le revenu effectif, mais un revenu présumé que l'on estime plausible. S'agissant du revenu de la fortune, ce n'est pas le rendement réel, mais le rendement escompté, qui sert de base pour le calcul de l'impôt. L'impôt correspondant grève ainsi la fortune quel que soit le rendement réel généré et doit être acquitté même si le rendement généré est nul ou négatif.

La charge de l'impôt sur la fortune peut être convertie en impôt sur le revenu. Dans l'hypothèse d'un rendement de 5 % soumis à un impôt sur la fortune de 0,6 %, on obtient, après conversion, une charge fiscale liée au revenu de la fortune réalisé de 12 % (0,6 %/5 %). Supposons qu'un investisseur n'obtienne pas un rendement de 5 %, mais de 3 %. Pour un taux d'imposition sur la fortune s'élevant à 0,6 %, le rendement de ses capitaux sera imposé non pas à 12 %, mais à 20 % (0,6 %/3 %=20 %). Inversement, la charge fiscale effective sera moins élevée si le rendement est supérieur à 5 % (Homburg, 2010, p. 131 ss; Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen, 2013, pp. 14 et 15).

Les impôts sur la fortune présentent un caractère dégressif par rapport au rendement obtenu. Aussi sont-ils très différents de l'impôt sur le revenu, qui n'est pas un impôt dégressif. Plus le rendement réel de la fortune est élevé, plus la part de l'impôt sur la fortune en pourcentage de ce rendement est faible. Cependant, l'impôt sur la fortune reste dû même lorsque l'investissement n'est pas rentable ou se solde par des pertes. Les PME à croissance rapide notamment sont ainsi confrontées aux deux problématiques suivantes:

- **Problèmes de liquidités:** comme l'impôt sur la fortune grève un revenu escompté, et l'impôt sur le revenu, un revenu réel, on ne peut exclure la vente forcée de la fortune pour permettre le règlement de la dette fiscale due au titre de l'impôt sur la fortune. Plus la fortune est investie dans des activités peu rentables et plus les sources de revenus alternatives sont limitées, plus il est nécessaire d'entamer la substance de la fortune pour régler la dette fiscale.
- **Surimpositions et sous-impositions:** pour que l'impôt sur la fortune ne revête pas un caractère confiscatoire, il faut qu'il puisse être financé durablement par un rendement de fortune ou un éventuel gain en capital. La principale différence entre une participation dans une entreprise à croissance rapide et les autres placements réside dans le fait qu'il s'agit dans le premier cas d'un investissement risqué, qui peut se solder par une perte (totale), mais génère parfois des rendements très élevés. Compte tenu de ce profil de risque et de rendement particulier, le prélèvement d'un impôt sur la fortune peut sembler injustifié a posteriori si l'investissement a perdu de sa valeur. L'impôt sur la fortune impose cependant les placements très rentables plus faiblement que ne le feraient des impôts basés sur le rendement. Les placements générant des rendements très élevés peuvent ainsi être sous-imposés par rapport au revenu généré par la fortune.

En 2017, dans sa réponse au postulat Derder (13.4237), le Conseil fédéral admettait que les start-up qui ne dégagent pas (suffisamment) de bénéfices pouvaient être confrontées à des problèmes de liquidités (p. 45 à 50). On peut toutefois objecter que le règlement de la dette fiscale peut en principe être problématique pour n'importe quel placement à faible rendement ou qui ne génère pas de flux financiers (p. ex. bien immobilier à usage propre). De même, des surimpositions peuvent en principe survenir avec n'importe quelle forme de placement risqué, car le

risque de perte de valeur existe toujours. À cet égard, un engagement dans une PME à croissance rapide ne diffère pas fondamentalement des autres placements (risqués). Néanmoins, les participations dans ces entreprises pourraient être affectées par les problèmes décrits précédemment de manière plus fréquente et dans une mesure certainement plus importante. En l'absence de garde-fous, il est donc possible que la substance de la fortune fonde lorsque les placements ne génèrent que de faibles rendements. Afin d'atténuer cet effet, certains cantons plafonnent la charge de l'impôt sur la fortune (Administration fédérale des contributions [AFC], 2021).

L'impôt sur la fortune produit aussi les effets fiscaux suivants:

- **Allocation aux placements à risque:** l'impôt sur la fortune devant être acquitté même en l'absence de revenu du capital, voire même si ce revenu est négatif, la question se pose des effets sur l'allocation aux placements à risque. Domar et Musgrave (1944) ont montré, en partant d'une situation sans impôts, que l'introduction d'un impôt sur le revenu avait un effet positif sur la propension au risque de l'économie dans son ensemble⁵, puisque l'État forme alors une communauté d'assurance avec les investisseurs. Stiglitz (1969) a étudié les effets de l'impôt sur la fortune sur l'allocation aux titres à risque. En présence d'une aversion au risque relative constante, l'allocation aux placements à risque n'est pas influencée par l'impôt sur la fortune⁶. Lorsque la propension au risque n'est pas plus précisément connue, l'impact d'un impôt sur la fortune sur la disposition à prendre des risques reste donc indéterminé. Il semble toutefois probable que l'impôt sur le revenu, avec compensation totale des pertes, tende à augmenter la disposition à prendre des risques.
- **Absence de correction du défaut de neutralité du financement:** si l'impôt sur la fortune frappe toutes les valeurs patrimoniales, il importe peu que l'actionnaire finance la société par un prêt ou par du capital propre, ou que la société distribue ou conserve ses bénéfices. En d'autres termes, l'impôt sur la fortune n'influence typiquement pas les choix relatifs à la structure du capital dans le domaine de l'entreprise. Or, en droit fiscal suisse, le financement par participation est clairement moins intéressant que l'autofinancement. Ce défaut de neutralité du financement, dont souffre le système fiscal actuel, ne peut toutefois pas être corrigé à l'aide d'un impôt sur la fortune.
- **Maintien de l'imposition inégale du revenu de la fortune:** en Suisse, les gains en capital réalisés sur la fortune privée ne sont pas imposables (cf. chap. 3.4). Si la perception d'un impôt sur la fortune peut être perçue comme un substitut à un impôt sur ces gains, elle ne résout toutefois pas le problème de l'imposition inégale du revenu de la fortune dans le cadre de l'impôt sur le revenu, car l'impôt sur la fortune s'applique en principe à l'ensemble de cette dernière. Le maintien de l'impôt sur la fortune ne peut donc se justifier par un effet de rattrapage sur ce point.
- **Charge administrative:** des impôts sur la fortune étaient déjà perçus avant que l'impôt sur le revenu ne devienne la principale forme d'imposition au cours du XX^e siècle. L'avantage décisif des impôts sur la fortune reposait sur le fait qu'au cours des siècles précédents, il était plus facile d'identifier la fortune que les revenus de cette dernière. La charge administrative d'établissement et contrôle de l'assiette fiscale était donc moins importante. Pris isolément, il est probable que l'impôt sur la fortune entraîne aujourd'hui la plus lourde charge administrative par rapport aux recettes qu'il génère, puisque la fortune ou le capital doivent être évalués périodiquement (et pas une seule fois sur le cycle

⁵ Le résultat repose sur l'hypothèse selon laquelle un placement sans risque ne génère aucun rendement (imposable). Les auteurs partent également du principe que les pertes sont totalement compensées dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

⁶ Une aversion au risque relative constante signifie que, indépendamment du montant de la fortune de l'investisseur, un certain pourcentage de sa fortune est toujours investi dans des placements à risque. En situation d'aversion au risque relative décroissante (croissante), la demande d'actifs à risque diminuerait (augmenterait), étant donné qu'une hausse de l'impôt sur la fortune équivaut à une réduction de ce qui constitue la fortune.

de vie comme c'est le cas par ex. pour l'impôt sur les successions). Des recherches provenant d'autres pays ont ainsi trouvé que la charge administrative relative à un impôt sur la fortune est la plus élevée parmi l'ensemble des impôts examinés (Wissenschaftlicher Beirat BMF, 2013, p. 51 ss; Scheuer / Slemrod, 2021).

Il convient toutefois de tempérer la conclusion à laquelle parviennent les recherches évoquées concernant les coûts administratifs. Il est en effet vraisemblable qu'en Suisse en particulier une partie non négligeable du travail d'évaluation doit de toute façon être effectuée dans le cadre de l'impôt sur le revenu, en vue de l'imposition de la valeur locative. La charge administrative nécessaire à la prise en compte des dettes devrait aussi être faible dans un pays comme la Suisse où les intérêts peuvent être déduits dans le cadre de l'impôt sur le revenu. En somme, il est probable que les estimations de la charge administrative relative à l'impôt sur la fortune qui concernent d'autres pays soient excessives du fait des caractéristiques particulières du système fiscal suisse (un point de vue confirmé par Burgherr, 2021).

- **Fonction de contrôle:** l'impôt sur la fortune est censé remplir une fonction de contrôle dans la lutte contre la soustraction d'impôt en matière d'impôt sur le revenu (ainsi que d'impôt sur les successions et les donations), le recensement périodique de la fortune devant permettre de tirer des conclusions sur le véritable revenu de la fortune (Wieland, 2003). Il est également efficace contre l'optimisation fiscale⁷. L'impôt sur la fortune crée toutefois en lui-même des possibilités de soustraction d'impôt ou d'optimisation fiscale.
- **Assiette large:** l'impôt sur la fortune impose aussi des éléments de la fortune (par ex. les tableaux, les yachts ou les voitures) dont la consommation ne tombe pas sous le coup de l'impôt sur le revenu. Son assiette est donc très large et il assure ainsi un revenu stable à l'État.

3.2 Fonctionnement de l'impôt sur le capital

Les similitudes entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune semblent de prime abord évidentes, car tous deux grèvent la fortune. En ce sens, l'impôt sur le capital peut également générer les problèmes de liquidités et de surimposition évoqués au chapitre précédent. Bien qu'ils soient similaires sur de nombreux aspects, les deux impôts présentent aussi quelques différences importantes concernant leurs mécanismes d'action:

- **Rattachement de l'impôt sur le capital et stratégies d'évitement:** tandis que l'impôt sur la fortune s'applique aux personnes physiques, l'impôt sur le capital est prélevé sur les personnes morales. Seules des personnes physiques peuvent toutefois supporter des impôts en fin de compte. Le prélèvement simultané d'un impôt sur le capital et d'un impôt sur la fortune ne peut intervenir que lors d'un placement dans une personne morale. Les autres éléments de la fortune ne sont en revanche frappés que par l'impôt sur la fortune, pas par l'impôt sur le capital. Le champ d'application de l'impôt sur le capital est donc plus restreint eu égard aux formes juridiques. Puisqu'il est probable que la plupart des entreprises à forte croissance sont gérées sous la forme de sociétés de capitaux, elles sont vraisemblablement concernées par l'impôt sur le capital. Cet impôt grevant un facteur de production, il incite donc à produire en employant moins de capital⁸ ou à réallouer les facteurs de production vers des formes juridiques qu'il ne grève pas⁹.

⁷ Le fait que ce ne soit fréquemment pas le cas dans la réalité ne peut être imputé à l'impôt sur la fortune, mais davantage à une pratique d'évaluation souvent plus stricte pour les titres cotés que pour les titres non cotés et les biens immobiliers.

⁸ Cependant, tous les impôts basés sur le capital, et donc pas uniquement l'impôt sur le capital, découragent l'accumulation du capital et restreignent l'intensité capitalistique.

⁹ L'impact concret d'un impôt sur le capital est complexe et dépend essentiellement des facteurs suivants: 1. la subs-

- **Effets sur l'attrait de la place économique:** l'impôt sur la fortune s'applique en principe aux personnes physiques domiciliées en Suisse et aux titres qu'elles détiennent sur des comptes de dépôt à l'étranger, tandis que l'impôt sur le capital, lui, frappe les personnes morales qui exercent des activités en Suisse, ce qui inclut également les sociétés des entreprises étrangères. Par conséquent, l'impôt sur le capital reste dû même si l'actionnaire réside à l'étranger. Les entreprises étant parfois plus mobiles que les individus, l'impôt sur le capital a des effets plus néfastes que l'impôt sur la fortune du point de vue des sites d'implantation. Ainsi, l'impôt sur la fortune limite davantage la capacité d'épargne des personnes physiques domiciliées en Suisse, tandis que l'impôt sur le capital influence le choix du lieu d'implantation des entreprises. Pour nuancer, on peut objecter que les personnes résidant à l'étranger peuvent également être soumises à l'impôt sur la fortune dans certaines circonstances. En contrepartie, les personnes domiciliées en Suisse peuvent, dans certaines circonstances particulières, placer leur épargne (à l'étranger) sans tomber sous le coup de l'impôt sur la fortune¹⁰. Outre ces remarques concernant l'application de l'impôt sur la fortune aux personnes physiques domiciliées en Suisse, il convient de se demander si les entreprises sont réellement plus mobiles que les individus (fortunés). Il existe aujourd'hui quelques études sur la sensibilité des personnes physiques à l'impôt sur la fortune. Tandis que certaines études montrent que les réactions sont relativement faibles, une étude récemment publiée sur la Suisse conclut que la sensibilité à l'impôt sur la fortune est très élevée (Brülhart et al., 2022). Un nombre bien plus important d'études se sont intéressées à la sensibilité à l'impôt des entreprises pour ce qui est des différentes charges fiscales (entre les pays)¹¹. Leurs conclusions concernent toutefois l'impôt sur le bénéfice et pas l'impôt sur le capital. Il n'est donc pas certain que les entreprises soient plus mobiles que les individus (fortunés).
- **Pas d'imposition des rendements élevés:** les impôts basés sur le revenu qui prévoient un barème proportionnel frappent les bénéfices tirés des projets très rentables, c'est-à-dire les bénéfices supérieurs à une rémunération ordinaire sur le marché¹². Dans le cas des impôts basés sur la substance, tels que l'impôt sur le capital, la charge fiscale diminue en revanche à mesure que la rentabilité augmente. Les bénéfices tirés des projets très rentables demeurent largement non imposés dans le cadre de ces impôts.

Concernant la conception pratique de l'impôt sur le capital en Suisse, il convient d'évoquer les points suivants:

- **Problématique des liquidités et de la surimposition:** la charge de l'impôt sur le capital est nettement plus modérée que celle de l'impôt sur la fortune, du moins si on s'en

tituabilité des facteurs (travail et capital) au sein des entreprises concernées par l'impôt sur le capital; 2. la substituabilité des facteurs (travail et capital) au sein des entreprises (de capitaux) imposées et des sociétés de personnes non concernées par l'impôt sur le capital; 3. les élasticités-prix de la demande de biens dont la production tombe sous le coup de l'impôt sur le capital et de biens dont la production n'est pas grevée par cet impôt (Harberger, 1962). Les effets concrets varient en outre selon que les entreprises soumises à l'impôt sur le capital jouissent d'une rente économique ou ne perçoivent que la rémunération ordinaire du capital. Dans le premier cas, l'allocation des facteurs de production n'est pas perturbée et l'impôt sur le capital est entièrement supporté par les détenteurs du capital.

¹⁰ Une personne établie à l'étranger qui détient une société de personnes en Suisse, par exemple, est assujettie à l'impôt sur la fortune. En contrepartie, la maison de vacances à l'étranger d'une personne physique suisse est prise en considération uniquement aux fins de la détermination du taux de l'impôt sur la fortune.

¹¹ Brülhart et al. (2022) estiment qu'une réduction de la charge de l'impôt sur la fortune d'un point de pourcentage permet d'augmenter l'assiette fiscale correspondante de 43 %. Dans d'autres études empiriques sur l'impôt sur la fortune, les estimations sont (nettement) inférieures. Les études sur l'imposition des entreprises trouvent des semi-élasticités, qui peuvent se situer aux alentours de -1 et atteindre environ -5 pour les États à la fiscalité attrayante. Si l'on tient compte du fait que la charge de l'impôt sur le bénéfice équivaut globalement à 20 fois la charge de l'impôt sur la fortune, et que l'on suppose que les entreprises réagissent aussi fortement vis-à-vis de l'impôt sur le capital que de l'impôt sur le bénéfice, la sensibilité des entreprises devrait alors être supérieure à celle des personnes physiques.

¹² L'imposition serait encore plus complète avec un impôt sur les bénéfices excédentaires doté d'un barème progressif en fonction de la rentabilité.

tient aux taux d'imposition maximaux de l'impôt sur la fortune (cf. chapitre 2.1). Par conséquent, les problèmes de liquidités et de surimposition identifiés précédemment dans le cadre de l'impôt sur la fortune devraient être moins prononcés dans le cas de l'impôt sur le capital.

- **Base de calcul:** les deux impôts n'ont pas la même base de calcul. Tandis que des méthodes d'évaluation diverses (pour l'essentiel: prix de transaction, méthode des praticiens, valeur de substance) peuvent être employées aux fins de l'impôt sur la fortune, cela n'est pas le cas pour l'impôt sur le capital. L'art. 29, al. 2, let. a, LHID dispose que la base de calcul de l'impôt sur le capital se compose du capital-actions ou du capital social libéré, des réserves ouvertes et des réserves latentes constituées au moyen de bénéfices imposés. En conséquence, il est probable que la fortune d'une personne morale ne soit pas prise en considération de la même façon pour l'impôt sur le capital et pour l'impôt sur la fortune. En général, il en résultera, du point de vue du contribuable, une base de calcul un peu plus avantageuse aux fins de l'impôt sur le capital¹³.
- **Possibilité d'imputation:** le fait que les cantons aient la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital (art. 30, al. 2, LHID) est une autre différence majeure entre l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital. Le mécanisme d'imputation a pour effet de réduire la charge de l'impôt sur le capital dans les cas où un impôt sur le bénéfice est dû. Actuellement, près de la moitié des cantons recourent à ce mécanisme, de sorte que, dans les cantons concernés, les actionnaires des entreprises rentables ne sont pas affectés financièrement par l'impôt sur le capital. Toutefois, dans la mesure où un grand nombre de PME à croissance rapide n'ont pas encore atteint le seuil de rentabilité, l'imputation est souvent inopérante dans le cas de ces entreprises. Pour l'impôt sur la fortune, il n'existe pas de possibilité d'imputation à l'impôt sur le revenu dû. Certains cantons plafonnent néanmoins la charge de l'impôt sur la fortune (voir chap. 5.1.2.2). Tandis que les placements à faible rendement tendent à profiter du plafond dans le cadre de l'impôt sur la fortune, c'est exactement l'inverse en matière d'impôt sur le capital. Pour les entreprises non rentables, l'impôt sur le capital s'apparente à un impôt minimal. Le caractère dégressif déjà souligné pour l'impôt sur la fortune est donc encore plus net dans le cas de l'impôt sur le capital étant donné que, dans les cantons qui prévoient un mécanisme d'imputation, les entreprises rentables ne paient pas l'impôt sur le capital.
- **Lien avec la réforme fiscale de l'OCDE et du G20:** la réforme de l'OCDE et du G20, qui fixe notamment une imposition minimale mondiale des entreprises de 15 %, accorde une place centrale à l'impôt sur le capital, qui, avec l'impôt sur le bénéfice et d'autres impôts, sera pris en compte dans le calcul de l'imposition minimale (voir chap. 4). Dans les cas où la charge fiscale est inférieure à 15 %, une réduction de l'impôt sur le capital pour les entreprises concernées par la réforme ne conduira pas à une baisse de l'impôt, étant donné que la réduction de l'impôt sur le capital ira de pair avec un assujettissement à l'impôt complémentaire qu'il conviendra d'introduire. La charge fiscale des entreprises concernées restera ainsi la même, bien que la proportion des impôts basés sur la substance par rapport aux impôts basés sur le rendement s'en trouvera modifiée.

L'évaluation aux fins de l'impôt sur le capital est particulièrement désavantageuse pour les entreprises réalisant de faibles marges ou des pertes, dont le besoin en capital est important. Concernant la structure sectorielle, l'impôt sur le capital est donc probablement plus supportable pour les entreprises du domaine des services ou les entreprises rentables arrivées à maturité que pour les entreprises industrielles gourmandes en capital et qui se trouvent en phase de création ou d'établissement.

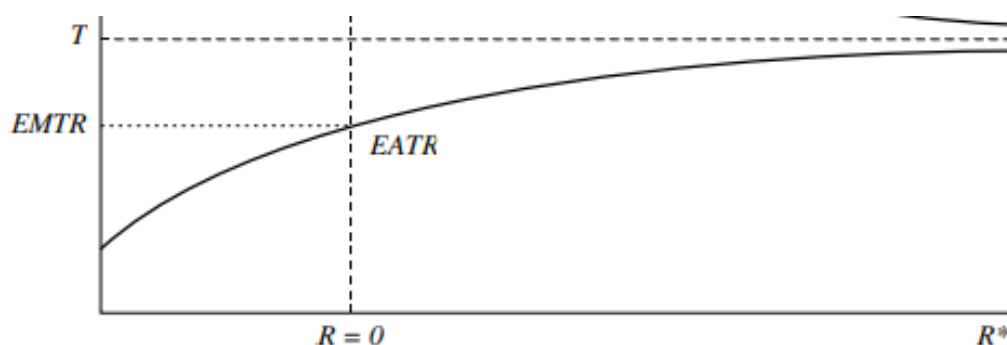
¹³ Lors que l'évaluation des titres repose sur un cours, leur valeur peut régulièrement dépasser le montant du capital propre imposable de l'entreprise. Cela devrait être aussi le cas en appliquant la méthode des praticiens dès lors que la valeur du rendement dépasse celle de la substance.

3.3 Fonctionnement de l'impôt sur le bénéfice

En Suisse, les sociétés de capitaux doivent aussi payer des impôts sur le bénéfice en sus de l'impôt sur le capital. Le taux statutaire de l'impôt sur le bénéfice au niveau fédéral est de 8,5 %. La composition de l'assiette de cet impôt est définie dans la LHID. Les cantons fixent toutefois les barèmes de manière autonome et les charges fiscales varient donc en fonction du lieu. Le calcul de la charge de l'impôt sur le bénéfice (auquel s'ajoute éventuellement l'impôt sur le capital) mobilise essentiellement trois concepts:

- **Charge fiscale statutaire effective (T):** contrairement à la charge fiscale statutaire, la charge fiscale statutaire effective prend en considération la déductibilité des impôts en Suisse. Elle ne tient cependant pas compte d'autres aspects de la détermination de la base de calcul. C'est le chiffre le plus utilisé du fait de sa simplicité et il constitue notamment l'indicateur central sur lequel les entreprises fondent leur décision en matière d'imposition des bénéfices.
- **Charge fiscale marginale effective (taux effectif marginal d'imposition [EMTR]):** cet indicateur mesure la charge fiscale d'un investissement encore considéré comme rentable par l'investisseur¹⁴. Si l'amortissement fiscal est moins généreux que l'amortissement économique, l'EMTR est positif. L'EMTR est l'indicateur utilisé pour évaluer la pertinence d'un investissement supplémentaire.
- **Charge fiscale moyenne effective (taux effectif moyen d'imposition [EATR]):** cet indicateur reflète la charge fiscale d'un investissement qui génère un rendement R relativement élevé. L'origine de ce rendement élevé (rente monopolistique, avance technologique – temporaire –, etc.) n'est généralement pas spécifiée. Ce chiffre est notamment calculé dans le cadre de décisions d'investissement particulières, telles que le choix d'un site d'implantation. De manière générale, l'EATR se situe entre l'EMTR et la charge fiscale statutaire effective¹⁵. La figure 3 présente ce cas: T représente la charge fiscale statutaire effective, l'investissement couvrant juste les coûts du capital pour $R = 0$. Pour des rendements avant impôt très élevés, l'EATR se rapproche du niveau de la charge fiscale statutaire effective T .

Figure 3: Relation entre la charge fiscale statutaire effective, l'EMTR et l'EATR selon la rentabilité avant impôt R



Source: sur la base de Devereux / Griffith, 2003, p. 114.

¹⁴ L'EMTR se calcule ainsi: $EMTR = (p-r)/p$, p étant le rendement avant impôt de l'investissement et r la rémunération de l'éventuel nouvel investissement.

¹⁵ «L'EATR peut être vu comme la représentation de l'ensemble des taux d'imposition effectifs sur une échelle de la rentabilité allant d'un investissement marginal, où $EATR = EMTR$, à un taux de rentabilité très élevé, où l'EATR tend vers le taux d'imposition statutaire (...). L'EMTR et le taux d'imposition statutaire ajusté représentent ainsi les limites supérieure et inférieure des valeurs de l'EATR.» (Devereux / Griffith, 1998, p. 22).

Les conclusions suivantes peuvent être tirées concernant les effets de l'impôt sur le bénéfice:

- Concernant l'influence de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital sur les trois indicateurs de la charge fiscale précédemment évoqués, l'impôt sur le capital a le plus fort impact sur l'EMTR, alors qu'il n'en a aucun sur la décision relative à l'imposition des bénéfices¹⁶. Cela s'explique par le caractère dégressif de l'impôt sur le capital, en raison duquel son influence sur l'EATR, qui repose sur des rendements avant impôt supérieurs par rapport à l'EMTR, est plus limitée. C'est ici l'impôt sur le bénéfice qui gagne en importance. La charge fiscale statutaire pour l'impôt sur le bénéfice compte en revanche pour savoir dans quel pays le bénéfice sera en fin de compte imposé. Dans l'ensemble, les bénéfices tirés de projets d'investissement rentables sont imposés de manière bien plus complète par l'intermédiaire d'un impôt sur le bénéfice.
- Les surimpositions sont toutefois aussi possibles dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice dès lors que la compensation totale des pertes n'est pas permise. Le report des pertes est possible sur une durée de sept ans en Suisse.
- Les impôts frappant le capital qui, comme l'impôt sur le bénéfice, sont perçus auprès des entreprises freinent probablement l'investissement de manière plus marquée que les impôts frappant le capital dont doivent s'acquitter les investisseurs.

3.4 Impôt sur les gains en capital

Comme décrit au chap. 3.1, la charge de l'impôt sur la fortune peut être convertie en imposition du revenu du capital par l'intermédiaire d'un impôt sur le revenu. Les rendements du capital privés sont imposés en Suisse. Dans le domaine des placements immobiliers, les loyers perçus sont entièrement grevés, tandis que les valeurs locatives des logements occupés par leur propriétaire sont imposables à hauteur d'environ 70 %. Les rendements du capital générés sur la fortune mobilière sont entièrement imposés auprès des personnes physiques, à l'exception des dividendes provenant de participations qualifiées. En application de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), ces dividendes sont imposables à hauteur de 70 % au niveau fédéral, les cantons devant les imposer à hauteur de 50 % au moins (au moyen de la procédure d'imposition partielle).

Le système fiscal suisse impose aussi les gains immobiliers par l'intermédiaire des impôts sur les gains immobiliers cantonaux. Des lacunes fiscales existent en revanche notamment du fait de l'exonération des gains en capital réalisés sur des éléments de la fortune mobilière privée, tandis que les gains en capital générés par des personnes morales ou sur des éléments de la fortune commerciale des personnes physiques sont déjà imposés aujourd'hui. La Suisse est ici un cas atypique, puisque dans les pays de l'OCDE, à de rares exceptions près, les gains en capital privés sont soumis à l'impôt, bien que le plus souvent à un taux réduit (Harding, 2013, p. 33). En 2014 déjà, dans le cadre de la consultation sur la réforme de l'imposition des entreprises III, le Conseil fédéral avait dessiné les contours d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur les titres détenus dans la fortune privée, sans y donner suite en raison des avis largement opposés à l'idée.

Un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée aurait les effets fiscaux suivants:

- **Prévention de la surimposition:** s'il permet de déduire les pertes, l'impôt sur les gains en capital ne peut être confiscatoire. Prise isolément, l'introduction d'un impôt sur les

¹⁶ Dans un premier temps, l'entreprise choisit les sites ou les projets d'investissement générant le plus de bénéfices (en tenant compte des modalités d'amortissement et de l'impôt sur le capital). Ce n'est que dans un second temps qu'elle transfère les bénéfices vers le lieu offrant la charge fiscale statutaire la plus faible en matière d'impôt sur les bénéfices. Dans les faits, la probabilité de succès d'optimisations fiscales de ce type devrait être supérieure si l'entreprise dispose aussi de substance (par ex. sous forme de capital physique) dans le lieu vers lequel elle transfère ses bénéfices. Si c'est le cas, l'impôt sur le capital a alors bien une influence indirecte sur la décision relative à l'imposition des bénéfices.

gains en capital augmenterait toutefois la charge fiscale pesant sur le revenu du capital.

- **Contribution à la neutralité du financement:** l'introduction d'un impôt sur les gains en capital ne peut à elle seule établir la neutralité absolue à l'égard du mode de financement (financement externe, financement par participation ou autofinancement)¹⁷. Toujours est-il qu'elle permettrait de réduire les écarts existant sur le plan fiscal entre le financement par participation et l'autofinancement, ce qui contribuerait à l'objectif de neutralité du système fiscal à l'égard du mode de financement. Un impôt sur les gains en capital serait à même de contrer plus efficacement que l'impôt sur la fortune la tendance, portée par des motivations fiscales, à la non-distribution des bénéfices¹⁸.
- **Attractivité de la place fiscale:** que le capital soit imposé par l'intermédiaire de l'impôt sur la fortune, de l'impôt sur le capital, de l'impôt sur le bénéfice ou de l'impôt sur les gains en capital, ces impôts limitent les arrivées sur le territoire et incitent à en partir. Rien ne peut être affirmé avec certitude quant à l'effet négatif relatif de ces impôts. Il est toutefois probable qu'un impôt sur le bénéfice ou un impôt sur le capital découragent davantage le maintien de l'activité sur le territoire qu'un impôt sur les gains en capital, pour autant que les personnes morales soient plus mobiles que les personnes physiques.
- **Effets de blocage:** l'imposition des gains en capital réalisés par un impôt sur les gains en capital produit un effet de blocage, c'est-à-dire qu'elle incite à repousser la date d'aliénation en raison du principe de la réalisation¹⁹, avec pour conséquence indésirable de dissuader la réallocation du capital vers des investissements plus productifs²⁰.
- **Élimination d'une lacune fiscale:** étant donné qu'en Suisse, les gains en capital réalisés sur des éléments de la fortune privée ne sont pas imposables, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital permettrait de combler une lacune fiscale.
- **Fonction de contrôle:** un impôt sur les gains en capital pourrait contribuer à la lutte contre l'évasion fiscale. Le système actuel favorise par exemple le rachat d'actions par rapport au versement de dividendes. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital limiterait de telles pratiques.
- **Charge administrative:** l'introduction d'un impôt sur les gains en capital ferait peser une charge supplémentaire sur la majorité des contribuables. Cela devrait également alourdir la charge administrative des agents payeurs chargés de verser l'impôt (cf. chap. 6.3), mais la numérisation des services vient toutefois limiter cet effet. La mise en place d'un impôt sur les gains en capital permettrait aussi de résoudre ou, du moins, d'atténuer des problèmes de délimitation qui se posent aujourd'hui²¹.

¹⁷ D'autres solutions, que le présent rapport ne traite pas plus en détail, existent pour parvenir à la neutralité du financement: 1. Déduction pour capital propre (*allowance for corporate equity*, ACE). Dans cette approche, l'entreprise peut déduire un intérêt notionnel pour le capital propre. 2. Impôt général sur les revenus d'entreprise (*comprehensive business income tax*, CBIT). Ici, les charges d'intérêt ne sont pas déductibles par l'entreprise, mais une solution d'imposition du revenu de la fortune adaptée en fonction de cette charge est prévue au niveau des ménages. 3. Systèmes d'imposition basés sur les flux de trésorerie au niveau de l'entreprise, avec amortissement immédiat.

¹⁸ On pourrait supposer que l'impôt sur le capital réduit l'intérêt de l'autofinancement puisque, si la société conserve son bénéfice plutôt que de le distribuer, la base de calcul de l'impôt sur le capital pour la période suivante augmente mécaniquement. Il convient toutefois de se demander ce que les actionnaires font alors de l'argent distribué. S'il est consommé, la comparaison n'a pas lieu d'être, et il en va de même s'il est apporté à une société non soumise à l'impôt sur le capital. Si cet argent est mis à la disposition d'une autre société de capitaux, le capital de cette dernière augmentera alors au 31 décembre suivant: le financement par participation ne procure alors aucun avantage.

¹⁹ Cet effet de blocage ne se produirait pas avec imposition des gains en capital fondée sur le principe de la «comptabilité d'exercice». Une telle approche produirait cependant les mêmes effets sur les liquidités que l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital.

²⁰ Il serait toutefois aussi envisageable de concevoir un impôt sur les gains en capital d'une manière qui soit impliquerait de renoncer au principe de la réalisation, soit s'appliquerait à la valeur actuelle des fonds sous la forme d'une imposition rétrospective.

²¹ Dans le projet de réforme de l'imposition des entreprises III mis en consultation, le Conseil fédéral avait identifié les états de fait suivants: transposition, liquidation partielle directe, liquidation partielle indirecte, manteau d'actions,

- **Protection de la vie privée:** un impôt sur les gains en capital offre des marges de manœuvre en matière de protection de la vie privée, contrairement à l'impôt sur la fortune, qui va de pair avec des obligations de déclaration envers l'administration fiscale concernant un domaine sensible. Avec un impôt sur les gains en capital, l'imposition peut demeurer anonyme pour autant qu'elle prenne la forme d'un impôt libératoire sans possibilité de déclaration. Pour protéger la vie privée des contribuables, il conviendrait de doter cet impôt avec effet libératoire d'un barème proportionnel (cf. le chap. 6.3 pour plus de détails)²². Si l'impôt sur les gains en capital ne prenait pas la forme d'un impôt libératoire, il ne serait en revanche question que d'une garantie préalable sur le paiement futur de l'impôt sur le revenu. Il resterait en outre possible de fixer un barème progressif pour l'imposition des gains en capital, mais en contrepartie de concessions quant à l'anonymat du paiement de l'impôt.

3.5 Conclusions concernant les effets fiscaux

Avant de produire un revenu, le capital a été constitué par une création de valeur et par une abstention temporaire de consommer. La rémunération, ou si l'on préfère le rendement du capital, est un dédommagement pour l'abstention temporaire de consommer et pour le risque de fortune encouru. Un stock de capital bien développé est par conséquent, avec la technologie, l'une des conditions majeures de la prospérité économique. C'est particulièrement vrai pour les salariés parce qu'il augmente la productivité du travail et donc les salaires (Conseil fédéral, 2020, ch. 4.3.3).

L'impôt sur la fortune, l'impôt sur le capital, l'impôt sur le bénéfice, l'impôt sur le rendement du capital et l'impôt sur les gains en capital ont pour point commun de tous reposer sur le facteur de production capital (physique). Néanmoins, ces impôts peuvent produire des effets différents. Lorsque la fortune est investie dans des placements à faible rendement, le règlement de la dette fiscale peut s'avérer problématique dans le cas de l'impôt sur la fortune comme dans celui de l'impôt sur le capital. De plus, ces deux impôts peuvent donner lieu à des surimpositions. Autrement dit, leur prélèvement peut sembler injustifié a posteriori si l'investissement a perdu de sa valeur. Ces problèmes se posent généralement avec toutes les formes de placements risqués ou à faible rendement, et il est probable que les entreprises à croissance rapide y soient plus fréquemment confrontées.

Le tableau 1 récapitule les effets des impôts basés sur la substance et sur le rendement sur la fiscalité du capital. Comme on le voit, aucun des impôts considérés ne surpasse les autres impôts basés sur le capital dans tous les critères. Il convient par ailleurs de ne pas confondre la conception théorique et la conception effective des différents impôts. Dans la pratique fiscale, par exemple, l'impôt sur la fortune est assorti de plafonds, tandis qu'en l'état actuel des choses l'impôt sur le bénéfice ne permet de compenser les pertes que sur une durée de sept ans. Les effets fiscaux d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée dépendront finalement de sa conception pratique. Pour régler les problèmes de liquidités actuels, il serait nécessaire d'appliquer le principe de réalisation.

rachat de ses propres actions sur la deuxième ligne de négoce, obligations à intérêt unique prédominant, délai de blocage de l'aliénation en cas de transformation d'une entreprise de personnes en société de capital et commerce quasi professionnel de titres. La disparition de tous ces états de fait soulevant de difficiles questions de délimitation dans la pratique se traduit par une hausse de la sécurité juridique (Conseil fédéral, 2014, p. 36).

²² Un barème proportionnel serait nécessaire étant donné que dans le cas contraire la répartition des comptes d'épargne ou dépôts de titres dans différents établissements financiers pourrait faire obstacle à la progressivité de l'impôt. Étant donné que les cantons possèdent en Suisse une autonomie en matière d'impôt sur le revenu, les charges fiscales devraient varier d'un canton à l'autre, puisque dans le cas contraire le revenu du capital serait trop imposé dans les cantons où la fiscalité est faible et sous-imposé dans les cantons où la fiscalité est importante. Avec un tel procédé, il serait cependant facile de transférer le revenu du capital dans les cantons où la fiscalité est faible. Il est en fin de compte impossible de résoudre le trilemme suivant: 1. limitation des possibilités d'optimisation fiscale, 2. préservation de la vie privée et 3. préservation de l'autonomie fiscale des cantons. En cas d'introduction d'un impôt libératoire, il faudrait faire des concessions sur l'un de ces trois objectifs pour réaliser les deux autres.

Si l'on voit dans l'imposition du revenu un indicateur de la performance économique plus juste que dans l'imposition du capital, on privilégiera alors les impôts basés sur le rendement. Si l'on accorde une importance relativement élevée aux effets sur l'attractivité de la place économique d'un impôt frappant le capital, un système fiscal qui fera peser une charge moins lourde sur les entreprises mais plus lourde sur les personnes physiques tendra alors à offrir meilleure satisfaction que la configuration inverse.

Tableau 1: Récapitulatif des effets fiscaux des différents types d'impôts

	Impôt sur la fortune	Impôt sur le capital	Impôt sur le bénéfice	Impôt sur les gains en capital
Efficacité en matière d'allocation				
Accumulation de capital	Restreinte	Plus restreinte qu'avec l'impôt sur la fortune	Plus restreinte qu'avec l'impôt sur la fortune	Restreinte
Allocation à des placements à risque	Restreinte (car absence de compensation des pertes)	Restreinte (comme avec impôt sur la fortune), avec effets potentiels sur la structure sectorielle	Pas restreinte en théorie, mais compensation des pertes limitée à sept ans	En cas de compensation des pertes: pas restreinte
Problèmes de liquidités lors de l'acquittement de l'impôt	Oui	Oui, mais moins importants qu'avec l'impôt sur la fortune dans la pratique	Non, mais possibles dans la pratique (absence de compensation totale des pertes)	Non (si le principe de la réalisation s'applique)
Surimposition	Oui, possible	Oui, possible	Non si compensation totale des pertes, mais possible dans la pratique	Non si compensation totale des pertes
Imposition des «rendements excédentaires»	Non	Non	Meilleure qu'avec les impôts basés sur la substance	Meilleure qu'avec les impôts basés sur la substance
Neutralité du financement	Des distorsions persistent en l'absence de neutralité à l'égard du financement à l'heure actuelle	Des distorsions persistent en l'absence de neutralité du financement à l'heure actuelle	Dans la pratique: non. L'autofinancement est favorisé, suivi du financement externe	Amélioration par rapport à la situation actuelle possible grâce à un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée, car le nouvel impôt peut établir la neutralité entre financement par participation et autofinancement
Moyen d'action contre la soustraction d'impôt ou l'optimisation fiscale?	Oui, mais autodéclaration en Suisse; impôt sur la fortune incite en soi à la soustraction d'impôt	Caractère d'impôt minimal avantageux; principe de la source (imposition au niveau entreprise) prévient la soustraction d'impôt	Principe de la source (imposition au niveau entreprise) prévient la soustraction d'impôt	Un impôt sur les gains en capital comblerait une lacune de l'impôt sur le revenu; principe de la réalisation favorise l'optimisation fiscale

Principe de la neutralité de la forme juridique	Respecté, mais pratiques d'évaluation des actifs multiples qui favorisent indirectement les sociétés de personnes	Non respecté, car l'impôt sur le capital est limité aux sociétés de capitaux	Dans la pratique: entravé (cf. aussi chap. 6.2)	Serait mieux respecté avec l'impôt sur les gains en capital, car les produits d'aliénation sont actuellement imposables pour les sociétés de personnes (atténué par art. 37b LIFD)
Restriction de la réaffectation des capitaux (effet de blocage)	Théoriquement non, mais possible en Suisse du fait de pratiques d'évaluation des actifs multiples	Non	Non	Oui
Imposition inégale de la fortune, du revenu du capital ou du bénéfice?	Oui (biens immobiliers et parts de PME tendent à être sous-évalués)	Non (exception: mesures RFFA)	Non (exception: mesures RFFA)	Oui (valeur locative et distributions de participations qualifiées); non-imposition des plus-values de cession privées
Charge administrative	Élevée	Plus faible que pour l'impôt sur la fortune	Plus faible que pour l'impôt sur la fortune	Plus faible que pour l'impôt sur la fortune, car de vastes problèmes de délimitation (par ex. rendement du capital / gain en capital) seraient au moins atténués
Effets sur l'attrait de la place économique				
Implantation / départ	Effet défavorable (départ et arrivée)	Effet plus défavorable (départ et arrivée) qu'avec rattachement au niveau des personnes physiques	Effet plus défavorable (départ et arrivée) qu'avec rattachement au niveau des personnes physiques	Effet défavorable (départ et arrivée)
Décision relative à l'imposition des bénéfices	Aucune influence	Ne prévient pas les transferts de bénéfices	Charge fiscale faible prévient les transferts de bénéfices	Aucune influence

Source: propre représentation.

4 Projets de réforme achevés et en cours en lien avec l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital

Divers projets de réforme actuels et passés relatifs à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital peuvent être mentionnés:

Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N; 17.3261) «Pour un traitement fiscal concurrentiel des start-up et des participations détenues par leurs collaborateurs»: la motion transmise demandait la mise au point d'une formule attrayante et concurrentielle sur le plan international pour le traitement fiscal des start-up et des participations détenues par leurs collaborateurs. L'AFC avait mené une consultation à ce sujet le 27 mars 2019. Lors de la consultation, des associations ont eu l'occasion de s'exprimer sur la nécessité d'agir et les solutions possibles. De l'avis des participants, les questions relatives à l'imposition des cessions de parts dans les start-up et à l'évaluation des entreprises nouvellement créées aux fins de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune figuraient parmi les thèmes les plus importants.

La mise en œuvre de la motion s'est accompagnée d'adaptations de la circulaire CSI 28 et de la circulaire n° 37 de l'AFC. La circulaire n° 37 concerne l'impôt sur le revenu et la circulaire CSI 28 l'impôt sur la fortune. Ces deux documents accordent une place centrale à des adaptations en matière d'évaluation, qui devrait tendre plus fréquemment vers une évaluation plus avantageuse des parts dans le cadre de l'impôt sur la fortune (cf. chap. 5.1.2.1 pour une discussion plus détaillée) et vers une non-imposition des gains en capital.

Motion du CER-N (21.3001) «Étendre à dix ans la possibilité de compenser des pertes»: la motion transmise demande d'étendre à dix ans la possibilité de compenser les pertes survenues à partir de 2020. La consultation a débuté à la fin du mois de juin 2023. L'extension profiterait entre autres aux entreprises (à forte intensité capitalistique) avec des cycles de développement des produits longs. L'acceptation de la motion réduirait l'importance d'éléments qui entament la substance en raison de la limitation à sept ans de la possibilité de compenser les pertes.

Initiative parlementaire Amaudruz (21.520) «Pour un calcul de la valeur vénale des titres non cotés correspondant à la valeur comptable de l'entreprise»: le texte portait sur une évaluation selon la valeur comptable (plutôt que selon la méthode des praticiens) en présence d'un transfert des actions ne s'accompagnant pas de la récurrence des bénéfices usuellement réalisés. Le 27 février 2023, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a toutefois formulé une demande similaire en déposant la motion 23.3961 «Évaluer de manière appropriée les sociétés de personnes pour le calcul de l'impôt sur la fortune». Cette nouvelle motion a été adoptée par le Conseil national. Le Conseil des États doit encore se prononcer.

Interpellation Nantermod (22.3700) «Exonérer l'outil de production de l'impôt sur la fortune»: l'auteur de l'interpellation critique les problèmes de liquidités liés à l'impôt sur la fortune. Il demande au Conseil fédéral s'il est disposé «à réanalyser la pertinence d'exonérer l'outil de production de l'impôt sur la fortune» et à défaut, quelles mesures pourraient être envisagées pour répondre aux problèmes soulevés ci-dessus, par exemple sous la forme d'un plafonnement de l'imposition. La demande formulée dans l'interpellation est étudiée dans le cadre du présent rapport.

Projet de l'OCDE et du G20 pour une réforme de l'imposition des entreprises: le projet de réforme de l'OCDE et du G20 conduit à une nouvelle répartition des droits d'imposition (pilier 1) et s'accompagne d'une charge fiscale minimale de 15 % (pilier 2). La mise en œuvre du premier pilier entraînera un transfert des droits d'imposition vers les grands États dans lesquels de nombreux biens et services sont consommés et fournis. Avec la mise en œuvre du second pilier, les États auront nettement moins intérêt à proposer une charge fiscale inférieure au plancher fixé, puisque la différence entre le niveau de charge fiscale effectif déterminé selon la

norme de l'OCDE et la charge fiscale minimale de 15 % pourrait être perçue après coup par d'autres pays.

Le second pilier vise les entreprises dont le chiffre d'affaires mondial est supérieur à 750 millions d'euros. La charge fiscale minimale de 15 % s'appliquera par pays, et non par entité constitutive (*blending* par État). Les sous-impositions dans un canton pourront ainsi être «compensées» par des charges fiscales supérieures à 15 % sur d'autres entités constitutives de l'entreprise. L'assiette fiscale sera calculée selon des règles uniformes à l'échelle internationale, qui pourront diverger des prescriptions locales en matière de détermination du bénéfice. La charge fiscale sera principalement déterminée par l'impôt sur le bénéfice et les impôts qui s'y substituent (impôt sur les gains immobiliers, impôt anticipé dans une certaine mesure) ainsi que par l'impôt sur le capital. La charge fiscale minimale ne concernera que les bénéfices non basés sur la substance, du fait de la possibilité de déduire les actifs corporels et les charges salariales du bénéfice de l'entreprise déterminé selon la norme de l'OCDE (déduction de substance). La déduction de substance sera réduite au fil du temps pour atteindre 5 % des frais salariaux et de la valeur des actifs corporels à l'issue de la phase de transition.

Différences liées à l'assiette fiscale mises à part, il est possible que chaque canton se trouve en situation de sous-imposition. En effet, d'une part, dans 17 cantons sur 26, la charge de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital est inférieure à 15 %. D'autre part, des cantons dans lesquels l'imposition est élevée peuvent aussi se trouver en situation de sous-imposition dès lors qu'une entreprise profite de certains avantages fiscaux (mesures RFFA ou mesures de la politique régionale).

Une baisse de l'impôt sur le capital n'aurait aucun effet sur les entreprises concernées par la réforme si celles-ci étaient soumises à une charge fiscale inférieure à 15 % selon la norme de l'OCDE, puisque l'impôt complémentaire augmenterait dans la même proportion. La charge fiscale des entreprises concernées resterait ainsi la même, bien que la proportion des impôts basés sur la substance par rapport aux impôts basés sur le rendement applicable à ces entreprises s'en trouverait modifiée au profit des seconds.

La mise en œuvre nationale de la réforme de l'OCDE et du G20 sous forme d'impôt complémentaire a été approuvée par le corps électoral à 78,5 % le 18 juin 2023. La modification de la Constitution donne le droit au Conseil fédéral de percevoir un impôt complémentaire sur les grandes entreprises internationales à hauteur de la différence entre le taux minimal de 15 % visé et la charge fiscale effective calculée selon la norme de l'OCDE. La Confédération percevra 25 % des recettes fiscales supplémentaires, estimées entre 1 à 2,5 milliards de francs, et les cantons les 75 % restants. La Confédération s'est engagée à utiliser sa part pour augmenter ses paiements en faveur de la péréquation financière et mettre en œuvre des mesures générales de renforcement de l'attractivité de la place économique. Le message du Conseil fédéral relatif à la réforme identifie notamment comme orientations possibles la formation, la recherche et l'innovation ainsi que le financement des start-up²³. Les cantons seront libres d'utiliser les ressources supplémentaires à leur guise. Les mesures cantonales de renforcement de la place économique devront de manière générale être compatibles avec les prescriptions internationales, efficaces pour les groupes d'entreprises concernés par la réforme et pertinentes sur le plan économique. Les cantons devront tenir compte des communes de manière appropriée.

Dans l'ensemble, le projet de l'OCDE offre des marges de manœuvre financières, qui seront plus importantes pour les cantons, et en particulier pour ceux dans lesquels la charge fiscale est intéressante et qui accueillent un nombre important d'entreprises rentables.

²³ Message du Conseil fédéral du 22 juin 2022 concernant l'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique); FF 2022 1700, ch. 4.2 (→ admin.ch > Droit fédéral > Feuille fédérale > Éditions de la FF)

Les interventions présentées précédemment visent à réduire les éléments du système fiscal qui entament la substance. Elles se concentrent essentiellement sur l'impôt sur la fortune – à l'instar aussi de la motion Chiesa (17.3714) «Double imposition. Une disposition potestative visant à atténuer l'impôt sur la fortune» –, et sont parfois assorties de propositions de compensation (motion Barazzone [19.4078] «Suppression de l'impôt sur la fortune et introduction d'un impôt cantonal sur les gains en capital mobilier. Taux maximum de 10 %»). Elles ne concernent en revanche que rarement l'impôt sur le capital (postulat Noser [20.3544] «Renforcer la résistance des entreprises suisses»). La question de l'optimisation fiscale est aussi parfois mise en avant (postulat Herzog [22.4450] «Examen des conséquences des réformes de l'imposition des entreprises sur l'assiette des cotisations AVS»).

Toutefois, des interventions qui défendent un développement des impôts basés sur la substance (principalement de l'impôt sur la fortune) ont également été déposées ces dernières années (motion Prezioso Batou [20.3335] «Un impôt fédéral de solidarité sur la fortune, limité dans le temps, afin de financer partiellement les mesures de lutte contre le Covid-19 et la crise économique et sociale qu'il génère»; motion PS [20.3203] «Prélever une contribution de solidarité sur les fortunes supérieures à un milliard de francs pour lutter contre la crise du coronavirus»; motion Prezioso Batou [23.3361] «Injustice fiscale et environnementale. Pour un impôt sur la fortune des ultrariches»).

5 Possibilités de réforme de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital

Ce chapitre étudie les possibilités de réforme de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital qui pourraient permettre de résoudre, ou du moins d'atténuer, les problèmes que nous avons évoqués précédemment. Il est pertinent de s'intéresser en particulier aux PME à croissance rapide, étant donné qu'elles se différencient souvent des entreprises «classiques». Il n'est pas rare de voir émerger des innovations de produits, développées par des entreprises à croissance rapide, qui deviennent par la suite des moteurs de croissance économique majeurs. Dans la phase de croissance, ces entreprises ne disposent cependant pas toujours de ressources suffisantes, de sorte que les deux impôts basés sur la substance peuvent constituer un obstacle.

Le chap. 5.1 traite des mesures de réforme qui ne nécessiteraient pas explicitement de compensation financière en raison de leur caractère ponctuel. Le chap. 5.2 présente des propositions plus vastes qui nécessiteraient une compensation substantielle pour maintenir un même niveau de recettes. La compensation devrait être assurée par le renforcement des impôts frappant le rendement du capital (chap. 6). Le tableau 2 offre une vue d'ensemble des différentes mesures.

Tableau 2: Vue d'ensemble des possibilités de réforme et des mesures de compensation

Réforme envisageable	Champ d'application	Possibilités
Sursis fiscal (5.1.1)	Impôt sur le capital et impôt sur la fortune	a) Individuellement ou b) Pour les deux impôts
Report d'impôt (5.1.1)	Impôt sur le capital et impôt sur la fortune	a) Jusqu'à la cession b) Report de X années c) Gestion des successions et de la disparition de la fortune
Méthodes d'évaluation rétrospectives (5.1.2.1)	Limité à l'impôt sur la fortune	a) Abandon des prix de transaction lors de l'évaluation b) Abandon des prix de transac-

		tion et de la méthode des praticiens lors de l'évaluation
Frein à l'impôt sur la fortune (5.1.2.2)	Limité à l'impôt sur la fortune	a) Limitation du montant absolu b) Limitation par rapport au rendement du capital imposable
Perception facultative de l'impôt sur le capital (5.1.3.1)	Limité à l'impôt sur le capital	
Frein à l'impôt sur le capital (5.1.3.2)	Limité à l'impôt sur le capital	a) Perception facultative oui / non b) En conservant l'imputation actuelle oui / non
Allègement du barème / abolition (5.2.1)	Impôt sur le capital	a) Allègement du barème b) Abolition
Allègement du barème / abolition (5.2.2)	Impôt sur la fortune	a) Allègement du barème b) Abolition
Mesures de financement		
Augmentation de l'impôt sur le bénéfice (6.1)	Des mesures de compensation financière sont surtout nécessaires en cas d'allègement des barèmes ou d'abolition. Il convient aussi d'y réfléchir, le cas échéant, en cas de perception facultative de l'impôt sur le capital.	Augmentation générale de l'impôt sur le bénéfice ou correction des mesures découlant de la RFFA
Relèvement du taux d'imposition partielle à au moins 70 % pour les participations qualifiées (6.2)		
Impôt sur les gains en capital dans la fortune privée (6.3)		a) Impôt spécial ou intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu b) Libératoire ou avec garantie c) Impôt à l'agent payeur ou auto-déclaration / annonce d) Principe de la réalisation ou principe de la comptabilité d'exercice / imposition rétrospective

5.1 Possibilités de réforme ponctuelle

Chacune des mesures ponctuelles examinées dans ce chapitre soulève la question du cercle des bénéficiaires, et de sa portée. Les mesures pourraient être limitées aux PME à croissance rapide ou, du moins dans une variante très large, concerner tous les contribuables.

Les arguments suivants plaident en faveur d'une limitation aux seules entreprises à croissance rapide:

- Les pertes de recettes fiscales seraient moins élevées (abstraction faite des changements de comportement).
- Les effets d'aubaine seraient moins importants parce que le cercle des bénéficiaires serait restreint.

Les arguments suivants plaident en défaveur d'une limitation:

- Les critères appliqués dans la littérature empirique à la croissance du chiffre d'affaires ou du nombre d'employés présentent l'inconvénient de ne permettre de classer une entreprise comme «à croissance rapide» qu'ex post. Une telle définition ex post n'est pas adaptée à des objectifs fiscaux.
- Sans une législation complète, des pratiques cantonales différentes pourraient se déve-

lopper (jusqu'à 26). À cet égard, on peut citer à titre d'exemple l'interprétation des expressions «période de lancement» ou «phase de constitution» de la circulaire CSI 28, ou encore les pratiques d'évaluation immobilière très hétérogènes entre les différents cantons. Il serait alors plus compliqué de délimiter le droit de manière uniforme et de l'appliquer dans des limites clairement définies.

- Les régimes spéciaux entraînent des inégalités juridiques. Comment pourrait-on justifier que des contribuables puissent bénéficier d'allègements fiscaux, et que d'autres, qui sont pourtant confrontés aux mêmes problèmes, n'y ont pas droit? Les problèmes de liquidités ne sont pas l'apanage des participations dans les entreprises. Ils peuvent survenir, plus généralement, avec n'importe quel placement à faible rendement ou sans flux de fonds, si le contribuable ne dispose pas de sources de revenus alternatives (cf. chap. 3.1 et 3.2). Les situations de sous-imposition ou de surimposition ne concernent pas non plus que les investissements dans des entreprises à croissance rapide.
- Les allègements fiscaux réservés à certaines catégories de contribuables peuvent engendrer des problèmes de politique économique une fois les mesures introduites. La rentabilité d'une entreprise peut ainsi être orientée jusqu'à un certain degré par les actionnaires (par ex. en optant pour la perception d'un salaire plutôt que de dividendes, cf. chap. 6.2 à cet égard).

Somme toute, les inconvénients de se focaliser sur les entreprises à croissance rapide l'emportent sur les avantages. Par conséquent, nous nous proposons d'examiner les mesures suivantes sans restriction, bien que leur portée puisse varier selon leur nature. Il est à souligner en outre que les mesures abordées au chap. 5.1 ont un champ d'application plus restreint que celles abordées au chap. 5.2.

5.1.1 Report d'impôt et sursis fiscal

Une première possibilité consisterait à introduire un report d'impôt (sans intérêts sur la créance fiscale) ou un sursis fiscal (avec intérêts sur la créance fiscale). Seule une modification des bases légales existantes peut permettre, le cas échéant, un report général du paiement de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur le capital – tout au plus jusqu'à la vente ou à la liquidation de l'entreprise. En fin de compte, tous les contribuables qui ont investi dans des placements à faible rendement pourraient bénéficier du report. Les placements peu rentables soulèvent la question de savoir si, intrinsèquement, la fortune a généré un faible rendement, ou si ce faible rendement tient à des flux financiers insuffisants ou à la recherche d'un gain en capital. Dans les entreprises où les actionnaires sont en même temps des collaborateurs, la capacité bénéficiaire peut ainsi être modulée (via la rémunération en salaire plutôt qu'en dividendes). Enfin, des effets de seuil pourraient être générés, si le report était accordé en dessous du seuil de rentabilité, mais que l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital restaient dus au-dessus de ce seuil.

Un report d'impôt aurait des répercussions importantes sur le système existant, car pour ces impôts, le principe de l'annualité ne serait plus respecté. De plus, un report n'aboutirait au paiement de l'impôt qu'au terme d'une très longue période dans un grand nombre de cas. Dans les cas extrêmes – en l'absence de cession alors que le paiement de l'impôt ne doit intervenir qu'en cas de cession –, des recettes fiscales ne seraient jamais réalisées²⁴. Par conséquent, cette possibilité aurait pour effet d'entraver la réallocation du capital, et de compliquer la cession et la transmission d'entreprises par succession. Il pourrait aussi en résulter une forte diminution des recettes selon les modalités fixées.

²⁴ Éventuellement, une succession ou une donation pourrait donner lieu au paiement non seulement de l'impôt sur les successions et les donations, mais aussi de l'impôt sur la fortune, et de l'impôt sur le capital de manière rétroactive.

Le sursis fiscal serait une possibilité beaucoup moins radicale. Aujourd'hui déjà, il est possible, en cas de conséquences très dures, de bénéficier d'un paiement échelonné ou d'une prolongation du délai de paiement dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Les cantons ont prévu, dans leurs lois fiscales, des dispositions similaires à celles de l'art. 166 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Aussi le droit actuel prévoit-il déjà des solutions pour remédier aux cas de rigueur. Les conséquences d'un sursis fiscal sur les recettes des cantons seraient relativement faibles. Il reviendrait à ces derniers d'élargir quelque peu leur pratique.

Un report d'impôt jusqu'à la vente de l'entreprise constituerait une mesure d'une très grande portée, mais qui souffrirait d'un inconvénient puisque le paiement de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital pourrait être évité. Une extension du sursis fiscal, qui pourrait être accordé plus fréquemment, serait une solution envisageable, une telle mesure étant à la fois pragmatique et plus avantageuse pour le fisc que les autres possibilités de réforme. Néanmoins, cette solution pourrait se révéler largement insuffisante pour les PME à croissance rapide qui opèrent dans des secteurs où les besoins de capitaux sont considérables, où les produits ont des cycles de développement très longs et qui subissent des pertes pendant plusieurs années.

5.1.2 Possibilités de réforme ponctuelle de l'impôt sur la fortune

5.1.2.1 Recours systématique aux pratiques d'évaluation rétrospectives

Les chapitres sur le fonctionnement de l'impôt sur la fortune (3.1) et de l'impôt sur le capital (3.2) ont montré que l'impôt sur la fortune était plus à même d'avoir un impact sur les liquidités. En lieu et place du sursis (ou du report) pour l'impôt sur la fortune, le problème de liquidités pourrait être abordé en continuant à appliquer une méthode alternative d'évaluation, même si un appel de fonds a permis de fixer un prix de marché. Une telle approche serait particulièrement intéressante dans les cas où l'on observe, lors de l'évaluation d'un élément de la fortune, des écarts importants entre deux périodes et des résultats extrêmement variables selon la méthode d'évaluation utilisée, ce qui est parfois le cas des parts des PME à croissance rapide. La problématique de la flambée des prix pour une entreprise mature et bien établie pendant une courte période est en revanche beaucoup plus rare.

C'est l'approche qui a été suivie lors de la mise en œuvre de la motion de la CER-N (17.3261) «Pour un traitement fiscal concurrentiel des start-up et des participations détenues par leurs collaborateurs» (cf. chap. 4). Dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, le ch. 2, par. 5, de la circulaire CSI 28, stipule en outre que le prix d'acquisition en cas de transfert substantiel et les prix payés par les investisseurs à l'occasion de tours de financement constituent une valeur vénale. La précision suivante a été ajoutée:

«Constituent également une valeur vénale les prix payés par les investisseurs à l'occasion de tours de financement et d'augmentations de capital. Toutefois, pendant la phase de constitution d'une société, les prix consentis par les investisseurs ne sont pas pris en considération.»

Par conséquent, les prix des transactions ne sont généralement pas pris en considération aux fins de l'évaluation des parts pour les entreprises en phase de constitution (cf. chap. 4). En application de la circulaire CSI 28, il peut toutefois être dérogé à ces principes dans des cas particuliers où cela se justifie, compte tenu de l'ensemble des circonstances. La valeur ainsi déterminée sera conservée aussi longtemps que la situation économique de la société n'aura pas considérablement changé.

Par ailleurs, des pratiques cantonales diverses subsistent, car les notions de «période de lancement» ou de «phase de constitution» sont sujettes à interprétation. Certains cantons privilégient des critères temporels pour délimiter la période de lancement (p. ex. les trois premières années), tandis que d'autres s'appuient sur la représentativité des résultats (p. ex. atteinte du seuil

de rentabilité / génération d'un rendement des fonds propres approprié). Enfin, certains cantons pratiquent l'évaluation à l'aune de plusieurs critères factuels et temporels. Pour les actionnaires des entreprises en période de lancement, l'adaptation de la circulaire CSI 28 se traduit généralement par une réduction de la charge de l'impôt sur la fortune dans la mesure où ce ne sont plus des méthodes d'évaluation prospectives, mais rétrospectives, reposant sur les prix des transactions, qui sont utilisées.

La question de savoir dans quels cas les prix consentis par les investisseurs ne doivent pas être pris en considération reste ouverte. Majoritairement, cela vaut pour les fondateurs, les collaborateurs et les investisseurs de l'entreprise nouvellement créée. Certains cantons sont plus stricts et se basent sur les prix des transactions pour les tiers indépendants.

Tandis que la motion se concentre sur un sous-segment des PME à croissance rapide, soit les entreprises en phase de constitution, il pourrait être envisageable d'abandonner les prix de transaction lors de l'évaluation de la fortune pour se concentrer sur la valeur de substance de manière générale et non pas uniquement durant la phase de constitution. L'abandon des prix de transaction et une plus forte prise en compte de la valeur de substance lors de l'évaluation des participations seraient inévitablement source d'inégalités de traitement, puisque ce serait toujours le cours de bourse qui serait considéré pour les sociétés ouvertes au public cotées en bourse.

Par conséquent, il serait vain de vouloir instaurer une égalité de traitement plus forte entre les entreprises non cotées en bourse, car il existe (toujours) des différences entre les entreprises cotées et les entreprises non cotées, et ces différences pourraient même s'accroître. Par ailleurs, d'autres types de placements (par ex. terrains à bâtir, immeubles inoccupés) ne rapportent parfois aucun rendement, mais ils ne profiteraient pas de la nouvelle réglementation²⁵. Selon la jurisprudence, la valeur de rendement doit en outre être prise en compte y compris pour évaluer les sociétés de capitaux fortement liées à des personnes. Si la valeur de rendement était exclue, les détenteurs de sociétés de capitaux liées à des personnes seraient privilégiés lors de l'estimation de leur patrimoine imposable.

Une possibilité nettement moins ambitieuse consisterait à uniformiser davantage les pratiques cantonales actuelles. La circulaire CSI 28 pourrait ainsi préciser qu'il convient, avec la méthode des praticiens, de retenir au moins la valeur de substance en cas de pertes, et la notion de «phase de constitution», qui est sujette à interprétation, pourrait être harmonisée. Comme les PME matures font également l'objet de tours de financement et de transferts, il faudrait aussi renoncer à utiliser ces prix-là la plupart du temps afin de garantir l'égalité de traitement entre les PME matures et les entreprises en période de lancement. On continuerait donc à faire appel à la méthode des praticiens (avec la valeur de substance comme plancher).

Indépendamment de la portée de cette proposition de réforme, il ne faut pas perdre de vue que la circulaire CSI 28 ne revêt pas un caractère contraignant pour les cantons. Une alternative consisterait à passer par l'art. 14 LHID, qui dispose de manière très générale que la fortune doit être estimée à la valeur vénale. Étant donné que l'évaluation de la fortune dépend fortement de chaque cas, un tel procédé laisserait toutefois sceptique. On comprendrait en effet mal pourquoi une certaine situation serait réglée dans une loi-cadre et d'autres pas.

5.1.2.2 Frein à l'impôt sur la fortune

Un frein à l'impôt sur la fortune, qui en modulerait la charge en fonction du rendement, aurait l'avantage, d'une part, de réduire le caractère dégressif de cet impôt dont la charge baisse à mesure que le rendement augmente. D'autre part, il atténuerait le problème de liquidités. Le frein à l'impôt sur la fortune bernois s'applique à l'ensemble des placements à faible rendement. Outre le modèle bernois, il existe d'autres modèles dans certains cantons qui ont pour objectif

²⁵ S'agissant des placements réalisés dans des actifs immobiliers, il faut toutefois constater que l'évaluation aux fins de l'impôt sur la fortune est déjà relativement modérée à l'heure actuelle.

de limiter la charge de l'impôt sur la fortune.

Le canton de Berne prévoit, outre le barème général de l'impôt sur la fortune (art. 65 de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts [LI]), un «frein à l'impôt sur la fortune» (art. 66 LI), qui a été introduit en 2001. Dans le modèle bernois, la charge consolidée de l'impôt sur la fortune (impôt cantonal, communal et paroissial) est limitée, pour les placements à faible rendement, à 25 % du rendement net de la fortune, mais s'élève à au moins 2,4 pour mille de la fortune imposable²⁶.

Pour calculer le montant de l'impôt sur la fortune à payer, le canton de Berne utilise soit le barème normal (art. 65 LI, partie supérieure de la formule figurant dans la note de bas de page n° 26), soit les éléments du frein à l'impôt sur la fortune (art. 66 LI, partie inférieure de la formule).

Il s'ensuit que le frein à l'impôt sur la fortune bernois

- soumet les actifs sans rendement à une imposition minimale (dont le taux s'élève à 2,4 ‰ de la fortune),
- applique le barème «normal» aux actifs rentables et,
- entre ces deux extrémités, fait en sorte que le montant de l'impôt sur la fortune à payer soit plafonné pour les actifs à faible rendement.

En raison du taux d'imposition minimal de 2,4 ‰, le frein à l'impôt sur la fortune contribue à atténuer les problèmes de liquidités, sans les éliminer complètement. Il est en outre plus intéressant pour les cantons avec une imposition de la fortune supérieure à la moyenne que dans ceux qui possèdent de toute façon une fiscalité modérée.

Le frein à l'impôt sur la fortune repose sur le rendement net de la fortune. Dans la mesure où les gains en capital ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, la définition du rendement de la fortune déterminant devrait aussi englober les gains en capital (non réalisés), sinon, les gains en capital ne tomberaient ni sous le coup de l'impôt sur le revenu ni dans le champ d'application du frein à l'impôt sur la fortune²⁷.

Certains cantons ont également prévu des plafonds pour l'impôt sur la fortune (AFC, 2021). Dans les cantons de Vaud et de Lucerne, par exemple, un plafond prévoit que le montant total de l'impôt sur la fortune ne peut pas excéder respectivement 10 ‰ et 3,5 ‰ de la fortune. Ces valeurs maximales limitent le montant absolu de l'impôt sur la fortune à payer. L'impôt sur la fortune est également plafonné dans les cantons de Genève, du Valais, de Bâle-Ville et d'Argovie. Alors que la solution bâloise s'applique au revenu de la fortune (comme le frein à l'impôt sur la fortune bernois), le plafond en vigueur dans le canton d'Argovie se rapporte au revenu net. Ainsi, certains cantons prennent en considération les intérêts de la fortune de manière directe, tandis que les modèles qui limitent le montant absolu de l'impôt sur la fortune à payer ne prennent en compte les placements à faible rendement que de manière indirecte, puisque les plafonds s'appliquent aussi bien aux placements à faible rendement qu'aux investissements à rendement élevé.

Tous ces concepts ont en commun de contribuer à atténuer les problèmes de liquidités, sans toutefois les éliminer complètement, dans l'hypothèse où le contribuable ne génère aucune recette. Cela tient à l'existence de taux d'imposition minimaux ou maximaux. Les freins à l'impôt sur la fortune ont un autre aspect problématique, à savoir qu'ils ne s'appliquent pas aux gains en capital. Les gains en capital ne sont pris en considération ni par l'impôt sur le revenu ni par

²⁶ Dans le canton de Berne, la charge de l'impôt sur la fortune se calcule à l'aide de la formule suivante:

$$T(F) \begin{cases} t_f \cdot F & , \quad \text{si } t_f \cdot F \leq 0.25 \cdot r \cdot F \\ \max(0.25 \cdot r \cdot F; 0.0024 \cdot F) & , \quad \text{si } t_f \cdot F > 0.25 \cdot r \cdot F \end{cases}$$

F désignant la fortune, r le rendement et t_f le taux de l'impôt sur la fortune.

²⁷ Les gains en capital réalisés augmentent tout de même le montant de la fortune au 31 décembre d'une année; ils sont pris en compte lors des périodes suivantes, pour autant que la fortune n'ait pas été entamée.

l'impôt sur la fortune. Enfin, les freins à l'impôt sur la fortune incitent à moduler le rendement de la fortune (p. ex. via la rémunération en salaire plutôt qu'en dividendes). Tout bien considéré, nous voyons les freins à l'impôt sur la fortune avec un certain scepticisme, car ils ne font qu'atténuer les problèmes de liquidités sans les éliminer, et puisque par la même occasion, ils créent des lacunes fiscales en ne prenant pas en considération les gains en capital.

5.1.3 Possibilités de réforme de l'impôt sur le capital

5.1.3.1 Perception facultative de l'impôt sur le capital

L'impôt sur le capital a été aboli sur le plan fédéral dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises I. La mise en œuvre de la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II a permis d'inscrire dans la LHID la possibilité pour les cantons d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Cette disposition n'a d'effet que pour les entreprises rentables. Or dans le système actuel, les entreprises qui n'ont pas de fonds disponibles sont justement les plus durement touchées par l'impôt sur le capital.

Une réforme alternative consisterait à introduire, dans la LHID, une disposition qui permettrait aux cantons de renoncer entièrement à percevoir un impôt sur le capital. Une nouvelle réduction de l'impôt sur le capital serait en principe bénéfique du point de vue des sites d'implantation. Cette nouvelle norme légale pourrait profiter à l'ensemble des contribuables – y compris aux entreprises qui ont des liquidités limitées –, à condition que les cantons renoncent à percevoir l'impôt sur le capital.

Par rapport à la situation actuelle, cette nouvelle disposition ne serait pas préjudiciable à l'autonomie décisionnelle des cantons, car du point de vue fédéral, une disposition facultative serait remplacée par une nouvelle mesure facultative (plus complète). Il en résulterait toutefois une perte de recettes fiscales si les cantons renonçaient à la possibilité de percevoir l'impôt sur le capital. De jure, l'autonomie fiscale des cantons serait renforcée; de facto, la concurrence fiscale serait par contre exacerbée.

Pour les entreprises à croissance rapide, cette mesure aurait l'avantage de faire en sorte que l'impôt sur le capital n'entame plus les liquidités de l'entreprise. Les PME à croissance rapide accordent moins d'importance aux questions relatives à la détermination de la base de calcul de l'impôt sur le capital qu'à l'impôt sur la fortune, l'impôt sur le capital étant calculé de manière uniforme, tandis que pour l'impôt sur la fortune, les diverses méthodes d'évaluation peuvent donner des charges très différentes, qui engendrent, dans certains cas, une charge fiscale élevée sur les participations dans une entreprise.

La perception facultative de l'impôt sur le capital présenterait aussi l'avantage de réduire la charge administrative. Actuellement, les charges fiscales très faibles dans certains cantons indiquent qu'il est probable que plusieurs cantons renonceraient à percevoir l'impôt sur le capital s'il devenait facultatif. Il n'est pas possible de quantifier avec certitude les conséquences financières de la mesure. Si tous les cantons renonçaient à percevoir l'impôt sur le capital, le manque à gagner s'élèverait à environ 1,7 milliard de francs, sans prendre en compte l'adaptation des comportements. L'effet réel sur les recettes devrait être bien inférieur, mais il conviendrait néanmoins, en regard de cette mesure ponctuelle, d'envisager d'éventuelles solutions de compensation financière dans l'éventualité où la concurrence fiscale entre les cantons devait s'avérer particulièrement intense.

5.1.3.2 Frein à l'impôt sur le capital

Une perception facultative de l'impôt sur le capital placerait la décision en la matière sous le signe de l'autonomie cantonale. De la même manière, un frein à l'impôt sur le capital pourrait être introduit sur une base facultative. S'il s'agissait en revanche d'atténuer les problèmes de

liquidités des entreprises non rentables à l'échelle de toute la Suisse, il faudrait pour cela envisager l'inscription d'une disposition contraignante dans la LHID.

Un frein à l'impôt sur le capital s'apparenterait à un frein à l'impôt sur la fortune (cf. chap. 5.1.2.2). En cas de pertes, l'entreprise ne serait pas redevable de l'impôt sur le capital. Le paiement de l'impôt sur le capital serait exigible dès lors que le seuil de rentabilité a été atteint. Pour les entreprises qui affichent une rentabilité normale, l'impôt sur le capital serait pleinement dû.

Le frein à l'impôt sur le capital peut être utilisé tout en conservant l'option d'imputation prévue à l'art. 30, al. 2, LHID, sans que cela soit obligatoire. Dans l'hypothèse où la disposition facultative actuelle serait conservée, la répartition de la charge de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le capital aurait l'inconvénient de décrire une forme de cloche (en fonction de la rentabilité). Dans les cantons qui font usage de la possibilité d'imputation, la charge de l'impôt sur le capital n'entrerait effectivement en ligne de compte que pour les entreprises légèrement rentables, puisque dorénavant, les entreprises qui enregistrent des pertes ne seraient plus concernées par l'impôt sur le capital, tandis que les entreprises très rentables auraient la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice en intégralité. Une telle répartition de la charge de l'impôt sur le capital semblerait extrêmement discutable, de sorte qu'il serait plus judicieux de supprimer l'actuel art. 30, al. 2, LHID. La suppression de l'art. 30, al. 2, LHID permettrait aussi de compenser la perte de recettes fiscales liée à la nouvelle mesure²⁸.

5.2 Possibilités de réforme globale

Outre les mesures ponctuelles, les mesures plus larges suivantes sont aussi envisageables:

- suppression ou diminution sensible des barèmes de l'impôt sur le capital;
- suppression ou diminution sensible des barèmes de l'impôt sur la fortune.

Seuls les cantons prélèvent l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le capital. L'impôt sur le revenu, l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune font l'objet d'une harmonisation formelle. Selon l'art. 129 Cst., l'harmonisation formelle s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Si des modifications de la LHID pourraient permettre d'en modifier les bases de calcul, la structure des barèmes relève quant à elle de la compétence des cantons. Toute diminution des barèmes d'un ou des deux impôts devrait donc provenir des cantons.

5.2.1 Baisse ou suppression de l'impôt sur le capital

Les arguments suivants, en particulier, plaident en faveur d'une baisse, voire d'une suppression, de l'impôt sur le capital (cf. chap. 3.2 et 3.5):

- Les problèmes de liquidités et de surimposition posés par l'impôt sur le capital seraient atténués ou résolus.
- Les bénéficiaires des entreprises très rentables seraient mieux pris en compte, pour autant que le manque à gagner soit comblé par des impôts sur le rendement issu du capital.
- Les distorsions entre les secteurs seraient réduites.
- L'abolition supprimerait la charge administrative aussi bien pour les contribuables que

²⁸ Par le passé, la structure des barèmes de l'impôt sur le bénéfice tenait compte du rendement. L'impôt sur le capital pouvait ainsi s'apparenter à un impôt complémentaire visant les entreprises à faible rendement, mais disposant de fonds propres conséquents. Avec la disparition des barèmes tenant compte du rendement, les entreprises très rentables sont désormais favorisées puisque l'impôt sur le capital a un effet dégressif. L'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital mettrait un terme à l'encouragement des entreprises très rentables en cas de pertes.

pour l'administration.

- L'effet de blocage de l'impôt sur le capital, qui décourage les investissements d'expansion et de remplacement, ainsi que, à un degré un peu moindre, l'influence de l'impôt sur le choix du site d'implantation de l'entreprise, seraient atténués ou éliminés.
- La neutralité du financement pourrait être renforcée si des mesures de compensation complémentaires étaient également prises.

L'impôt sur le capital n'est pas pris en compte dans la péréquation financière, ce qui explique en partie la concurrence fiscale à l'œuvre autour de cet impôt, qui a conduit au fil du temps à une diminution des charges fiscales cantonales. Une baisse ou suppression de l'impôt sur le capital ferait diminuer les recettes et nécessiterait des mesures de compensation. Une telle réforme aurait aussi des effets sur le fédéralisme (cf. chap. 7).

5.2.2 Baisse ou suppression de l'impôt sur la fortune

Les arguments suivants, en particulier, plaident en faveur d'une baisse, voire d'une suppression, de l'impôt sur la fortune (cf. chap. 3.1 et 3.5):

- Les problèmes de liquidités et de surimposition posés par l'impôt sur la fortune seraient atténués ou résolus.
- Les placements très rentables seraient mieux pris en compte, pour autant que le manque à gagner soit comblé par des impôts sur le rendement issu du capital.
- La neutralité du système fiscal à l'égard de l'allocation aux placements en fonction des risques s'en trouverait renforcée, car l'impôt sur la fortune décourage plus fortement les placements risqués que les impôts basés sur le rendement.
- La neutralité du financement serait éventuellement renforcée si des mesures de compensation complémentaires étaient également prises.

Bien que la fortune imposable soit prise en compte dans la péréquation financière, une diminution de la charge fiscale a aussi été constatée dans ce domaine au fil du temps. Une baisse ou suppression de l'impôt sur la fortune ferait diminuer les recettes et nécessiterait des mesures de compensation. Une telle réforme aurait aussi des effets sur le fédéralisme (cf. chap. 7).

5.3 Évaluation des possibilités de réforme

5.3.1 Évaluation des mesures de réforme ponctuelles

Même si, par nature, les mesures ponctuelles ne se limitent pas aux participations dans des entreprises, leur portée dépend de leur objet. Les mesures spécifiques à l'impôt sur le capital ne s'appliqueraient qu'aux seules sociétés de capitaux, tandis que le recours accru aux pratiques d'évaluation rétrospectives dans le cadre de l'impôt sur la fortune s'appliquerait uniquement aux participations dans les entreprises non cotées. De ce point de vue, l'extension du sursis fiscal, l'introduction d'un report d'impôt et le frein à l'impôt sur la fortune ont une portée plus large que les autres possibilités de réforme parce qu'ils s'offrent en principe à tous les contribuables.

Problèmes de liquidités et surimpositions: chacune des possibilités de réforme évoquées précédemment aurait pour effet d'atténuer un problème de liquidités lié à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital (cf. tableau 3). En cas d'introduction d'un frein à l'impôt sur la fortune, voire également d'un report d'impôt, toutes les formes de placement à faible rendement se-

raient traitées équitablement²⁹. En ce qui concerne les problèmes de liquidités, les freins à l'impôt sur la fortune semblent comparativement moins performants, car ils prévoient généralement une imposition minimale ou ne font que plafonner une charge maximale. Les problèmes de liquidités seraient certes atténués, mais ils ne seraient pas complètement éliminés. Il en va de même de la problématique de la surimposition. Un report d'impôt (dans le cas le plus extrême, jusqu'à la cession) pourrait en revanche résoudre les problèmes de surimposition, du moins lorsque plus aucun impôt sur la fortune n'est dû (au titre des périodes précédentes), dès lors que la participation a perdu toute sa valeur. Mais cet avantage se payerait au prix d'un potentiel de planification fiscale accru.

La résolution des problèmes de liquidités ou des surimpositions grâce aux mesures spécifiques à l'impôt sur le capital dépend de la mesure dans laquelle les cantons continueraient d'utiliser cet instrument si celui-ci était rendu facultatif. Toutefois, le calcul de l'impôt sur le capital est généralement plus mesuré et son barème moins élevé que celui de l'impôt sur la fortune, de sorte que les problèmes posés par cet impôt restent limités.

Tableau 3: Évaluation des différentes possibilités de réforme ponctuelles

Possibilités de réforme	Problèmes de liquidités / surimposition	Effets sur l'attractivité économique	1: Autres effets sur l'efficacité 2: Charge administrative	Effet sur les recettes	Appréciation d'ensemble
Mesures relatives à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital					
Sursis/report	Atténués (sursis) ou résolus (report)	Négligeables	1: Réallocation du capital perturbée si report 2: Légèrement plus élevée par rapport à la situation actuelle	Sursis: faible; Report: élevé, selon les modalités	Sursis: avantageux, mais impulsion générée par la réforme faible; Report: peu avantageux
Mesures spécifiques à l'impôt sur la fortune					
Évaluation d'après la valeur de substance	Problèmes de liquidités résolus, problème de surimposition seulement atténué	Légèrement positifs	1: Distorsion de la décision de coter ou non l'entreprise en bourse 2: Comparable à aujourd'hui	Faible, pour autant que la méthode d'évaluation d'après la valeur de substance s'applique à toutes les participations non cotées	Peu avantageuse
Frein à l'impôt sur la fortune	Atténués (pour tous les placements à faible rendement)	Légèrement positifs	1: Non-imposition des gains en capital 2: Légèrement plus élevée que dans la situation actuelle	Probablement plus élevé que pour les variantes mentionnées précédemment	Peu avantageux

²⁹ Les placements dans des participations cotées et les valeurs patrimoniales immobilières à faible rendement pourraient également profiter d'un report ou d'un frein à l'impôt sur la fortune.

Mesures spécifiques à l'impôt sur le capital					
Impôt sur le capital facultatif	Résolu, mais problèmes moins significatifs que pour l'impôt sur la fortune; efficacité en fonction du nombre de cantons qui suppriment l'impôt sur le capital	Positifs	1: Renforcement de la neutralité des branches et des intrants, détérioration du principe de neutralité de la forme juridique 2: Légèrement réduite par rapport à la situation actuelle	Jusqu'à 1,7 milliard de francs de pertes (si tous les cantons abolissent l'impôt sur le capital); en pratique, chiffre probablement beaucoup plus bas	Avantageux
Frein à l'impôt sur le capital	Résolu, mais problèmes moins significatifs que pour l'impôt sur la fortune; si impôt sur le capital facultatif, efficacité en fonction du nombre de cantons qui suppriment cet impôt	Positifs	1: Renforcement de la neutralité des branches et des intrants, détérioration du principe de neutralité de la forme juridique 2: Identique à la situation actuelle	Plus faible que le frein à l'impôt sur la fortune; en cas de suppression de l'option d'imputation actuelle: faibles pertes de recettes mais dans le meilleur des cas, excédent de recettes possible	Avantageux

Source: représentation de l'AFC.

Effets sur l'attrait de la place économique: un sursis fiscal ou un report de l'impôt ne devrait pas avoir d'effets substantiels sur l'attrait de la place économique. Des effets légèrement supérieurs pourraient résulter de pratiques d'évaluation plus favorables et d'un frein à l'impôt sur la fortune. Cependant, les mesures risquent d'être insuffisantes pour inciter de manière notable les entreprises gérées par leurs propriétaires ou les particuliers fortunés à s'installer en Suisse. Les mesures spécifiques à l'impôt sur le capital produiraient en revanche des effets sur l'attrait de la place économique, du moins dans les cantons qui se prononceraient pour l'instauration d'un frein à l'impôt sur le capital ou pour l'abolition de l'impôt.

Autres effets sur l'efficacité et charge administrative: concernant les autres effets sur l'efficacité, il convient de noter que les mesures de réforme sont ponctuelles. Dans certains cas, elles pourraient certes atténuer les problèmes causés par l'impôt sur la fortune et sur le capital, notamment les problèmes de liquidités, mais elles complexifieraient aussi le système fiscal en créant des problèmes de délimitation et pourraient conduire à des distorsions et à de mauvaises incitations. Le sursis fiscal serait, à cet égard, relativement avantageux, alors qu'un report d'impôt jusqu'à la vente affecterait considérablement la réallocation du capital. Une plus grande utilisation des pratiques d'évaluation rétrospectives pourrait, pour les entreprises d'une certaine taille, influencer la décision de coter ou non l'entreprise en bourse. En revanche, les freins à l'impôt sur la fortune poseraient problème, car les gains en capital (non réalisés) n'entreraient dans le calcul ni de l'impôt sur le revenu, ni de l'impôt sur la fortune.

Un prélèvement facultatif de l'impôt sur le capital ou un frein à l'impôt sur le capital réduirait les distorsions sectorielles potentielles de l'impôt sur le capital. Cet impôt n'est toutefois payé que par les sociétés de capitaux. L'actuel avantage fiscal généralement accordé à ces sociétés par

rapport aux sociétés de personnes serait renforcé avec la mise en œuvre des mesures spécifiques à l'impôt sur le capital.

Le tableau est plus contrasté en ce qui concerne la charge administrative. Une extension des possibilités de sursis ou de report accroîtrait la charge administrative, car l'administration fiscale devrait traiter un plus grand nombre de demandes. La charge administrative pourrait aussi augmenter un peu en cas d'introduction d'un frein à l'impôt sur la fortune. Tandis que l'administration d'un frein à l'impôt sur la fortune devrait être relativement aisée du point de vue des cantons, ce dispositif pourrait entraîner une multiplication des demandes d'éclaircissement de la part des contribuables dans l'hypothèse où ces derniers n'arriveraient plus à comprendre le calcul du montant de l'impôt sur la fortune à payer. Il devrait en aller de même de l'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital, à ceci près que l'environnement professionnel en ce qui concerne les conseils fiscaux aux sociétés de capitaux conjugué à l'abolition de l'art. 30, al. 2, LHID devraient permettre de maintenir la charge administrative plus ou moins au même niveau. Un recours accru aux méthodes d'évaluation rétrospectives aux fins de l'impôt sur la fortune aurait le même effet. Dans le cas où l'impôt sur le capital serait rendu facultatif, cela aurait pour effet de réduire la charge administrative. Dans quelle mesure? Cela dépend du nombre de cantons qui aboliraient cet impôt.

Effets sur les recettes: par rapport aux mesures examinées au chap. 5.2, la perte de recettes devrait être moins importante en cas de mesures ponctuelles. Des différences subsistent néanmoins entre les mesures. L'instrument du sursis fiscal aurait de facto un impact négligeable sur les recettes. En cas de report d'impôt, les actionnaires des entreprises durablement prospères, au moins, s'acquitteraient de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur le capital dont ils sont redevables. L'utilisation de pratiques d'évaluation rétrospectives, même après un tour de financement, limiterait le cercle des bénéficiaires aux sociétés non cotées. S'agissant des entreprises matures, les différences entre la valeur de substance ou la méthode des praticiens, d'une part, et les prix des transactions reposant sur des tours de financement ou des transferts, d'autre part, seraient moins importantes que dans le cas des entreprises à croissance rapide. Cependant, si l'on devait déterminer la valeur de substance pour toutes les participations dans des entreprises non cotées et pour chaque investisseur, cela pourrait entraîner d'importantes pertes de recettes, car la valeur de rendement est en général supérieure à la valeur de substance. Un frein à l'impôt sur la fortune entraînerait pour sa part une perte de recettes fiscales plus élevée que des solutions plus restrictives, puisque tous les contribuables avec de faibles rendements de capitaux pourraient bénéficier des plafonds prévus.

Dans l'hypothèse où un frein à l'impôt sur le capital serait introduit et où, en contrepartie, le mécanisme actuel permettant d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital serait supprimé, cela pourrait donner lieu à une perte de recettes fiscales puisque la majorité des entreprises ne sont pas rentables. Quant à une perception facultative de l'impôt sur le capital, son impact sur les recettes fiscales dépendrait du nombre de cantons qui aboliraient l'impôt sur le capital. Les conséquences financières d'une telle mesure ne peuvent donc pas être quantifiées de manière fiable.

Les mesures présentées ci-dessus ne devraient pas engendrer de besoin de compenser les pertes fiscales. Une compensation devrait être possible en limitant la croissance des dépenses budgétaires courantes dans les cantons. Seule l'introduction d'un impôt sur le capital facultatif pourrait entraîner un besoin de compensation de l'ordre de plusieurs centaines de millions à l'échelle nationale si les cantons faisaient fortement jouer la concurrence fiscale. Des pertes d'une ampleur similaire pourraient subvenir si, pour toutes les participations non cotées, la valeur de substance devenait la valeur fiscale déterminante aux fins de l'impôt sur la fortune. Au mieux, un frein à l'impôt sur le capital pourrait même générer des recettes fiscales supplémentaires si la possibilité d'imputation actuelle était supprimée.

Évaluation globale: un sursis fiscal pourrait atténuer des problèmes de liquidités çà et là, mais cette mesure se révélerait sans doute insuffisante pour les entreprises qui ont des besoins de capitaux très importants. Bien qu'il présente dans l'ensemble un bon rapport coût-bénéfice, il ne

peut être considéré que comme une mesure ponctuelle mineure, l'impulsion déclenchée par la réforme restant faible. Pour de nombreuses PME à croissance rapide, la mesure risque d'être insuffisante. Toutefois, les mesures plus ambitieuses du report d'impôt, du frein à l'impôt sur la fortune et du recours aux pratiques d'évaluation rétrospectives sont moins intéressantes en ce qui concerne le rapport coût-bénéfice. Elles induisent de nouvelles incitations inopportunes et, considérées individuellement, entraînent une perte de recettes plus significative. Parmi ces trois mesures, l'utilisation de pratiques d'évaluation rétrospectives pourrait être envisagée pour autant que la valeur de rendement du placement continue d'entrer dans le calcul de l'impôt sur la fortune. Si la méthode des praticiens était également abandonnée et que l'évaluation ne portait plus que sur la valeur de substance, le passage à des méthodes d'évaluation rétrospectives ne serait pas convaincant, car il désavantagerait considérablement les parts cotées.

L'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital ou la perception facultative de l'impôt sur le capital constituent deux possibilités de réforme qui s'appliqueraient uniquement à l'impôt sur le capital. Les deux mesures sont globalement plus avantageuses que les mesures relatives à l'impôt sur la fortune, ce qui ne signifie pas nécessairement que l'impôt sur la fortune soit l'impôt «le moins problématique». Cette conclusion signifie uniquement que, parmi les approches de réformes ponctuelles, les mesures spécifiques à l'impôt sur le capital présentent un meilleur rapport coût-bénéfice, notamment parce que, malgré leur nature ponctuelle, elles ne créent pas de mauvaises incitations. Comme mentionné précédemment, la concurrence fiscale entre les cantons peut toutefois s'intensifier lors de l'introduction d'un impôt sur le capital facultatif, de sorte que si cette solution était retenue, des mesures de compensation devraient également être envisagées, au moins dans les cantons qui ne prélèveraient plus l'impôt sur le capital.

5.3.2 Évaluation des mesures globales

Les principales répercussions fiscales de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur la fortune, ainsi que leurs effets sur les objectifs de politique économique, ont déjà été abordées au chap. 3. Ces considérations sont pertinentes pour l'évaluation d'une réduction générale des barèmes, voire de la suppression des impôts. Les deux impôts peuvent entraîner des problèmes de liquidité et une surimposition, d'autant plus lorsqu'il s'agit de l'impôt sur la fortune. Par rapport à la situation actuelle, une baisse des barèmes ne réduirait pas la charge administrative associée à ces impôts. Concernant l'impôt sur le capital, la suppression, moyennant compensation, serait en principe financièrement possible; en revanche, une suppression totale de l'impôt sur la fortune ne serait très probablement pas neutre sur le plan des recettes, même si les trois mesures de compensation décrites au chap. 6 étaient mises en œuvre. Pour ce qui est des effets sur l'attrait de la place économique, l'impôt sur le capital est probablement le plus dommageable des deux impôts.

Pour ce qui est des mesures de réforme ponctuelles, il serait plus avantageux de cibler l'impôt sur le capital, car les mesures visant l'impôt sur la fortune créent de nouvelles incitations inopportunes et des distorsions. En revanche, si l'on envisage une réduction générale des barèmes, la situation est plus incertaine.

Pour déterminer si une réforme doit porter sur l'impôt sur le capital ou plutôt sur l'impôt sur la fortune, la pondération des objectifs de la réforme est déterminante. Si l'accent est davantage mis sur les problèmes de liquidités, une réduction du barème de l'impôt sur la fortune serait plus avantageuse, mais les coûts pour chaque franc versé par le contribuable seraient également plus élevés. En revanche, si la priorité est donnée aux effets sur l'attrait de la place économique et sur l'allègement de la charge administrative, il conviendrait d'orienter la réforme vers l'impôt sur le capital. Le passage à un prélèvement facultatif de l'impôt sur le capital serait un instrument qui restreindrait moins l'autonomie fiscale des cantons qu'une suppression totale de ce même impôt.

Comparativement aux mesures évoquées au chapitre 5.1 (exception: prélèvement facultatif de

l'impôt sur le capital), les deux possibilités de réforme entraîneraient une meilleure égalité de traitement entre les contribuables; dans le même temps, abstraction faite de l'impulsion qu'elles donneraient, elles généreraient des pertes de recettes plus élevées. Les deux mesures ne s'excluent pas, il est ainsi possible d'opter pour un allègement du barème tant pour l'impôt sur le capital que pour l'impôt sur la fortune. Dans ce cas, seul un allègement plus modéré pour chaque impôt serait possible pour un même volume de compensation.

6 Mesures de compensation en cas de réforme globale

Pour les possibilités de réforme détaillées au chap. 5.2, une compensation financière paraît nécessaire. Les mesures envisagées sont les suivantes:

- Augmentation de l'impôt sur le bénéfice;
- Relèvement du taux d'imposition partielle pour les participations qualifiées;
- Introduction d'un impôt sur les gains en capital dans la fortune privée.

En raison de leur nature, certaines mesures de compensation sont un peu plus adaptées à certains axes de réforme que d'autres (par exemple, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital combinée à une réduction du barème de l'impôt sur la fortune). Toutefois, le lien n'est pas suffisamment étroit pour que les différentes mesures de réforme ne puissent être associées librement à toutes les mesures de compensation. Toute adaptation de l'impôt sur le capital, de l'impôt sur la fortune ou des deux impôts peut donc être combinée de façon modulaire avec les différentes mesures de compensation. Le recours à une mesure de compensation ne dépend donc pas de l'objet de la réforme (impôt sur le capital ou impôt sur la fortune). C'est la portée de la réforme qui est décisive. Plus le projet de réforme est ambitieux, plus la compensation nécessaire pour garantir la neutralité sur le plan des recettes est importante. Plus le besoin de compensation est élevé, moins le recours à une seule des mesures examinées ci-après est susceptible de suffire à combler le manque à gagner.

6.1 Augmentation de l'impôt sur le bénéfice

Si l'un des deux impôts qui entament à la substance était réduit, une augmentation de l'impôt sur le bénéfice pourrait être envisagée comme première mesure de compensation. Dans un premier temps, le rapport entre les charges qui pèsent sur le capital d'une part et le travail de l'autre ne changerait pas. Une fois tous les processus de répercussion terminés, ce ne serait toutefois plus le cas.

Effets sur l'attrait de la place économique: les entreprises étant susceptibles d'être plus mobiles que les individus, l'impôt sur le bénéfice influence davantage le choix des sites d'implantation que l'impôt sur la fortune, de sorte qu'une telle mesure pourrait avoir des conséquences négatives à cet égard. Les actionnaires étrangers subiraient une charge fiscale plus élevée en matière d'impôt sur le bénéfice, mais ne tireraient, de manière générale, aucun profit en retour de la suppression de l'impôt sur la fortune. Ce désavantage pour les entreprises implantées en Suisse pourrait se répercuter également à long terme sur le niveau des salaires, car une augmentation de l'impôt sur le bénéfice est susceptible d'avoir, entre autres, des répercussions sur le facteur travail (cf., en faveur de cette hypothèse, Bauer et al., 2012 et Fuest et al., 2020; en défaveur de l'hypothèse: Clausing, 2013). Il convient cependant de rappeler que les ménages particulièrement fortunés sont également susceptibles d'être mobiles (à l'international). Des études empiriques récentes et des preuves anecdotiques le suggèrent.

Une réduction de l'impôt sur le capital combinée à l'augmentation de la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice risque d'être désavantageuse pour la place économique. En matière d'impôt sur

le capital, les entreprises multinationales établies en Suisse bénéficient de trois avantages par rapport aux entreprises nationales.

- Le choix du site d'implantation peut se baser sur la charge fiscale de l'impôt sur le capital, c'est-à-dire qu'il peut se porter sur des cantons offrant une faible charge fiscale pour cet impôt ou autorisant une imputation. Pour une entreprise nationale, qui est susceptible d'être plus enracinée localement, une telle flexibilité n'existe pas (dans la même mesure).
- Les entreprises multinationales sont souvent très rentables, de sorte que la charge fiscale liée à l'impôt sur le capital est nettement inférieure à celle de l'impôt sur le bénéfice.
- Afin de prévenir les transferts de bénéfices, la charge fiscale statutaire effective est déterminante. Une baisse de l'impôt sur le capital combinée à une hausse du barème de l'impôt sur le bénéfice rendrait la Suisse plus vulnérable aux transferts de bénéfices. Toutefois, en 2021, les pays du G20 ont convenu d'une réforme de la fiscalité des entreprises sur le plan international (cf. chap. 4). À l'avenir, les incitations au transfert de bénéfices seraient donc atténuées par la perception d'un impôt minimum³⁰. Dès lors, une répartition différente de la charge fiscale entre l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital n'aurait plus de répercussions sur les décisions des entreprises relatives à l'imposition des bénéfices tant que la charge fiscale totale reste inférieure ou égale à 15%.

Effets sur l'efficacité: concernant l'objectif d'efficacité, l'effet d'une augmentation de l'impôt sur le bénéfice est plus favorable. Les problèmes de liquidité et la surimposition pourraient en effet être atténués si, en retour, il y avait un allègement de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur le capital. Toutefois, l'augmentation de l'impôt sur le bénéfice nuirait aux investissements, tandis que l'impôt sur la fortune pèse principalement sur l'épargne suisse.

Ampleur de la hausse: puisque seuls les cantons subissent une perte de recettes en raison de la réduction des barèmes ou de l'abolition de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur la fortune, l'augmentation de l'impôt sur le bénéfice devrait avoir lieu au niveau cantonal. Pour compenser entièrement des pertes de recettes cantonales de 1,5 milliard de francs par exemple, la charge fiscale de l'impôt sur le bénéfice devrait augmenter de tout juste un point de pourcentage pour toute la Suisse. Toutefois, cette moyenne approximative ne doit pas occulter le fait que le besoin d'ajustement varierait considérablement d'un canton à l'autre. Comme le montre le chap. 2.1, il existe des différences cantonales en ce qui concerne l'importance fiscale des impôts basés sur la substance. Le poids de l'impôt sur le bénéfice est également très hétérogène entre les cantons.

Au lieu d'une augmentation générale de l'impôt cantonal sur le bénéfice, un réajustement des mesures RFFA pourrait éventuellement aussi être envisagé. Les cantons devront de toute façon se pencher sur cette question lors de la mise en œuvre de l'imposition minimale de l'OCDE, étant donné que les mesures RFFA perdront de leur efficacité pour les grandes entreprises tout du moins.

³⁰ L'imposition minimale de l'OCDE influe non seulement sur la décision relative à l'imposition des bénéfices, mais aussi sur le choix du site d'implantation. Toutefois, ce dernier est sans doute moins influencé pour deux raisons. D'une part, il est probable que les bénéfices puissent être transférés plus facilement que le site d'implantation de l'entreprise; d'autre part, l'imposition minimale de l'OCDE prévoit une déduction de substance (voir chap. 4), qui permet d'admettre des charges fiscales inférieures à 15 % si l'entreprise dispose d'une substance appropriée.

6.2 Relèvement du taux d'imposition partielle pour les participations qualifiées

6.2.1 Rémunération en salaire ou en dividendes

La mise en œuvre de la RFFA et d'autres modifications apportées aux législations fiscales cantonales se sont accompagnées de changements profonds en matière d'imposition des entreprises. Concrètement, les mesures suivantes ont, entre autres, été mises en œuvre:

- Suppression des régimes fiscaux cantonaux et introduction des mesures RFFA (patent box, encouragement fiscal en amont et déduction pour autofinancement);
- Fixation d'un taux d'imposition partielle minimal de 50 % dans la LHID, relèvement du taux d'imposition partielle de 60 % à 70 % pour les participations qualifiées;
- Mise en œuvre de réductions de l'impôt sur le bénéfice à l'échelon cantonal (ne faisaient pas partie de la RFFA, mais ont été pensées en fonction de cette dernière).

Les deux derniers points peuvent notamment inciter les entreprises gérées par leurs propriétaires à repenser la question de la rémunération en salaires ou en dividendes³¹. Cela suppose que l'actionnaire (majoritaire) mette également sa main-d'œuvre à la disposition de l'entreprise. Cette condition est souvent remplie pour les PME à croissance rapide.

Dans la pratique, la décision ne peut pas être prise de manière totalement arbitraire, car les caisses de compensation vérifient l'adéquation du salaire. Pour ce faire, le dividende est mis en relation avec les capitaux propres investis de l'entreprise. Plus le rapport entre les deux chiffres est élevé, plus la probabilité d'une requalification du dividende en salaire est grande. L'autre cas extrême se produit lorsque la rémunération en salaire est plus attrayante que la distribution de dividendes. Ici aussi, il existe certaines limites à un calcul stratégique totalement flexible, car les administrations fiscales interviennent en cas de distribution cachée de bénéfices. Les calculs ci-après font abstraction de ces limites (légal) à la planification fiscale³².

Avant la mise en œuvre de la RFFA, recevoir le bénéfice sous forme de dividende au lieu d'un salaire était avantageux dans une majorité de cantons. Avec la mise en œuvre de la réforme, cette incitation fiscale a été limitée, car le taux d'imposition partielle (minimal) a été augmenté au niveau cantonal et au niveau fédéral. En contrepartie, les cantons ont toutefois réduit la charge fiscale liée à l'impôt sur le bénéfice, de sorte qu'il est difficile de déterminer si l'incitation continue d'opérer à ce jour. C'est pour cette raison que des calculs ont été effectués concernant les avantages des deux modes de rémunération. Les hypothèses formulées pour les calculs sont les suivantes:

- Dans le scénario de référence, le propriétaire génère un revenu de 1 million de francs.
- La personne physique est célibataire, n'a pas d'enfants et n'est pas assujettie à l'impôt ecclésiastique.
- 26 chefs-lieux cantonaux sont considérés. Les barèmes d'impôt sur lesquels sont basés les calculs se réfèrent à l'année 2022.
- Les cotisations des salariés et de l'employeur sont prises en compte. Les cotisations AVS/AI/APG prennent un caractère fiscal dès qu'elles ne sont plus formatrices de rente.

³¹ Les considérations suivantes s'appliquent en grande partie aussi à la question de la neutralité quant à la forme juridique d'un système fiscal. La différence majeure réside dans le fait que, lorsque l'on compare la neutralité de la forme juridique, l'effet de l'impôt sur le capital doit aussi être pris en compte. En revanche, pour ce qui est de la question de la rémunération en salaire ou en dividendes, l'accent est mis entièrement sur la société de capitaux. Or l'impôt sur le capital est « neutre » dans ce domaine.

³² De même, dans la suite du rapport, les questions concernant l'imposition des possibilités de placement dans la prévoyance vieillesse ne sont plus examinées, mais elles peuvent être pertinentes dans la pratique.

L'assurance-chômage est exclue, car elle constitue une assurance contre un risque. Cependant, les cotisations à l'assurance-chômage réduisent le revenu imposable lors de la rémunération en salaire. Les cotisations au deuxième ou au troisième pilier sont totalement exclues de l'analyse³³.

Le calcul d'optimisation du chef d'entreprise dépend des taux de cotisation de l'assurance sociale (qui revêtent un caractère fiscal), de la charge fiscale liée à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur le bénéfice, et du taux d'imposition partielle. L'impôt sur la fortune peut également également influencer la décision finale. L'impôt sur le capital, en revanche, ne revêt aucune importance, car les fonds sortent de l'entreprise, que ce soit sous forme de salaires ou de dividendes. Il convient toutefois d'opérer une distinction en ce qui concerne l'impôt sur la fortune. S'il s'agit d'une entreprise pour laquelle la valeur fiscale déterminante pour l'impôt sur la fortune est fixée à l'issue d'un transfert de propriété ou d'un tour de financement, alors l'impôt sur la fortune n'influence pas le calcul d'optimisation. En revanche, si cette valeur fiscale est déterminée selon la «méthode des praticiens», l'imposition de la fortune encourage la rémunération en salaire, puisque cette dernière réduit le bénéfice et donc la base de calcul de l'impôt sur la fortune.

Le tableau 5 présente, sans tenir compte des effets de l'impôt sur la fortune, la charge fiscale lorsque le propriétaire d'une société de capitaux est libre de choisir entre la rémunération en salaire ou en dividendes pour un revenu d'un million de francs. On y voit que dans tous les chefs-lieux cantonaux, la rémunération en dividendes est plus avantageuse que la rémunération en salaire.

Tableau 5: Charge fiscale pour une rémunération en salaire ou en dividendes d'un million de francs (année: 2022)

Chef-lieu	Charge fiscale en cas de rémunération en salaire	Charge fiscale en cas de rémunération en dividendes	Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge pour la rémunération en dividendes par rapport à la rémunération en salaire
Zurich	427 416	348 373	- 79 042
Berne	446 846	374 524	- 72 321
Lucerne	361 801	284 286	- 77 514
Altdorf	318 417	254 659	- 63 757
Schwyz	318 428	266 648	- 51 780
Sarnen	309 026	251 012	- 58 014
Stans	317 802	248 742	- 69 060
Glaris	369 828	309 150	- 60 678
Zoug	290 406	233 676	- 56 729
Fribourg	407 246	348 697	- 58 549
Soleure	392 881	349 685	- 43 196
Bâle	438 602	383 185	- 55 417
Liestal	459 252	377 537	- 81 714
Schaffhouse	358 459	299 428	- 59 031
Herisau	366 747	297 839	- 68 907
Appenzell	304 743	248 280	- 56 463
Saint-Gall	385 518	284 031	- 101 487
Coire	379 664	292 563	- 87 101
Aarau	388 979	321 184	- 67 795

³³ Les cotisations aux caisses de pension réduisent également la base de calcul de l'impôt sur le revenu en cas de rémunération en salaire. Cependant, la difficulté ici est que les cotisations peuvent différer selon l'activité ou l'âge du salarié. En outre, la réduction de la base de calcul n'est que temporaire, puisque les versements sont imposés à l'âge de la retraite. Enfin, il convient de se demander si les cotisations au régime surobligatoire sont assorties d'une contre-prestation équivalente. En raison de ces nombreuses difficultés, ces cotisations sont exclues des calculs.

Frauenfeld	369 599	299 943	- 69 656
Bellinzone	433 329	395 718	- 37 611
Lausanne	463 178	387 262	- 75 915
Sion	418 356	351 774	- 66 582
Neuchâtel	428 874	336 800	- 92 074
Genève	469 833	382 987	- 86 846
Delémont	431 311	374 931	- 56 379
Moyenne non pondérée	386 790	319 343	- 67 447
Minimum	290 406	233 676	- 37 611
Maximum	469 833	395 718	- 101 487

Source: propres calculs à l'aide du simulateur fiscal de l'AFC. Les calculs ne tiennent pas compte des effets éventuels de l'impôt sur la fortune et des cotisations aux deuxième et troisième piliers.

Les autres résultats de l'analyse sont les suivants:

- **Avantage indépendant de la charge fiscale absolue:** aucune corrélation claire n'est démontrée entre le montant absolu de la charge fiscale liée à l'impôt sur le bénéfice ou à l'impôt sur le revenu et l'avantage relatif de l'une ou l'autre possibilité. Il convient de toujours considérer à la fois la sphère de la personne morale et celle de la personne physique.
- **Atténuation des avantages de la rémunération en dividendes par l'impôt sur la fortune:** si l'on prend en compte l'impôt sur la fortune, les avantages liés à la rémunération en dividendes sont réduits et il se peut même que la balance finisse par pencher en faveur de la rémunération en salaire. L'ampleur de l'effet dépend de la méthode d'évaluation employée: il se fait sentir notamment lors de l'utilisation de la méthode des praticiens, mais pas lorsque les prix de transaction ou la valeur de substance sont utilisés³⁴. L'ampleur concrète de l'influence de l'impôt sur la fortune dépend i) de la charge fiscale liée à l'impôt sur la fortune dans le canton, ii) du taux de capitalisation et iii) d'éventuelles autres particularités (cantonales) en matière d'évaluation de la fortune.

En résumé, nous constatons qu'aucune des deux possibilités de rémunération n'a l'avantage sur l'autre dans tous les cas de figure. Cependant, lorsque le revenu est élevé et que la charge fiscale liée à l'impôt sur la fortune est modérée, la rémunération en dividendes est susceptible d'être régulièrement plus avantageuse. Les incitations à percevoir des dividendes au lieu d'un salaire restent donc une réalité après la mise en œuvre de la RFFA.

³⁴ Tant la valeur de substance que la valeur fiscale déterminée sur la base du prix de transaction aux fins de l'impôt sur la fortune résistent à la planification fiscale, contrairement à la valeur de rendement. Si le bénéfice avant la rémunération en salaire ou en dividendes s'élève à un million de francs et que l'entrepreneur le verse sous forme de salaire, le bénéfice tombe à zéro. Lors de la rémunération en salaire, la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune correspond dans ce cas, selon les cantons, à la valeur de substance ou au tiers de celle-ci en cas d'utilisation de la méthode des praticiens. Si la valeur de substance n'est pas prise en compte, l'avantage de la rémunération en salaire peut être quantifié. Ainsi, un taux de capitalisation de 10 % donne une valeur de rendement de 10 millions de francs (1 million/10 %). Les deux tiers de la valeur de rendement entrent dans la formule utilisée selon la méthode des praticiens, de sorte que la fortune imposable, abstraction faite de toute autre spécificité cantonale, est réduite de 6,67 millions en cas de rémunération en salaire. Avec un barème d'impôt sur la fortune proportionnel de 0,5 %, on obtient une économie d'environ 33 000 francs. Cela ne suffit pas à contrer les avantages de la rémunération en dividendes mentionnés au tableau 5. Toutefois, ils ne sont plus aussi marqués et l'opportunité des deux possibilités peut changer si les bénéfices ou les charges fiscales liées à l'impôt sur la fortune sont plus élevés ou si le taux de capitalisation est plus faible.

6.2.2 Relèvement du taux d'imposition partielle

Les calculs présentés au chap. 6.2.1 montrent que pour les participations qualifiées, lorsque les revenus sont relativement élevés et la charge fiscale liée à l'impôt sur la fortune faible, la rémunération en dividendes est généralement plus avantageuse que la rémunération en salaire. Cela justifierait un relèvement du taux d'imposition partielle. D'autres arguments plaident en faveur de cette mesure:

- Les effets sur l'attrait de la place économique sont liés à l'impôt sur le capital, tandis que l'imposition des dividendes nuit à l'épargne suisse. En revanche, une réduction de l'impôt sur la fortune accompagnée d'une augmentation du taux d'imposition partielle ne devrait pas poser de problème majeur pour la place économique.
- Les problèmes de liquidités et la surimposition qu'entraînent les impôts qui entament la substance peuvent être évités.
- L'égalité juridique en matière d'imposition serait accrue, car les avantages fiscaux qui s'appliquent aux revenus des participations qualifiées par rapport aux dividendes issus de titres flottants seraient réduits.

Étant donné que les modifications apportées à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur le capital concernent les budgets cantonaux et communaux, la compensation financière doit également intervenir à ces échelons. Au niveau fédéral, les dividendes issus de participations qualifiées sont déjà imposés à 70 %; la LHID ne fixe toutefois qu'une imposition minimale de 50 % pour les cantons. Une mesure de compensation pourrait consister à inscrire un taux d'imposition minimum de 70 % dans la LHID, comme c'est le cas au niveau fédéral.

En fonction de l'ampleur de la réduction appliquée aux impôts basés sur la substance, une telle solution peut être neutre sur le plan des recettes en moyenne, mais pas pour tous les cantons. Comme le montre le tableau 6, les situations initiales des cantons diffèrent considérablement.

Il est peu probable qu'une telle mesure de réforme soit possible pour les cantons dont la charge fiscale liée à l'impôt sur le capital est relativement élevée, qui n'autorisent pas l'imputation de l'impôt sur le capital et qui ont déjà aujourd'hui un taux d'imposition partielle de 70 % (ou plus). Les cantons du Tessin, de Genève ou du Jura en font ainsi partie. Ces cantons seraient obligés de porter le taux d'imposition partielle au-delà de 70 % pour parvenir à une réforme neutre sur le plan des recettes.

Actuellement, le taux d'imposition partielle moyen dans les cantons se situe autour de 60 %. S'il devait être relevé d'environ dix points de pourcentage pour atteindre une moyenne de 70 %, il serait possible de générer des recettes supplémentaires de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs. Si la suppression totale de l'impôt sur le capital, voire de l'impôt sur la fortune, était envisagée, cette mesure de compensation serait alors loin d'être suffisante. Elle ne permettrait de financer qu'un ajustement modéré du barème de l'un des deux impôts basés sur la substance.

Tableau 6: Relèvement du taux d'imposition partielle des cantons à 70 % et possibilité d'une réforme neutre sur le plan des recettes au sein d'un canton

	Taux d'imposition partielle en 2022	Charge de l'impôt sur la fortune pour une fortune nette de 10 millions de francs	Charge de l'impôt sur le capital pour 10 millions de francs	Imputation à l'impôt sur le capital?	Potentiel d'une réforme ¹
ZH	50 %	0,57 %	0,17 %	Non	élevé
BE	50 %	0,24 %	0,02 %	Oui	élevé
LU	60 %	0,29 %	0,18 %	Non	existant
UR	50 %	0,19 %	0,01 %	Non	élevé
SZ	50 %	0,20 %	0,01 %	Oui	élevé
OW	50 %	0,14 %	0,01 %	Non	élevé
NW	50 %	0,13 %	0,01 %	Non	élevé
GL	70 %	0,34 %	0,25 %	Non	faible
ZG	50 %	0,26 %	0,07 %	Non	élevé
FR	70 %	0,52 %	0,19 %	Oui	faible
SO	70 %	0,27 %	0,17 %	Oui	faible
BS	80 %	0,50 %	0,10 %	Non	faible
BL	60 %	0,75 %	0,16 %	Non	existant
SH	60 %	0,42 %	0,00 %	Non	existant
AR	60 %	0,40 %	0,05 %	Non	existant
AI	50 %	0,23 %	0,05 %	Oui	élevé
SG	70 %	0,42 %	0,06 %	Oui	faible
GR	50 %	0,32 %	0,47 %	Non	existant
AG	50 %	0,21 %	0,13 %	Oui	élevé
TG	60 %	0,28 %	0,04 %	Oui	existant
TI	70 %	0,48 %	0,29 %	Oui	faible
VD	70 %	0,60 %	0,14 %	Oui	faible
VS	60 %	0,63 %	0,49 %	Non	faible
NE	60 %	0,68 %	0,50 %	Oui	existant
GE	70 %	0,60 %	0,40 %	Oui	faible
JU	70 %	0,55 %	0,19 %	Non	faible

Source concernant l'imputabilité de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital et les taux d'imposition partielle: AFC, brochure fiscale, 2022. Le capital investi ne génère aucun bénéfice. De ce fait, l'imputation à l'impôt sur le capital est inopérante, tandis que les éventuels plafonds de l'impôt sur la fortune s'appliquent. 1= L'étude porte sur le potentiel d'une réforme neutre sur le plan des recettes, avec un taux d'imposition partielle de 70 % et des mesures d'allègement pour l'impôt sur le capital ou l'impôt sur la fortune.

6.3 Introduction d'un impôt sur les gains en capital dans la fortune privée

Le chapitre 6.2 concernait le relèvement du taux d'imposition partielle, y compris les mécanismes d'incitation à recevoir des flux financiers sous forme de salaire ou de dividendes. S'il n'y a pas de restrictions de liquidités dans le cas d'une participation dans une entreprise, c'est-à-dire que les besoins de consommation courants peuvent également être satisfaits par d'autres sources de revenus, il est possible de ne recevoir ni salaire ni dividendes: le propriétaire s'efforce de réaliser des gains en capital exonérés d'impôt sur la fortune mobilière privée. Un autre instrument pour

compenser la perte de recettes consisterait donc à combler une lacune fiscale existante en imposant les gains en capital dans la fortune privée. En 2014, le Conseil fédéral avait déjà envisagé en tant que mesure de compensation financière, lors de la consultation sur la réforme de l'imposition des entreprises III, la création d'un impôt sur les gains en capital pour les titres détenus dans la fortune privée. Il n'y a cependant pas donné suite en raison des avis largement défavorables.

Si l'introduction d'un impôt sur les gains en capital dans la fortune privée (en tant que mesure de compensation financière) est envisagée, les questions (pratiques) suivantes concernant les modalités de cet impôt sont au premier plan:

- Quelles charges doivent être déductibles? (6.3.1)
- Comment définir le champ d'application de l'impôt sur les gains en capital? (6.3.2)
- Faut-il opter pour une imposition distincte des gains en capital et du revenu, voire imposer distinctement différents types de gains en capital? (6.3.3)
- Comment concevoir le barème et comment l'impôt sera-t-il perçu? (6.3.4)
- Comment traiter les éventuelles pertes en capital? (6.3.5)
- Quel est le potentiel de recettes d'un impôt sur les gains en capital? (6.3.6)

Sur la base de ces éléments, plusieurs versions d'un éventuel impôt sur les gains en capital peuvent être élaborées. Neuf modèles ont déjà été évoqués dans le rapport de la commission d'experts sur les lacunes fiscales (1998, pp. 51-67).

6.3.1 Charges déductibles en matière d'impôt sur les gains en capital

Il y a gain en capital lorsque le produit de la vente du placement est supérieur à son prix d'acquisition majoré des charges liées à son acquisition, à sa détention et à sa vente. En ce qui concerne les charges déductibles, il convient de privilégier un système strict et standardisé plutôt que de permettre la déduction des coûts effectifs. Les arguments en faveur de modalités plus strictes sont les suivants:

- Si l'impôt sur les gains en capital est garanti par l'intermédiaire d'agents payeurs, la charge administrative est transférée de l'autorité fiscale à l'établissement financier garant. Un système aussi simple que possible s'impose donc pour répondre aux besoins des agents payeurs.
- Les frais de gestion de fortune peuvent déjà être déduits lors de la détermination du revenu imposable. L'imposition des gains en capital ne devrait pas entraîner d'augmentation supplémentaire de ces frais pour le contribuable. Par conséquent, toute déduction supplémentaire ou augmentation de la déduction existante devrait être refusée.
- L'incitation à générer des gains en capital doit être conservée. De nombreux produits financiers entraînent des coûts de transaction élevés (par exemple, frais d'entrée des fonds, fonds de fonds, réaffectation fréquente du dépôt) qui peuvent souvent être évités sans avoir à faire de compromis sur le profil rendement-risque d'un placement.

Plusieurs autorités fiscales cantonales autorisent déjà aujourd'hui la déduction de 0,2 à 0,3 % du volume de placement comme frais de gestion de fortune ou offrent la possibilité de prouver les coûts effectifs. Une légère augmentation, tout en supprimant la déduction des coûts effectifs (lorsqu'elle est actuellement possible), simplifierait le système fiscal et permettrait de continuer à appliquer le système net.

6.3.2 Champ d'application d'un impôt sur les gains en capital

Les gains en capital devraient être imposés aussi largement que possible afin de ne pas créer d'incitations à investir dans des formes préférentielles de placement. Un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée ne devrait donc pas se limiter aux seuls revenus de la fortune mobilière. Alors que les cantons imposent les gains en capital résultant de la vente de terrains (non) bâtis au moyen de l'impôt sur les gains immobiliers, la Confédération connaît une lacune fiscale pour ce qui est des ventes d'immeubles de la fortune privée. Cette lacune devrait être comblée dans le cadre de l'instauration d'un impôt sur les gains en capital³⁵.

6.3.3 Imposition distincte ou intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu

Intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu: si tous les gains en capital étaient pleinement intégrés au système d'imposition sur le revenu, la progressivité de l'impôt synthétique sur le revenu serait préservée. Toutefois, une telle approche ne tient pas compte du fait que les gains en capital ne s'accumulent pas sur une base annuelle, mais qu'ils résultent souvent d'un horizon de placement à plus long terme. Si l'on prend également en considération le fait que les gains en capital sont nettement plus sensibles aux phénomènes inflationnistes que les revenus du travail, leur intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu conduirait à une surimposition. La cause en est la combinaison des principes de l'annualité et de la valeur nominale. Une intégration dans le barème de l'impôt sur le revenu nécessite que les préoccupations exprimées ci-dessus soient prises en compte (par exemple au moyen d'une imposition partielle ou de réductions en fonction de la durée de détention)³⁶. Un système qui accorde des réductions en fonction de la durée de détention entraîne une charge administrative plus importante, dans la mesure où l'obligation de conservation des documents devrait éventuellement être prolongée au-delà de dix ans. De manière plus grave, ce mode de fonctionnement intensifierait encore les effets de blocage décrits au chapitre 3.4. Il convient donc de le rejeter³⁷.

Il convient en outre de se demander si tous les revenus du capital doivent être imposés intégralement ou si les impôts cantonaux actuels sur les gains immobiliers peuvent être conservés et seuls les revenus du capital mobilier intégrés dans le barème de l'impôt sur le revenu. Pour des raisons pratiques, afin de préserver l'autonomie cantonale, cette dernière approche semble être la solution la plus simple. En plus de l'impôt sur les gains en capital, la Confédération devrait alors prélever un impôt spécial sous la forme d'un «impôt fédéral sur les gains immobiliers» dans la fortune privée. Un autre argument plaide en faveur d'un impôt spécial sur les biens immobiliers: ces transactions n'ont généralement lieu qu'une seule fois au cours de la vie, alors que la fréquence de transfert des éléments de la fortune mobilière est nettement plus élevée.

Conception du barème: dans le cas d'une intégration dans l'impôt sur le revenu, la question du barème ne se pose pas. Seul le taux d'imposition partielle devrait, s'il y a lieu, encore être déterminé par les cantons. Si, en revanche, les gains en capital doivent être imposés séparément, la question se pose de savoir s'il convient de fixer un barème proportionnel ou progressif. Si l'on opte pour un barème progressif, rien n'empêche l'intégration dans l'impôt sur le revenu. L'imposition des gains en capital à l'aide d'un impôt spécial est judicieuse surtout si ces gains doivent être imposés sur la base d'un barème proportionnel. Si l'imposition devait prendre la forme d'un impôt spécial, il est légitime de se demander si les rendements du capital devraient

³⁵ Pour les objets de placement inhabituels (or, monnaies, œuvres d'art, yachts, etc.), un examen approfondi du rapport coût-bénéfice serait nécessaire.

³⁶ Il faut toutefois aussi tenir compte du principe de réalisation, qui constitue déjà un avantage. Si les avantages découlant de ce principe étaient plus importants que les éléments qui conduisent à une surimposition, il pourrait même être justifié d'envisager de durcir la fiscalité à mesure que la durée de détention augmente.

³⁷ Les impôts cantonaux sur les gains immobiliers utilisent déjà aujourd'hui cette approche. De même, en ce qui concerne les gains en capital sur la fortune commerciale, l'imposition partielle n'est accordée que si les titres ont été détenus pendant au moins un an (art. 18 LIFD).

également être intégrés dans ce barème spécial. Cette solution serait indiquée dans la perspective d'une éventuelle compensation des pertes.

En résumé, il semblerait utile de raisonner comme suit d'un point de vue pragmatique: on admet l'imposition distincte des revenus de la fortune mobilière d'une part et immobilière d'autre part. Les cantons continuent ainsi de prélever les impôts cantonaux sur les gains immobiliers, et la Confédération introduit également un impôt spécial de ce type. Cependant, en ce qui concerne les revenus de la fortune mobilière, une imposition commune des rendements du capital et des gains en capital semble indiquée. À défaut, les rendements du capital seraient soumis à l'impôt sur le revenu, tandis que les gains en capital seraient soumis à un impôt spécial. Les rendements du capital devraient donc être soumis à l'impôt spécial ou (et ce serait probablement la solution la plus simple) l'imposition des gains en capital devrait être intégrée à l'impôt sur le revenu. Si cette dernière option était retenue, il serait avantageux d'atténuer l'exacerbation la progressivité au moyen d'une imposition partielle.

6.3.4 Perception de l'impôt et finalité de l'imposition

Il est impossible d'intégrer l'impôt sur les gains en capital à l'impôt anticipé puisque ce dernier repose sur le principe du débiteur et que l'impôt sur d'éventuels gains en capital ne peut être prélevé auprès de la société dont les parts sont vendues. Si une garantie est recherchée, elle devra généralement être fournie par un établissement financier. À cet égard, il faudrait préciser si l'impôt doit être acquitté

- sous la forme d'un impôt à l'agent payeur ou
- à l'issue d'une autodéclaration (éventuellement accompagnée d'une annonce aux autorités fiscales).

Finalité de l'imposition: en ce qui concerne la finalité de l'imposition, il convient de préciser si l'impôt doit avoir ou non un effet libératoire. Sur le plan administratif, l'option la plus simple est l'impôt libératoire sans possibilité de déclaration. C'est alors l'établissement financier qui garantit le paiement de l'impôt sous la forme d'un impôt à l'agent payeur et qui verse le montant au fisc de manière anonyme. En cas de taux unique, il faudra déterminer si les rendements courants du capital doivent également être soumis à ce taux et, dans l'affirmative, si cela doit s'appliquer à tous les rendements du capital mobilier. Si l'impôt libératoire n'était prélevé que sur les gains en capital, les gains en capital et les rendements du capital continueraient à faire l'objet d'un traitement fiscal différent, même si l'écart entre les charges fiscales diminuerait par rapport à aujourd'hui.

Un impôt libératoire sans possibilité de déclaration présenterait l'inconvénient d'avoir un caractère dégressif par rapport au revenu global, car la situation personnelle du contribuable et d'autres éléments du revenu ne seraient pas pris en compte. Cet effet pourrait être atténué en prévoyant une possibilité de déclaration. Pour les revenus du capital élevés, on appliquerait le barème proportionnel de l'impôt libératoire, et pour les faibles revenus, le taux d'imposition marginal personnel du contribuable, qui serait toujours inférieur au taux de l'impôt libératoire. Ce système présenterait toutefois l'inconvénient de réduire à néant les avantages administratifs d'une solution sans possibilité de déclaration. Dans le cas d'un impôt libératoire avec possibilité de déclaration, l'impôt peut être garanti par un agent payeur. Une annonce au fisc pourrait également être envisagée, auquel cas il ne serait plus possible de garantir l'anonymat.

Indépendamment de l'octroi ou non d'une possibilité de déclaration, un barème proportionnel unique devrait s'appliquer dans toute la Suisse afin de réduire au minimum les incitations à l'optimisation fiscale et la charge administrative pesant sur les agents payeurs. Or un tel système irait à l'encontre de la Constitution fédérale, puisqu'il éliminerait l'autonomie des cantons et la concurrence fiscale dans un domaine essentiel du processus d'imposition (revenus du capital mobilier ou du moins gains en capital). Dans l'ensemble, l'impôt libératoire (avec ou sans possibilité de déclaration) ne semble donc pas être la solution idéale pour la Suisse.

Impôt à l'agent payeur ou autodéclaration: si, au lieu d'un impôt libératoire sans possibilité de déclaration, l'impôt est perçu à l'issue d'une autodéclaration ou préalablement garanti sous la forme d'un impôt à l'agent payeur, la charge administrative augmente. Les valeurs d'acquisition et de vente de tous les éléments de la fortune devraient en effet figurer dans la déclaration d'impôt. L'obligation de déclaration concernerait non seulement la valeur d'acquisition des éléments faisant encore partie de la fortune en fin d'année, mais également la valeur d'acquisition et de vente des placements de capitaux acquis et revendus au cours de la période de calcul. Le contribuable devrait également déclarer aux autorités fiscales toutes les variations de stock intervenues ainsi que les bénéfices et pertes enregistrés lors de la réalisation des placements³⁸. En outre, dans le cas de ventes répétées du même titre, il faudrait définir une méthode commune pour déterminer les gains en capital imposables (par ex., la méthode Fifo ou *first in first out*)³⁹. Ces questions administratives se posent généralement aussi en cas d'impôt libératoire. Cependant, elles seraient traitées par des établissements financiers (qui maîtrisent les questions fiscales) plutôt que par les contribuables.

Une autre différence essentielle réside dans le fait que les revenus de la fortune pourraient continuer à être imposés de manière progressive. Dans le scénario avec possibilité de déclaration, cela ne serait possible qu'à concurrence du taux de l'impôt libératoire et dans le scénario sans possibilité de déclaration, les gains en capital seraient systématiquement soumis à un barème proportionnel. Si l'imposition n'intervenait pas dans le cadre de l'impôt sur le revenu, mais plutôt au moyen d'un barème spécial progressif, la progressivité serait toutefois brisée, car les revenus du travail et de la fortune seraient imposés séparément. Il convient donc de rejeter une telle solution.

Si l'on prévoit une autodéclaration, aucune garantie n'empêche de se soustraire au processus d'imposition en dissimulant les revenus. Il faudrait soit prendre ce risque, soit demander à ce que l'agent payeur annonce les revenus perçus aux autorités fiscales. Puisque le principe du débiteur utilisé en matière d'impôt anticipé ne peut pas être appliqué et que le Conseil fédéral a renoncé à introduire un système d'annonce dans son message sur la réforme de l'impôt anticipé⁴⁰, la solution reposant sur une autodéclaration semble problématique pour des raisons d'équité fiscale. Par conséquent, la perception au moyen d'un impôt à l'agent payeur serait préférable si les gains en capital devaient être imposés dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Si l'on pèse les avantages et les inconvénients des différentes possibilités, l'autodéclaration sans garantie doit être rejetée. Un impôt libératoire présente, lui aussi, de nombreux inconvénients, car il brise la progressivité de l'impôt et réduit la marge de manœuvre cantonale. La solution de l'impôt à l'agent payeur semble la plus prometteuse. En cas de garantie par un impôt à l'agent payeur, il serait possible de garantir de la même manière l'imposition des rendements qui sont aujourd'hui garantis par le principe du débiteur, ainsi que les rendements étrangers non garantis. Afin de limiter la charge administrative qui pèserait sur les agents payeurs, il conviendrait de percevoir l'impôt à l'agent payeur sans tenir compte des éventuels impôts à la source déjà perçus. L'imputation de l'impôt à la source peut alors intervenir dans le cadre de la taxation.

En principe, l'imposition intervient lors de la vente du placement. Cependant, il est également concevable que certaines circonstances, comme c'est le cas pour l'impôt sur les gains immobiliers, conduisent à un report d'impôt⁴¹.

³⁸ FF 2000 5573

³⁹ Une charge administrative de même ampleur résulterait également d'un impôt libératoire sans possibilité de déclaration. Toutefois, les différentes valeurs ne devraient alors pas figurer sur la déclaration d'impôt.

⁴⁰ FF 2021 976

⁴¹ Le cas le plus courant est probablement celui des fusions et des situations assimilables à une fusion (cf. rapport de la commission sur les lacunes fiscales, 1998, pp. 47-48). En outre, il faudrait préciser si une acquisition par succession ou par donation doit être considérée comme une aliénation ou si un report du coût d'acquisition est accordé.

6.3.5 Compensation des pertes en capital

Si les bénéfices sont imposés, les pertes doivent également pouvoir être déduites. Il est possible d'envisager des régimes très stricts qui n'autorisent que la compensation des pertes en capital au sein de chaque catégorie de titre, et éventuellement uniquement au moyen de gains en capital, des régimes autorisant la compensation à l'échelle des revenus du capital (y compris, éventuellement, les pertes et rendements de la fortune immobilière), et des régimes sans restriction qui permettent de compenser les pertes en capital sur l'ensemble des revenus⁴².

Le dernier type de régime semble adapté si l'on vise un impôt synthétique sur le revenu. Toutefois, si l'on décide qu'une intégration de l'impôt sur les gains en capital dans l'impôt sur le revenu n'est pas judicieuse, ou si l'on craint également que le moment de l'imposition puisse être contrôlé si le principe de réalisation est appliqué, la compensation des pertes en capital avec le revenu du travail (entre autres) n'est pas appropriée. Par conséquent, les modalités du régime de compensation des pertes ne peuvent être considérées indépendamment des modalités du principe de réalisation et d'une éventuelle intégration dans l'impôt sur le revenu.

Lorsqu'un impôt sur les gains en capital est introduit, il devrait être au moins possible de déduire les pertes du capital mobilier des gains de ce même capital. En cas d'intégration à l'impôt sur le revenu, il faudrait en plus pouvoir déduire les pertes en capital des rendements du capital mobilier⁴³. En outre, au moins l'un des deux mécanismes suivants devrait être examiné, en étroite concertation avec les cantons:

- **Introduction d'un mécanisme de report de pertes:** le législateur autorise l'introduction d'un mécanisme de report de pertes qui reste applicable si le contribuable change de domicile (en Suisse). Soit le report des pertes se poursuit sur le nouveau lieu de résidence, soit la commune de domicile d'origine le prend définitivement en charge au moment du départ. Afin de limiter la charge administrative qui pèse sur les agents payeurs, les pertes doivent être compensées lors de la taxation et non au niveau de l'agent payeur.
- **Compensation partielle avec le revenu du travail:** si un report des pertes s'avère impossible, les contribuables ne peuvent compenser les pertes en capital que l'année où elles sont intervenues. Pour les cas où les pertes en capital d'une période dépassent le revenu du capital (mobilier), il conviendrait d'envisager une compensation avec le revenu du travail, de préférence en tenant compte d'une imposition minimale⁴⁴. Étant donné que la compensation des pertes en capital avec le revenu du travail combinée au principe de réalisation crée des incitations à la planification fiscale, le principe de réalisation doit, à son tour, être reconsidéré.

6.3.6 Produit et répartition d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur des titres

La suppression pure et simple de l'impôt sur la fortune entraînerait une perte de recettes de plus de 8 milliards (et celle de l'impôt sur le capital des pertes de plus de 1,5 milliard) de francs pour les cantons et les communes. Par conséquent, pour qu'une réforme soit neutre sur le plan des recettes, il faudrait élargir les sources de financement public existantes ou en développer de nouvelles. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital créerait une nouvelle source de recettes et comblerait une lacune. Le montant des recettes d'un impôt sur les gains réalisés lors de

⁴² Cependant, il semble qu'aucun des pays de l'OCDE qui prélèvent un impôt sur les gains en capital n'offre un système aussi généreux (Harding, 2013).

⁴³ Lorsque les gains en capital sont imposés sur la base d'un barème spécial bas, un régime de compensation des pertes très restrictif peut se justifier. Dès l'intégration dans l'impôt sur le revenu, les possibilités de compensation des pertes doivent être élargies.

⁴⁴ À cet égard, une limite relative (un certain pourcentage du revenu du travail) ou une limite absolue (d'un montant de y francs) peuvent être envisagées.

l'aliénation d'éléments (mobiliers et immobiliers) de la fortune privée dépend des paramètres évoqués précédemment. Les recettes ont tendance à être plus élevées

- lorsque les possibilités de compensation des pertes sont réduites;
- quand le barème de l'impôt sur le revenu s'applique en lieu et place d'un barème spécial (faible);
- plus l'imposition des gains en capital est exhaustive;
- plus la date de référence pour l'entrée en vigueur du nouvel impôt est appliquée de manière stricte aux titres acquis antérieurement à celle-ci⁴⁵, et
- plus le développement économique est fort.

Lors de la consultation sur la RIE III en 2014, les recettes potentielles d'un impôt sur les gains en capital de la fortune mobilière ont été estimées à environ un milliard de francs. Les estimations publiées dans ce cadre reposaient sur l'hypothèse selon laquelle les gains en capital sur les droits de participation qualifiés ne seraient imposés qu'à 70 % (et ceux provenant d'autres titres imposés à 100 %; Conseil fédéral, 2014, p. 37). En 2000, le Conseil fédéral avait estimé dans le message sur l'initiative populaire «pour un impôt sur gains en capital» que les recettes supplémentaires s'élèveraient à plusieurs centaines de millions de francs.

Tableau 7: Estimation du produit d'un impôt sur les gains en capital intégré dans le barème de l'impôt sur le revenu (en millions de francs)

	Fortune en 2022	Rendement net avant impôt en %	Dont		Base de calcul potentielle (réalisé: 30 %)		Base de calcul potentielle (réalisé: 40 %)	
			Rendement du capital	Accroissement en valeur	Rendement du capital	Gain en capital	Rendement du capital	Gain en capital
Titre de créance	80 194	2,50 %	90 %	10 %	1804	60	1804	80
Actions et autres droits de participation	368 592	7,00 %	40 %	60 %	10 321	4644	10 321	6192
Parts de placements collectifs de capitaux	299 552	5,00 %	60 %	40 %	8987	1797	8987	2396
Fortune mobilière	748 338				21 112	6502	21 112	8669

Source: estimation de l'AFC basée sur les chiffres de la Banque nationale suisse.

Afin d'estimer le potentiel de recettes d'un impôt sur les gains en capital sur la fortune mobilière, les estimations précédentes ont été mises à jour. Les chiffres présentés partent de l'hypothèse

⁴⁵ De même que pour les possibilités de compensation des pertes, cet aspect intertemporel peut être traité de nombreuses manières: on peut imaginer un régime très strict, qui soumettrait tous les titres détenus mais acquis antérieurement au nouveau régime à la date de référence, des régimes «modérés» (par exemple, les gains cumulés mais non réalisés à la date de référence de la réforme restent exonérés d'impôt) et des régimes très favorables aux investisseurs (seuls les titres acquis à partir de la date de référence sont soumis à l'impôt sur les gains en capital).

que les gains en capital sont imposés à 100 % ou 70 %. L'hypothèse du pourcentage des bénéfices comptables qui sera finalement réalisé est cruciale. Les estimations considèrent un pourcentage des bénéfices réalisés de 30 % et 40 %⁴⁶. La base de calcul du tableau 7 se fonde sur des valeurs d'équilibre à long terme. Dans son message sur «l'initiative 99 %», le Conseil fédéral a souligné la difficulté d'une estimation et a constaté que les recettes pourraient être très volatiles dans le temps⁴⁷. En fonction du développement économique, les recettes d'un impôt sur les gains en capital sont susceptibles de fluctuer considérablement. Les bases de calcul présentées dans le tableau 7 ne permettent donc pas de refléter de manière adéquate ni une année en particulier, ni les dix premières années suivant la réforme⁴⁸. Comme mentionné précédemment, les recettes effectives dépendent de nombreux autres facteurs (par exemple, la compensation des pertes) relevant des modalités de l'impôt sur les gains en capital.

En fonction de l'hypothèse relative à la part des bénéfices comptables réalisés à long terme, on obtient une base de calcul variant entre 6,5 et 8,7 milliards de francs. Les effets sur les recettes qui découlent de ces bases de calcul sont présentés dans le tableau 8 pour une imposition intégrale et pour une solution dans laquelle on n'impose que 70 % des gains en capital. On part du principe que la charge fiscale marginale s'élève à 31 % (Confédération: 9 %; cantons et communes: 22 %). Les recettes potentielles à long terme d'un impôt sur les gains en capital sont, avec de très grandes incertitudes, estimées entre 1,4 et 2,7 milliards de francs (voir tableau 8). Au cours des premières années de réforme, le potentiel de recettes devrait toutefois être considérablement inférieur aux chiffres indiqués dans le tableau 8. En outre, les recettes sont également fortement dépendantes des modalités de compensation des pertes. Aux recettes présentées ci-dessous s'ajouteraient enfin des recettes fiscales pour la Confédération grâce à l'introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers.

Tableau 8: Estimation de la répartition des recettes issues d'un impôt sur les gains en capital intégré dans le barème de l'impôt sur le revenu (en millions de francs, état de la fortune 2022)

Niveau / modèle fiscal	Imposition 100 %; réalisation 30 %	Imposition 70 %; réalisation 30 %	Imposition 100 %, réalisation 40 %	Imposition 70 %; réalisation 40 %
Confédération	600	400	800	550
Cantons / communes	1400	1000	1900	1350
Total	2000	1400	2700	1900

Source: estimation de l'AFC. Valeurs arrondies.

Si l'impôt sur le capital devait être entièrement supprimé, les recettes provenant de l'impôt sur

⁴⁶ Une hypothèse de 40 % implique que 60 % des bénéfices comptables ne seront jamais réalisés, ou ne le seront que dans un avenir très lointain, de sorte que le flux de recettes escompté est négligeable. Sur la base des données américaines de 2012, on constate qu'environ 50 % des gains en capital réalisés le sont après une durée de détention de plus de dix ans et environ 30 % après une durée de détention de plus de 20 ans. À ces gains réalisés après de très longues périodes de détention s'ajoutent ceux qui ne sont jamais réalisés. En définitive, le pourcentage des gains en capital réalisés tardivement ou jamais réalisés dépendra probablement des modalités concrètes du principe de réalisation. Dans le système fiscal américain, en cas de succession, tout gain en capital (comptabilisé) couru n'est plus fiscalement pris en compte. Un tel système est à proscrire, car il incite à ne jamais réaliser de gains en capital. Les présentes estimations supposent que 30 ou 40 % de tous les gains en capital seront réalisés. Cette hypothèse reste cependant très incertaine, car sa plausibilité repose sur les chiffres d'un seul pays dont les conditions institutionnelles sont très différentes de celles de l'impôt sur les gains en capital discuté ici.

⁴⁷ L'initiative prévoyait non seulement l'introduction d'un impôt sur les gains en capital, mais également une augmentation de la base de calcul des revenus du capital au-delà d'un certain seuil.

⁴⁸ Au cours des premières années suivant la réforme, les recettes sont fortement tributaires du développement économique. En outre, les modalités de la transition jouent un rôle central (cf. les explications dans la note 45).

les gains en capital devraient être suffisantes pour compenser les pertes subies, au moins à long terme. En revanche, un impôt sur les gains en capital serait loin de compenser l'intégralité des pertes de recettes fiscales qui résulteraient d'une suppression de l'impôt sur la fortune. Il n'y a rien d'étonnant à cela, car la base de calcul de l'impôt sur la fortune est beaucoup plus large que celle de l'impôt sur les gains en capital.

Par conséquent, si l'on se concentre sur des mesures de grande envergure en matière d'impôt sur la fortune, la mise en œuvre d'une seule des mesures de compensation examinées précédemment ne suffirait pas. Il faudrait les combiner ou exploiter d'autres sources de recettes fiscales. Si les revenus des salariés ne devaient pas participer au financement, d'autres sources axées sur l'imposition du capital devraient être exploitées. Parmi les impôts cantonaux, les impôts sur les successions et les donations ou les impôts fonciers seraient les candidats les plus appropriés. Ces impôts frappent toutefois également la fortune (ou un transfert de fortune), de sorte qu'y recourir irait à l'encontre de l'objectif d'un passage d'impôts basés sur la substance à des impôts basés sur le rendement.

6.3.7 Résumé

Dans l'ensemble, de nombreuses versions d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune mobilière privée sont envisageables, dont beaucoup auraient des conséquences négatives sur les plans de la charge administrative, du fédéralisme, de la politique de répartition ou encore de l'efficacité. Plus d'avantages seraient tirés d'une solution qui

- imposerait complètement les gains en capital, mais admettrait un traitement différent des gains en capital issus de la fortune mobilière d'une part et immobilière de l'autre;
- soumettrait les gains du capital mobilier à l'impôt sur le revenu et prévoirait des réductions (au moyen de l'imposition partielle par souci de simplicité);
- garantirait les recettes fiscales au moyen d'un impôt à l'agent payeur avec un barème proportionnel. La charge fiscale finale serait déterminée dans le cadre de la déclaration des revenus et, si nécessaire, on procéderait à un remboursement ou (plus rarement) à une perception ultérieure de l'impôt dû;
- prévoirait une compensation complète des pertes en capital. Dans ce contexte, la compensation «complète» est, de préférence, une compensation dans le temps: on autoriserait alors le report des pertes. Si cela n'est pas souhaité, une compensation sur le revenu du travail peut être envisagée, mais il faudra limiter de manière absolue ou relative le montant déductible aux fins de la compensation. Si l'on devait opter pour cette réglementation très généreuse, le principe de réalisation devrait être reconsidéré.

La détermination des modalités concrètes d'un impôt sur les gains en capital devra tenir compte des intérêts des cantons.

7 Conséquences sur l'autonomie cantonale

Les différentes possibilités de réforme et de compensation financière ont une influence sur l'autonomie cantonale. La présente section ne traitera toutefois que de l'autonomie décisionnelle des cantons.

La mise en place d'un sursis fiscal et d'un report d'impôt ne changerait rien en matière d'autonomie décisionnelle cantonale. Des freins à l'impôt sur la fortune sont également déjà en place. Un impôt sur le capital facultatif renforcerait même l'autonomie décisionnelle des cantons, même si à long terme il est probable que leur souveraineté fiscale concernant l'impôt sur le capital soit de facto limitée en raison de la concurrence fiscale.

Pour ce qui est des mesures plus vastes, il convient d'établir une distinction stricte entre une réduction du barème et la suppression de l'un ou l'autre des deux impôts basés sur la substance. Une réduction du barème n'aurait aucune conséquence en matière d'autonomie décisionnelle cantonale, car la mesure devrait venir des cantons eux-mêmes. Toutefois, il n'en va pas de même de la suppression de l'un ou des deux impôts. L'autonomie décisionnelle des cantons en serait considérablement réduite, car ils ne seraient plus autorisés à prélever cet impôt.

Bien que l'autonomie décisionnelle des cantons ne soit pas affectée par une simple réduction du barème, cette dernière nécessiterait la prise de mesures de compensation financière si elle devait être neutre sur le plan des recettes. Parmi ces mesures, l'augmentation de l'impôt sur le bénéficiaire ne restreindrait pas l'autonomie décisionnelle des cantons. De même, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital la préserverait. Seul l'impôt libératoire sans possibilité de déclaration ne laisserait aucune marge de manœuvre aux cantons puisque tous les gains en capital seraient imposés à un taux uniforme dans toute la Suisse. Il faudrait également renoncer à cette variante du point de vue du fédéralisme, car elle implique d'imposer les gains en capital à un taux unique pour toute la Suisse, mais les revenus du travail à des taux différents d'un canton à l'autre. Si l'on envisageait un relèvement du taux d'imposition partielle comme mesure de compensation, rien ne changerait par rapport à la situation actuelle, étant donné qu'un taux plancher est déjà fixé dans la LHID pour l'imposition partielle. L'autonomie décisionnelle cantonale serait toutefois plus limitée dans les faits, car le relèvement du taux d'imposition partielle de 50 % actuellement à 70 % restreindrait davantage la marge de manœuvre des cantons.

8 Conclusions

Bien des arguments plaident en défaveur de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital. Leurs inconvénients entrent fortement en ligne de compte, notamment pour les entreprises à croissance rapide:

- **Problèmes de liquidités:** Lorsque la rentabilité est faible, l'actionnaire se retrouve parfois contraint de vendre une partie de sa fortune pour s'acquitter de sa dette d'impôt sur la fortune. S'acquitter de l'impôt sur le capital peut également éroder la substance de l'entreprise. Cela s'applique généralement à tous les placements à faible rendement.
- **Surimpositions et sous-impositions:** Pour que les deux impôts ne revêtent pas un caractère confiscatoire, il faut qu'ils puissent être financés durablement par un rendement de fortune, un bénéfice ou une éventuelle plus-value de cession. Une participation dans une PME à croissance rapide est un investissement risqué, qui peut se solder par une perte (totale), mais génère parfois des rendements très élevés. Compte tenu de ce profil de risque et de rendement particulier, le prélèvement d'un impôt sur la fortune ou d'un impôt sur le capital peut, dans bien des cas, sembler injustifié a posteriori parce que le placement a perdu de sa valeur. En contrepartie, les impôts basés sur la substance grèvent moins lourdement les placements très rentables que les impôts basés sur le rendement.

En ce qui concerne l'impôt sur la fortune, trois possibilités de réforme spécifiques ont été examinées dans le présent rapport (chap. 5.1.1 et 5.1.2):

- Report d'impôt ou sursis fiscal (au plus tard jusqu'au moment de la cession)
- Recours accru aux pratiques d'évaluation rétrospectives
- Introduction d'un frein à l'impôt sur la fortune

Concernant l'impôt sur le capital, un report d'impôt ou un sursis seraient aussi envisageables. Les deux mesures suivantes ont également été évaluées (chap. 5.1.3):

- Frein à l'impôt sur le capital
- Perception facultative de l'impôt sur le capital

Parmi les mesures ponctuelles, l'introduction d'un frein à l'impôt sur la fortune entraînerait l'exonération maximale, car, avec cette possibilité de réforme, tous les placements à faible rendement seraient exonérés du paiement de l'impôt sur la fortune. Elle présente l'inconvénient que dans le cadre des placements qui misent principalement sur un gain en capital non imposable, les gains en capital, en plus de ne pas être soumis à l'impôt sur le revenu, ne tomberaient pas ou pas suffisamment sous le coup de l'impôt sur la fortune. Enfin, elle crée de mauvaises incitations en ce qui concerne la modulation de la rentabilité de la fortune (par ex. via la rémunération en salaire plutôt qu'en dividendes). En raison des lacunes fiscales et des mauvaises incitations, il convient d'éviter cette possibilité.

Un sursis dans le cadre de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur le capital pourrait atténuer des problèmes de liquidités çà et là, mais cette mesure se révélerait sans doute insuffisante pour les entreprises qui ont des besoins de capitaux très importants. Un report d'impôt supprimerait ces problèmes de liquidités, mais un report d'impôt (jusqu'à la vente de l'entreprise) serait préjudiciable puisqu'il permettrait d'éviter le paiement de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le capital, en plus d'entraver la réallocation du capital. Jusqu'à présent, le législateur a privilégié le recours accru aux pratiques d'évaluation rétrospectives. L'adaptation de la circulaire CSI 28 devrait permettre d'atténuer à l'avenir légèrement les conséquences fiscales des tours de financement dans les entreprises en phase de constitution (ch. 4). Cependant, un élargissement du champ d'application des pratiques d'évaluation rétrospectives creuserait encore davantage les inégalités d'évaluation qui existent déjà aujourd'hui, tant que la valeur en bourse des titres cotés continue d'être utilisée pour évaluer la fortune.

L'instrument du report d'impôt ou du sursis fiscal pourrait aussi être étendu dans le cadre de l'impôt sur le capital. L'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital ou une perception facultative de l'impôt sur le capital constituent en outre deux possibilités de réforme qui s'appliqueraient uniquement à l'impôt sur le capital. S'agissant des entreprises non rentables, l'introduction d'un frein à l'impôt sur le capital serait un instrument plus précis que le mécanisme d'imputation actuel, qui est inopérant pour ce groupe d'entreprises. L'introduction d'un impôt sur le capital facultatif aurait pour effet d'exacerber la concurrence fiscale entre les cantons, de sorte que l'on peut s'attendre à ce que la charge de l'impôt sur le capital diminue (davantage) avec le temps.

Le rapport a présenté également la possibilité d'abaisser le barème ou de supprimer un des deux impôts voire les deux impôts (chapitre 5.2). Les effets sur l'efficacité du passage d'un impôt basé sur la substance à un impôt basé sur le rendement sont généralement considérés comme avantageux, car les rendements excédentaires «passifs» seraient imposés de manière plus cohérente et la surimposition et les problèmes de liquidités pourraient être atténués. En outre, en fonction de la mesure de compensation choisie, une telle mesure de réforme renforcerait la neutralité du financement du système fiscal, tandis qu'un impôt sur la fortune ou sur le capital, dans le système fiscal actuel où la neutralité du financement n'est pas garantie, est neutre en ce qui concerne les décisions qui portent sur la structure de financement.

Si, parmi les possibilités de réforme ponctuelles, les mesures spécifiques à l'impôt sur le capital

sont avantageuses par rapport aux mesures relatives à l'impôt sur la fortune, il n'y a pas d'avantage évident si l'on considère une réduction générale pour les deux impôts tout en comblant les pertes de recettes. Les possibilités sont toutefois plus limitées en ce qui concerne l'impôt sur la fortune, car son abolition entraîne des difficultés budgétaires. L'abolition de l'impôt sur le capital accompagnée de la prise de mesures de compensation serait quant à elle plus simple à mettre en œuvre.

Un allègement sensible du barème, voire la suppression de l'un des deux impôts, entraînerait, pris isolément, une perte de recettes. Dans la mesure où le présent rapport met l'accent sur une refonte du système fiscal neutre sur le plan des recettes, avec le passage d'impôts basés sur la substance vers des impôts basés sur les rendements, trois mesures de compensation financière ont été examinées (chap. 6). Outre une augmentation de l'impôt sur le bénéfice, ces mesures comprennent un relèvement du taux d'imposition partielle pour les participations qualifiées et l'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée en Suisse. Les mesures de compensation ne sont pas pensées pour un projet de réforme en particulier de l'impôt sur le capital ou de l'impôt sur la fortune, mais peuvent être librement combinées aux différentes possibilités de réforme. Toutefois, en fonction de l'ampleur du projet, plusieurs mesures de compensation pourraient être nécessaires pour que la réforme soit neutre sur le plan des recettes.

Une augmentation de l'impôt sur le bénéfice est la mesure la moins avantageuse des trois propositions examinées. Premièrement, pour les grandes entreprises concernées par la mise en œuvre de la réforme du G20 et de l'OCDE, la charge fiscale aura de toute façon tendance à augmenter, du moins pour les entreprises qui exercent leur activité dans des cantons à la fiscalité faible ou qui bénéficient de certains avantages fiscaux. Deuxièmement, une augmentation de l'impôt sur le bénéfice réduirait considérablement l'attractivité de la place économique. De ce point de vue, il serait plus avantageux de viser une réforme de l'imposition des personnes physiques. Le relèvement du taux d'imposition partielle pourrait par exemple permettre de financer la réduction de l'un des deux impôts. Ainsi conçue, la réforme aurait l'avantage de diminuer les incitations à recevoir un dividende au lieu d'un salaire pour l'entrepreneur. Du point de vue de l'efficacité, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital comme troisième mesure de compensation serait plus avantageuse pour les raisons suivantes:

- Les lacunes résultant de la non-imposition des gains en capital réalisés sur la fortune privée pourraient être comblées dans le cadre de l'impôt sur le revenu, d'autant que l'impôt sur la fortune ne corrige pas complètement l'inégalité d'imposition des revenus de la fortune qui existe actuellement. L'impôt sur la fortune ne constitue donc pas un substitut convaincant à un impôt sur les gains en capital.
- L'introduction d'un impôt sur les gains en capital réduirait la distorsion actuelle en faveur de l'autofinancement et contre le financement par participation.
- Le système fiscal se rapprocherait d'une application de la théorie de l'accroissement de la fortune nette si les gains en capital étaient désormais imposés (au moins au moment de leur réalisation).

L'introduction d'un impôt sur les gains en capital réalisés sur la fortune privée entraînerait une charge supplémentaire pour la majorité des contribuables. Il en résulterait également une charge administrative accrue pour les agents payeurs qui seraient tenus d'acquitter l'impôt. En revanche, il s'agirait d'une simplification du droit fiscal qui éliminerait certains problèmes de délimitation parfois complexes.

Dans l'optique de proposer une réforme neutre sur le plan des recettes, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital serait en principe préférable au relèvement du taux d'imposition partielle. Toutefois, à long terme, ce nouvel impôt pourrait être associé à une harmonisation du taux d'imposition partielle applicable aux dividendes provenant des participations qualifiées et des participations flottantes. Quelle que soit la mesure de compensation préconisée au niveau

des personnes physiques, le passage d'impôts basés sur la substance vers des impôts basés sur le rendement peut contribuer à accroître l'efficacité du système fiscal en évitant à la fois la sous-imposition et la surimposition, en comblant des lacunes fiscales (impôt sur les gains en capital) et en réduisant les inégalités de traitement entre les contribuables (imposition partielle des dividendes).

Bien qu'il y ait de nombreux avantages à passer, de manière neutre sur le plan des recettes, d'une imposition de la substance à une imposition du rendement, on ne peut s'attendre qu'à des effets économiques modérés à l'issue d'une telle refonte du système fiscal, puisque l'imposition continuerait de porter sur le facteur de production qu'est le capital.

Bibliographie

Administration fédérale des contributions (2021) Brochures fiscales 2020. Impôts sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques.

Administration fédérale des contributions (2022) Brochures fiscales 2022. Imposition partielle des rendements provenant de participations détenues dans la fortune privée et dans la fortune commerciale.

Auerbach, A. (1988) Retrospective Capital Gains Taxation. NBER Working Paper No. 2792.

Banque centrale du Luxembourg (2021) L'impôt sur la fortune. Bulletin BCL 2021-2.

Bauer, T., Kasten, T., Siemers L-H. R. (2012) Business Taxation and Wages: Evidence from Individual Panel Data. Econ Discussion Papers 153-3, Siegen.

Brühlhart, M., Gruber, J., Krapf, M. et Schmidheiny, K. (2022) Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. American Economic Journal: Economic Policy, 14(4), pp. 111 à 150.

Burgherr, D. (2021) The Costs of Administering a Wealth Tax. Fiscal Studies 42 (3-4), pp. 677 à 697.

Canton de Berne (2000), Loi du 21 mai 2000 sur les impôts.

Clausing, K. A. (2013) Who Pays the Corporate Tax in a Global Economy? National Tax Journal 66(1), pp. 151 à 184.

Commission sur les lacunes fiscales (1998) Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken).

Conférence suisse des impôts (2022) Circulaire 28. Instructions concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune. Consultable à l'adresse suivante: <https://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente:Kreisschreibenhttp://www.steuerkonferenz.ch/%3eDocuments%3eCirculaires>

Conseil fédéral (2000) Message sur l'initiative populaire «pour un impôt sur les gains en capital».

Conseil fédéral (2009) Rapport «Diminution des recettes fiscales en cas d'exonération des jeunes entreprises développant des innovations» en réponse au postulat 09.3935 du conseiller national Darbellay déposé le 25 septembre 2009.

Conseil fédéral (2014) «Rapport explicatif sur la consultation relative à la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III)».

Conseil fédéral (2017) Rapport «Jeunes entreprises à forte croissance en Suisse» donnant suite au postulat 13.4237 du conseiller national Derder du 12 décembre 2013.

Conseil fédéral (2020) Message concernant l'initiative populaire «Alléger les impôts sur les salaires, imposer équitablement le capital».

Conseil fédéral (2022) Message concernant l'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique).

Devereux, M., Griffith, R. (1998) The taxation of discrete investment choices, IFS Working Papers, No. W98/16, Institute for Fiscal Studies (IFS).

Devereux, M., Griffith, R. (2003) Evaluating Tax Policy for Location Decisions. International Tax and Public Finance, 10, pp. 107 à 126.

Ecoplan (2016) Statistische Grundlagen zu Neugründungen und wachstumsstarken Unternehmen. Auswertungen für die Schweiz und internationaler Vergleich.

Fuest, C., Peichl, A., Siegloch, S. (2020) Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro-

evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), pp. 393 à 418.

Groupe de travail «Start-up» (2017), «Évaluation des jeunes entreprises (start-up)». Consultable à l'adresse suivante: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/50739.pdf>

Harding, M. (2013) Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income. OECD Taxation Working Paper, No. 19.

Harberger, A. (1962) The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy*, 70(3), pp. 215 à 240.

Homburg, S. (2010) *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Stark überarbeitete Aufl. Vahlen, München.

Marti, S., Martinez, I., Scheuer, F. (2023) Does a Progressive Wealth Tax Reduce Wealth Inequality? *Cesifo Working Papers* No. 10317.

Scheuer, F., Slemrod, J. (2021) Taxing our Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), pp. 207 à 230.

Stiglitz, J. E. (1969) The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking. *Quarterly Journal of Economics*, 83(2), pp. 263 à 283.

Wieland, J. (2003) Rechtliche Rahmenbedingungen für die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer. *Rechtsgutachten erstattet für Ver.di*.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Finanzen (Conseil scientifique du ministère fédéral des finances allemand) (2013) «Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse».