

## **Impôts sur les gains en capital**

L'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" sera soumise au vote du peuple le 2 décembre 2001. Lancée dans les années nonante par l'Union syndicale suisse, elle entend frapper les gains en capital réalisés sur la fortune mobilière des personnes physiques d'un impôt de 20% au moins. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent cette initiative.

**Dossier: Imposition sur les gains en capital C3 b2**

# Au détriment de notre place économique

A propos de la votation du 2 décembre 2001 sur l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital"

Regina Hunziker-Blum

L'Union syndicale suisse (USS) a déposé son initiative "pour un impôt sur les gains en capital" le 5 novembre 1999. Munie de 104 407 signatures valables, elle se présente sous forme d'un projet élaboré de toutes pièces. Elle sera soumise à votation le 2 décembre 2001, soit 2 ans après son dépôt.

## Définition générale des gains en capital

Par gain en capital, il faut entendre l'accroissement de valeur enregistré entre le moment de l'acquisition d'un élément de fortune et celui de sa vente. D'un point de vue purement comptable, il correspond à la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Contrairement au produit de la fortune, le gain en capital ne peut être consommé sans qu'il y ait perte de substance. La plus-value sur l'élément de fortune se modifie tout au long de la durée de possession et n'est réalisée que lors de la vente. D'un point de vue économique, le gain en capital est un revenu réalisé sur un élément de fortune qui n'est en principe engrangé qu'une seule fois. Le gain peut résulter de modifications de prix ou de valeurs d'éléments de fortune non monétaires (papiers-valeurs, métaux précieux, bijoux, véhicules, etc.); mais à l'inverse, il peut y avoir une perte de capital.

## Le droit en vigueur

Du point de vue du droit constitutionnel, la Confédération a aujourd'hui déjà la compétence de taxer, outre le revenu de l'activité lucrative et de la fortune, les gains réalisés sur la fortune mobilière (et immobilière). Selon le message du Conseil fédéral, il n'est pas nécessaire que la Constitution mentionne expressément les bénéfices réalisés sur la fortune mobilière. En Suisse, les gains en capital sur la fortune privée mobilière des personnes physiques sont généralement exonérés d'impôt. Font exception les bénéfices réalisés par des investisseurs privés exerçant leur activité à titre commercial.

## Le contenu de l'initiative

L'initiative de l'USS demande que la Constitution soit complétée par une disposition prévoyant que "La Confédération perçoit un impôt spécial sur les gains en capital qui sont réalisés sur la fortune mobilière et qui sont exonérés de l'impôt fédéral direct". Elle prévoit les règles suivantes: les gains en capital sont taxés à un taux unique et proportionnel d'au moins 20%; les pertes en capital peuvent être déduites des gains en capital lors de l'année fiscale et au maximum durant les deux années qui suivent; la législation exonère de l'impôt les gains mineurs. Elle peut prévoir que l'impôt est perçu par les cantons aux frais de la Confédération. Enfin, elle peut introduire un impôt à la source pour garantir l'encaissement de l'impôt.

En même temps, l'initiative demande l'adjonction d'un nouvel article aux dispositions transitoires. Ce texte prévoit que si aucune loi d'application n'est entrée en vigueur dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'article constitutionnel sur l'impôt sur les gains en capital, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance. Le taux de l'impôt est de 25% et une franchise de 5000 francs est accordée.

## Les raisons du lancement de l'initiative

L'initiative a été lancée à une époque caractérisée par de bonnes années boursières, mais aussi par la récession, le chômage et des déficits des collectivités publiques élevés. Les auteurs de l'initiative justifiaient notamment leur démarche par le fait qu'entre la fin de 1990 et la fin de 1997, la valeur de toutes les actions suisses cotées en Bourse avait sensiblement augmenté et que les gains en capital réalisés en cas de vente étaient toujours exonérés pour les particuliers. Certaines lacunes fiscales et possibilités d'évasion fiscale légales auraient également déçu certains citoyens. C'est ce qui a amené les auteurs de l'initiative à demander l'introduction d'un impôt de 20% au minimum sur les gains privés en capital. Ils demandent que ces gains

soient traités comme les gains immobiliers ou les revenus des salariés. Pour eux, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital est un acte d'équité fiscale.

#### Le point de vue du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral rejette l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" sans lui opposer de contre-projet. Plusieurs raisons expliquent ce rejet: cet impôt entre en concurrence avec l'impôt sur la fortune, il est financièrement assez peu rentable et est administrativement très compliqué, aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Le Conseil national et le Conseil des Etats, de leur côté, ont également décidé le 22 juin 2001 de recommander au peuple le rejet de cette initiative, respectivement par 120 voix contre 65 et par 26 voix contre 5.

#### Les expériences des cantons

En 1984, sept cantons taxaient encore les bénéficiers enregistrés sur la fortune mobilière privée: Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, les Grisons, Soleure, Thurgovie et le Jura. Les cantons du Valais et de Saint-Gall connaissaient un impôt sur les gains de participation. Entre-temps, ces cantons ont renoncé à leurs impôts sur les gains en capital et sur les gains de participation, le dernier en date à abolir cet impôt étant le canton des Grisons, en 1996. Les cantons l'ont aboli principalement pour promouvoir la propriété, mais aussi parce qu'il était difficilement applicable et ne rapportait que de faibles recettes. Ils jugeaient en outre cette taxation compliquée et estimaient le rapport coût/rendement de la démarche disproportionné.

Les rendements des impôts cantonaux sur le capital			
Canton	Aboli	Rendement Impôt sur les gains en capital avant son aboli- tion (en mio.fr.)	Rendement en % des impôts cantonaux
Bâle-Ville	1987	20.1	1.4
Bâle-Campagne	1987	1.0	0.2
St-Gall	1986	0.8	0.1
Grisons	1996	0.9	0.2
Thurgovie	1985	0.2	0.1
Jura	1987	1.0	0.8

#### Prévisions de revenus très variables

Il n'existe pas d'indications fiables concernant le potentiel de recettes d'un impôt fédéral sur les gains en capital. Les estimations varient entre 100 millions et 1 milliard. Ce qu'on peut dire avec certitude, c'est que le rendement de l'impôt dépendrait fortement de l'évolution boursière, mais aussi de l'attitude des investisseurs.

A partir d'estimations reposant sur d'anciens chiffres cantonaux et sur des comparaisons avec l'étranger, le Conseil fédéral arrive à un rendement de l'ordre de 100 à 400 millions de francs. Une étude de l'Université de Bâle le chiffre à 200 à 300 millions de francs en partant d'hypothèses favorables à l'impôt sur les gains en capital et en négligeant les possibilités d'évasion fiscale. Enfin, les auteurs de l'initiative s'attendent à un rendement compris entre 400 millions et 1 milliard de francs. Ils fondent leurs estimations sur la base d'une progression de la valeur des actions de l'ordre de 5 à 10% par an en moyenne.

#### Coûts de prélèvement élevés

Si les cantons ont renoncé à taxer les gains en capital, c'est notamment parce les coûts de l'opération sont très élevés. Les partisans de cet impôt font valoir que le traitement électronique des données permettrait aujourd'hui de percevoir plus facilement cet impôt que ce n'était le cas par le passé. Mais les difficultés d'application existent toujours bel et bien, de même que l'insuffisance des possibilités de contrôle. La fixation du prix coûtant par exemple lors de l'exercice ou de la vente de droits de participation, de l'attribution d'actions gratuites, de la conversion d'actions, de splitting d'actions se heurte aux plus grands obstacles, aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Afin de prévenir toute possibilité d'évasion fiscale dans ce domaine, l'initiative prévoit dans les dispositions transitoires le prélèvement d'un impôt à la source sur le modèle de l'impôt anticipé. Avec un impôt à la source forfaitaire sur le produit de la vente, le contribuable devrait également acquitter l'impôt en cas de perte. L'impôt à la source serait calculé sur le bénéfice proprement dit. Mais là, les banques touchent souvent leurs limites, dans la mesure où les informations concernant les transactions antérieures leur font défaut.

#### Comparaison internationale

Contrairement à la totalité des pays industrialisés, la Suisse n'impose pas les bénéfices en capital réalisés sur la fortune

privée mobilière. Mais il n'est pas très significatif de vouloir procéder à des comparaisons sur un seul type d'impôt. C'est le système fiscal dans son ensemble qu'il faut envisager. On s'aperçoit alors que de nombreux pays, tels la Belgique, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Japon, l'Autriche et le Portugal, contrairement à la Suisse, ne connaissent pas l'impôt sur la fortune. D'autres pays comme la France ne prélèvent qu'un impôt sur la richesse qui frappe exclusivement les fortunes très élevées. Même dans les pays qui ont à la fois un impôt sur les gains en capital et un impôt sur la fortune, ce dernier n'a de loin pas la même importance financière qu'en Suisse.

Avec la double imposition économique, le système fiscal suisse frappe fortement les rendements, contrairement à ce qui se fait à l'étranger. Outre l'impôt sur la fortune prélevé par les cantons, la Suisse connaît encore le droit de timbre de négociation sur le produit de la vente des titres, que ne connaissent pas les Etats-Unis, ni l'Allemagne, ni les Pays-Bas, ni la plupart des autres pays.

La comparaison avec les différents pays qui prélèvent un impôt sur les gains en capital donne une image contrastée. Certains pays ne frappent que les bénéfices à court terme. C'est ainsi par exemple que le Luxembourg ne taxe que les gains en capital à caractère spéculatif, c'est-à-dire ceux liés à une durée de possession ne dépassant pas six mois. D'autres pays ne taxent que les bénéfices réalisés sur des participations importantes. En Belgique par exemple, le vendeur doit être en possession d'au moins 25% des titres de participation pour être touché. D'autres pays appliquent aux gains en capital réalisés à long terme des taux fortement réduits, de généreux montants exonérés et l'indexation du prix coûtant. Pour ce qui est de la prise en compte et du report des pertes, il faut dire que dans la quasi-totalité des pays, la réglementation est plus généreuse que les auteurs de l'initiative ne le prévoient pour la Suisse. Bref: aucun pays ne cumule un fort impôt sur la fortune avec un impôt sur les gains en capital aussi élevé que celui que prévoit l'initiative.

### **Ménager les riches?**

L'équité fiscale à laquelle se réfèrent les auteurs de l'initiative est à prendre au sérieux. Les contribuables disposant d'une fortune ne sont pas au bénéfice d'un traitement de faveur dans le système fiscal suisse. C'est eux qui acquittent la plus grande part de l'impôt sur la fortune, qui rapporte plus de 3,9 milliards de francs par an. Il en est de même de l'impôt fédéral direct qui voit 5% des contribu-

bles payer près de 60% du produit de l'impôt. De même, les gains en capital sur la fortune immobilière sont déjà taxés dans tous les cantons. Ces faits autorisent à conclure que les personnes ayant des revenus élevés et les propriétaires de grandes fortunes contribuent pour une part importante au financement des budgets publics.

### **Prise en compte des gains et des pertes**

Outre un montant exonéré de 5000 francs par contribuable, l'initiative prévoit une déduction limitée des pertes. Elle n'admet la déduction des pertes des gains en capital que lors de l'année fiscale et au maximum durant les deux années qui suivent. La possibilité de déduire les pertes est donc très limitée. Il peut très bien se produire qu'un investisseur subisse des pertes en capital, mais qu'il ne puisse les déduire des gains réalisés, parce que ceux-ci n'existent pas. Lors d'un krach boursier, il n'y a guère d'actions dont le cours monte contre la tendance générale. Ceux qui enregistrent des pertes ne trouveront guère dans leur portefeuille des valeurs bénéficiaires. Admettons que la Bourse se reprenne et que l'investisseur privé vende ses titres en réalisant des bénéfices sur les cours: il ne pourra pas déduire ses pertes antérieures de ses bénéfices. En d'autres termes, l'initiative privatise les pertes et étatique les bénéfices!

Elle ne tient d'ailleurs pas compte de la durée de possession des titres. Elle ignore également l'aspect des bénéfices apparents dus à l'inflation.

### **Evolution fiscale en Suisse**

La quote-part fiscale mesure les recettes fiscales et les cotisations d'assurances sociales rapportées au produit intérieur brut. Elle constitue un indicateur de la charge fiscale. Cette dernière représente à son tour un indicateur important de l'attrait économique d'un pays. L'augmentation supérieure à la moyenne de la charge fiscale suisse dans les années nonante est préoccupante. En 1999, la quote-part fiscale s'est établie à 35,1%, alors qu'elle était encore de 30,9% en 1990, donc 4,2 point en dessous. L'écart qui la sépare des autres pays industrialisés s'est beaucoup réduit. Ont notamment contribué à cette évolution la création de nouvelles recettes fiscales, telles l'augmentation du taux de cotisations AVS et la TVA. Dans le même temps, d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Japon et l'Irlande sont parvenus à réduire leur quote-part fiscale malgré la récession.

### Imposition multiple du capital

L'impôt sur la fortune des personnes physiques a été aboli sur le plan fédéral en 1958, celui des personnes morales, l'impôt sur le capital, en 1997. Mais tous les cantons prélèvent un impôt général sur la fortune auprès des personnes physiques et un impôt sur le capital auprès des personnes morales. La loi sur l'harmonisation fiscale oblige même les cantons à prélever un impôt sur la fortune et sur le capital.

L'impôt sur la fortune se calcule sur la base de la totalité des avoirs du contribuable, compte tenu des dettes. Le barème fiscal étant généralement progressif, la charge effective totale dépend du niveau de la fortune, du taux d'impôt et du coefficient d'imposition appliqués. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital reviendrait à créer une double imposition de la fortune puisque la fortune en tant que telle est déjà imposée. Il convient de relever à cet égard qu'en Suisse, avec la double imposition de la société et de l'actionnaire, les droits de timbre d'émission et de négociation et avec l'impôt sur la fortune, les investisseurs sont déjà taxés.

### Répercussions sur la prévoyance

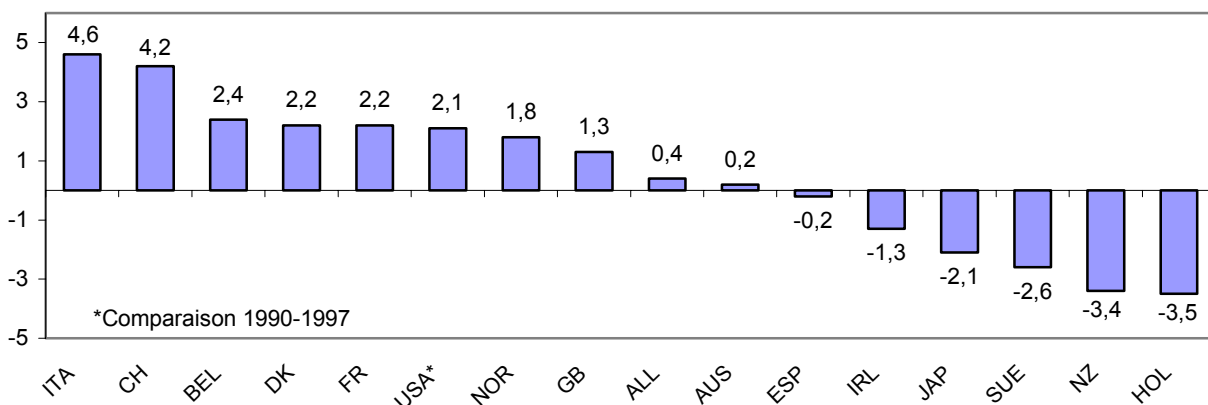
L'introduction d'un impôt sur les gains en capital se traduirait, dans un premier temps du moins, par une diminution des cours sur le marché suisse des actions, parce que de nombreux investisseurs voudraient mettre à l'abri les gains en capital encore exonérés qu'ils ont réalisés. Et même si

elles étaient exonérées de l'impôt sur les gains en capital, les caisses de pension, l'AVS, les assurances vie et autres assurances sociales verraient chuter les cours de leurs placements en actions. Les assurances sociales sont déjà confrontées aujourd'hui à de grands défis démographiques. Les impasses de financement qui s'annoncent dans ce secteur désécurisent de larges couches de la population. C'est notamment pourquoi l'épargne sous forme d'actions devient de plus en plus populaire dans la population suisse. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital viendrait entraver la constitution d'une fortune privée précisément au moment où des incertitudes pèsent sur l'avenir des assurances sociales.

### ... sur la place financière suisse

La place financière suisse occupe 8% des personnes occupées à plein temps en Suisse ou plus de 200 000 personnes, mais elle rapporte plus de 12% du produit intérieur brut et plus de 21% du produit de la fiscalité; les collaborateurs des banques, des assurances et des autres entreprises financières comptent beaucoup dans les assurances sociales. Aujourd'hui déjà, la Suisse dépend beaucoup de la place financière et une diminution des opérations sur le marché des capitaux se traduirait nécessairement par une perte d'emplois. Dans les cantons de Genève et de Zurich par exemple, le secteur financier contribue à raison de plus de 25% au produit intérieur brut régional. Couplée au débat sans cesse relancé sur le secret bancaire, l'introduction

**Variation de la quote-part fiscale entre 1990 et 1998**  
(en %)



Source: DFF, Finances publiques

de l'impôt sur les gains en capital découragerait les investisseurs étrangers. Ils éviteraient la Suisse par crainte d'une détérioration de ses conditions-cadre.

#### **... et sur les PME**

L'impôt sur les gains en capital réduit l'incitation à acquérir ou à vendre des actions et des titres de participation et entrave ainsi la marche de l'économie, mais en particulier celle des petites et moyennes entreprises et des arts et métiers. C'est elles qui sont le plus touchées par la raréfaction et le renchérissement du capital propre et du capital risque. Elles dépendent des mises de fonds de leurs propriétaires et des personnes qui leur sont proches.

L'impôt sur les gains en capital aurait des répercussions sur les dispositions successorales dans les PME qui revêtent la forme juridique d'une société à responsabilité limitée ou d'une société anonyme. Il serait à acquitter lors de la remise ou de la vente de l'entreprise à son successeur. Cet impôt est susceptible de mettre directement sa survie en péril. Car comme nous l'avons vu, l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" ne tient pas compte de la durée de possession des titres et des parts.

#### **Commentaire**

L'initiative "pour un impôt sur les gains en capital" est un produit des années nonante, époque au cours de laquelle les cours de la Bourse s'envolaient, mais où les déficits des collectivités publiques étaient élevés, la récession et le chômage prononcés. Dans l'intervalle, ces caractéristiques se sont modifiées. Alors qu'aujourd'hui, la plupart des pays industrialisés réduisent les impôts et les taxes, la Suisse envisage l'éventualité d'un impôt supplémentaire. Il ne faudrait pas que le pouvoir d'achat en Suisse et l'attrait de la place économique soient érodés par des impôts supplémentaires. Des impôts modérés pour les entreprises comme pour les particuliers comptent parmi les attraits d'un pays. L'impôt sur les gains en capital rapporterait peu et rendrait la place financière suisse peu attrayante. Il mêlerait des systèmes fiscaux qui ne vont pas ensemble, entraînerait des coûts administratifs disproportionnés pour l'Etat et le contribuable et toucherait particulièrement la classe moyenne, les petits investisseurs et les petites et moyennes entreprises. Il faut donc rejeter l'initiative "pour un impôt sur les gains en capital".