



SGB Schweizerischer  
Gewerkschaftsbund  
USS Union syndicale  
suisse  
USS Unione sindacale  
svizzera

DOC

Documentation

correspondance case postale 64  
3000 Berne 23  
téléphone 031/371 56 66 + 67  
télécopie 031/371 08 37  
CCP 30-2526-3

**N° 77**

# **L'impôt sur les gains en capital: vers une plus grande justice fiscale**

## Sommaire

<b>Quels sont les objectifs de l'initiative pour un impôt sur les gains en capital ?</b>	<b>3</b>
<b>Pourquoi avons-nous besoin d'un impôt sur les gains en capital ?</b>	<b>3</b>
<b>Avantages d'un impôt sur les gains en capital</b>	<b>4</b>
<b>1. Pourquoi le Conseil fédéral refuse l'impôt sur les gains en capital</b>	<b>6</b>
<b>2. Équité de l'imposition, efficacité économique et transparence</b>	<b>6</b>
<b>3. Concurrence avec l'impôt sur la fortune ?</b>	<b>8</b>
<b>4. Frais de perception</b>	<b>8</b>
<b>5. Productivité</b>	<b>9</b>
<b>6. Examen par le Conseil fédéral d'un impôt sur les participations</b>	<b>10</b>
<b>7. Conclusion</b>	<b>11</b>
<b>10 arguments contre un impôt sur les gains en capital et ce qu'il faut en penser</b>	<b>12</b>
<b><u>Un produit fiscal minime ?</u></b>	
<b>Affirmation n°1 : de faibles recettes</b>	<b>12</b>
<b>Affirmation n°2 : une planification difficile des recettes</b>	<b>13</b>
<b><u>Mise en œuvre concrète</u></b>	
<b>Affirmation n°3 : une perception compliquée</b>	<b>13</b>
<b>Affirmation n°4 : contrôles problématiques des déclarations fiscales</b>	<b>14</b>
<b>Affirmation n°5 : danger de fraude fiscale</b>	<b>14</b>
<b><u>L'aménagement du régime fiscal suisse</u></b>	
<b>Affirmation n°6 : double imposition de la fortune</b>	<b>14</b>
<b>Affirmation n°7 : double imposition des bénéfices des entreprises</b>	<b>15</b>
<b><u>Affaiblissement de la place financière et économique suisse</u></b>	
<b>Affirmation n°8 : émigration des capitaux ou des particuliers fortunés</b>	<b>15</b>
<b>Affirmation n°9 : cherté du capital pour les entreprises</b>	<b>16</b>
<b><u>Mauvaises expériences au niveau cantonal</u></b>	
<b>Affirmation n°10 : cet impôt a été aboli dans les cantons</b>	<b>16</b>

## **Quels sont les objectifs de l'initiative populaire pour un impôt sur les gains en capital ?**

Le 2 décembre 2001, le peuple suisse se prononcera au sujet de l'initiative populaire de l'Union syndicale suisse (USS) pour un impôt sur les gains en capital. Cette initiative poursuit les objectifs suivants :

- Les gains en capital seront imposés à un taux de 25%, le parlement fédéral pouvant cependant prévoir, via la loi, un taux de 20%.
- Par gains en capital, l'initiative entend les gains réalisés sur la vente d'actions, sur les options, sur des opérations de spéculation ou d'autres transactions portant sur des papiers-valeurs (titres).
- L'initiative prévoit que les pertes en capital pourront au maximum durant les deux années qui suivent, être prises en compte avec les gains réalisés sur des transactions portant sur des titres, c'est-à-dire qu'elles pourront être déduites des gains en capital lors de l'année fiscale et au maximum durant les deux années qui suivent. Elles ne pourront toutefois être déduites que des gains en capital et non des autres revenus.
- Les gains en capital ne seront imposés que s'ils sont réalisés, c'est-à-dire uniquement à partir du moment où des ventes d'actions, des transactions boursières, des options ou des transactions spéculatives portant sur des titres débouchent dans les faits sur des gains.
- Les premiers 5'000 francs de gains en capital seront exemptés de l'impôt. Cela signifie que les petits investisseurs qui possèdent des actions pour un montant de 70'000 francs au plus ne paieront pas cet impôt.

## **Pourquoi avons-nous besoin d'un impôt sur les gains en capital ?**

Le régime fiscal suisse est injuste. En effet, les personnes comme vous et moi qui reçoivent un certificat de salaire sont imposées jusqu'au dernier centime qu'elles gagnent, alors que le fisc fait cadeau de milliards de francs aux particuliers qui détiennent des actions.

Les exemples ci-dessous montrent à quel point ce système est injuste :

- Margrit B., coiffeuse à St-Gall, a gagné 18'000 francs à la **Loterie suisse à numéros**. Elle devra payer trois fois des impôts sur ce gain, à savoir : l'impôt fédéral, l'impôt cantonal et l'impôt communal.
- François G, serveur à Genève, reçoit chaque jour de son patron, en plus de son salaire, un **dîner gratuit**. Ce dernier sera également imposé à trois niveaux comme un revenu.
- Il y a quelques années, Madame et Monsieur F. de Fribourg ont acheté une **petite villa**. Aujourd'hui, Monsieur étant gravement malade, ils sont contraints de la vendre. L'impôt sur les gains immobiliers frappera la modeste augmentation de valeur enregistrée entre temps par leur maison.

- Tout autre exemple : Gert S., spéculateur amateur zurichois, a acheté en juin 1995 pour 80'000 francs de parts d'un **fonds en actions** qu'il a revendues en juin 2000 pour un montant de 367'460 francs. Tout le bénéfice lui reviendra car ce gain n'est soumis à aucun impôt (ni fédéral, ni cantonal, ni communal).

L'initiative populaire de l'USS pour un impôt sur les gains en capital veut **mettre un terme à cette injustice**.

**À partir du moment où ils sont réalisés, les gains en capital doivent être imposés comme tout autre forme de revenu. Les millionnaires qui ne paient pas d'impôt, cela ne devrait pas exister !**

### **Avantages d'un impôt sur les gains en capital**

Les avantages que représente l'impôt sur les gains en capital sont nombreux :

- Grâce aux nouvelles recettes fiscales (jusqu'à un milliard de francs) qu'apportera l'impôt sur les gains en capital, l'État pourra **alléger la charge supportée par les contribuables « normaux »**.  
Les adversaires de cette initiative prétendent que celle-ci augmenterait encore plus les impôts ainsi que la charge fiscale supportée par les uns et les autres. C'est l'inverse qui est vrai : l'initiative pour un impôt sur les gains en capital allégera la charge fiscale de la grande majorité des contribuables. Elle mettra aussi fin aux privilèges fiscaux dont profitent actuellement les riches et l'État verra par conséquent s'accroître les recettes que lui fourniront les riches et les « super-riches » de ce pays, ce qui lui permettra donc d'alléger la charge supportée par les contribuables normaux.
- Les gains en capital de la **prévoyance vieillesse** ne seront **pas concernés** par l'impôt sur les gains en capital, contrairement à ce que prétendent les adversaires de l'initiative.  
Seul(e) celui ou celle qui pense, en prévision de sa vieillesse, pouvoir améliorer son capital à l'aide de spéculations portant sur des devises, des actions ou d'autres titres devra, comme tout le monde, payer des impôts sur ces revenus supplémentaires.
- Jusqu'à 5000 francs, les gains en capital réalisés par des **petits détenteurs/détentrices d'actions** ne seront pas soumis à l'impôt.
- Il n'y aura **pas de double imposition** de la fortune et des gains en capital. L'impôt sur les gains en capital ne sera perçu que par la Confédération. Or celle-ci ne prélève aucun impôt sur la fortune.
- L'initiative ne prescrit pas le mode de prélèvement de l'impôt. Les expert(e)s, le Conseil fédéral et le parlement fédéral pourront ainsi mettre au point **une méthode de perception efficace et non bureaucratique**. De nombreuses propositions à ce sujet existent déjà.

Par ailleurs, nous connaissons aujourd'hui déjà un impôt sur les gains en capital qui

fonctionne correctement. Il concerne les personnes qui réalisent sur un plan commercial des transactions portant sur des titres. Par conséquent : quand on veut on peut.

- Des expert(e)s bancaires et boursiers prétendent qu'**à long terme, les actions réalisent toujours un rendement** de 7 à 8 pour-cent en moyenne. Par conséquent, malgré les fluctuations boursières, le produit d'un impôt sur les gains en capital sera à long terme assuré et positif.

Le principal argument avancé contre l'initiative de l'USS consiste à dire qu'étant donné que le produit de l'impôt s'avérera des plus minimes, l'introduction de ce dernier n'apportera absolument rien, mis à part un surcroît de bureaucratie. S'il devait effectivement en être ainsi, il faudrait alors se demander pourquoi les banques investissent des millions de francs contre cet impôt. Ou bien ce dernier ne rapportera rien et alors il ne représente aucune menace pour la place financière et ses riches client(e)s. Ou bien il rapportera quand même un produit plus élevé que ce que reconnaissent les adversaires de l'initiative, ce qui explique alors leur engagement. Mais alors, leur argument ne tient plus.

- L'impôt sur les gains en capital n'entraînera **aucune fuite de capitaux vers l'étranger**. Où donc devraient-ils donc fuir ? La Suisse est en effet le seul pays de l'OCDE (à l'exception de la Grèce) à ne pas connaître d'impôt sur les gains en capital...

**L'impôt sur les gains en capital contribuera à améliorer la justice fiscale en Suisse.**

Les chiffres ci-dessous montrent bien à quel point c'est nécessaire :

**1<sup>ère</sup> tendance : les riches s'enrichissent toujours plus, alors que les pauvres ne cessent de s'appauvrir.**

**2<sup>e</sup> tendance : grâce aux baisses d'impôts, les riches participent toujours moins au financement des charges qui incombent à la société, alors qu'au contraire, les pauvres doivent toujours plus souvent passer à la caisse (TVA, primes des caisses-maladie, taxes, etc.).**

En Suisse, les 5% les plus riches possèdent une fortune supérieure à celle des 95% restants de la population.

Les 20% les plus riches de Suisse empochent 37% de tous les revenus, alors que les 20% les plus pauvres n'en reçoivent qu'à peine plus de 8% ; et ils n'ont pas non plus de fortune, mais des dettes dont ils doivent payer les intérêts qui reviennent aux riches.

L'introduction d'un impôt sur les gains en capital permettrait à tout le moins de corriger cette dernière injustice.

## 1. Pourquoi le Conseil fédéral refuse l'impôt sur les gains en capital

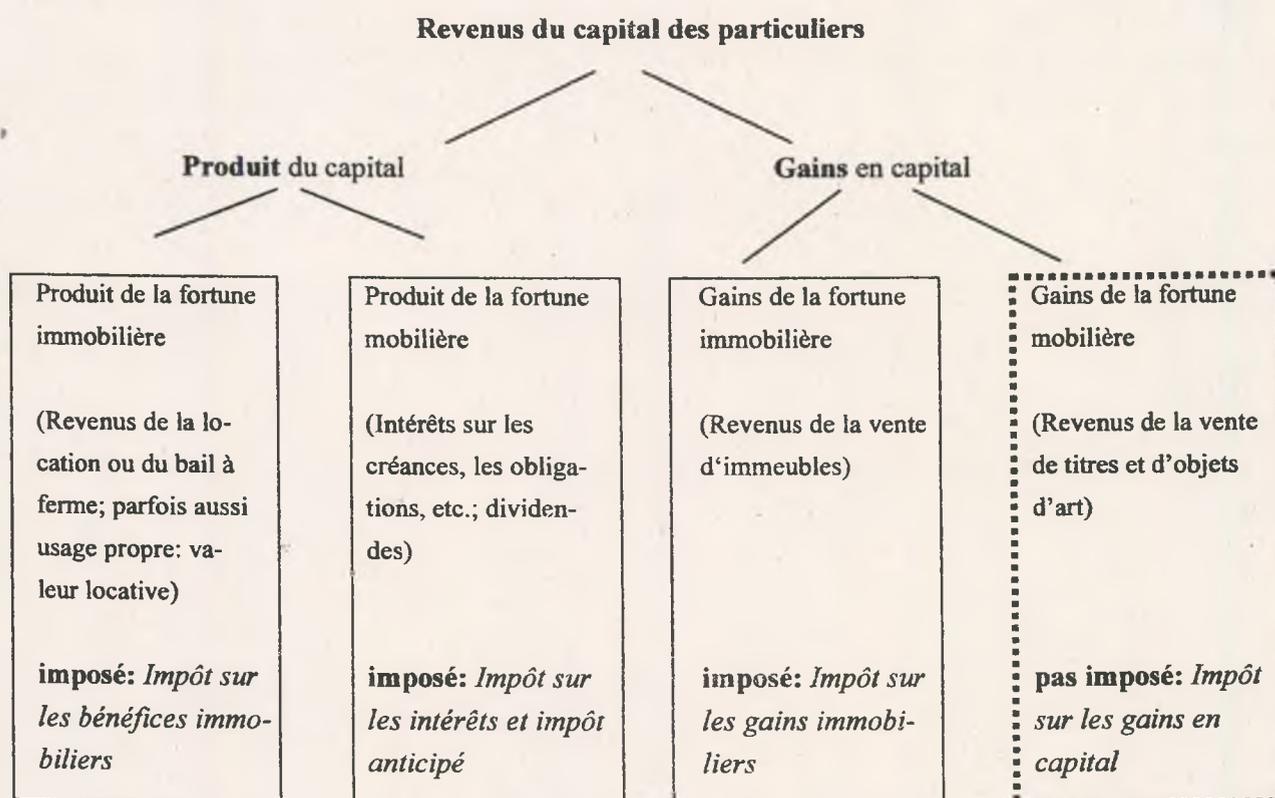
Les principales raisons pour lesquelles le Conseil fédéral rejette l'impôt sur les gains en capital peuvent se résumer comme suit (message du Conseil fédéral du 25 octobre 2000) :

1. Un impôt sur les gains en capital se justifier d'un point de vue d'équité fiscale.
2. Mais il entre en concurrence avec l'impôt sur la fortune.
3. Il est comparativement peu productif
4. et exige un lourd travail administratif.
5. Le Conseil fédéral veut examiner l'introduction d'un impôt sur les participations sans le formuler cependant comme un contre-projet indirect à l'initiative.

## 2. Équité de l'imposition, efficacité économique et transparence

Il est incontestable que le régime fiscal suisse prend le revenu comme base de calcul de la capacité économique. Il faudrait considérer comme revenu tout *accroissement de la fortune*, quelle qu'en soit la cause. Il découle du principe de la « théorie de l'acquisition de la fortune pure » qu'il faudrait traiter le revenu du capital de même façon que le revenu du travail. Le système fiscal suisse n'applique que partiellement ce principe puisque les gains en capital de la fortune privée échappent à l'impôt. Une telle situation viole le principe de l'imposition selon la capacité économique. Une partie du revenu du capital des particuliers n'est pas imposée.

**Tableau 1 :** Traitement fiscal des revenus du capital des particuliers



Il est difficile de comprendre pourquoi le revenu du travail doit être imposé, et pas les gains en capital des particuliers. La pratique actuelle s'oppose au principe de l'imposition selon la capacité économique : chaque citoyen et citoyenne doit contribuer à la caisse publique en proportion de ses ressources. Puisque le revenu du travail, le produit de la fortune et les gains en capital accroissent dans la même mesure la capacité économique, ils doivent former une seule et même base de calcul.

L'inégalité de traitement fiscal des différents revenus du capital constitue aussi une « distorsion » indésirable *d'un point de vue économique*. La perception de l'impôt doit se faire, dans la mesure du possible, sans incidence sur la concurrence. En conséquence, le produit du capital (intérêts et dividendes) et les gains en capital (gains réalisés lors de la vente de titres) doivent être traités sur pied d'égalité. Or, la loi actuelle désavantage le produit du capital et a pour effet que les entreprises, pour des raisons fiscales, ne distribuent pas leurs bénéfices mais les gardent chez elles, même s'il existe des possibilités plus intéressantes d'investir dans d'autres entreprises. Les détenteurs et détentrices de parts préfèrent en effet encaisser leur part de gain sous la forme d'accroissement de la valeur plutôt que de dividendes. Les gains sont ainsi bloqués dans l'entreprise. Dans l'opinion des économistes partisans de la théorie de l'offre, cet « effet d'immobilisation » est particulièrement dangereux en période de mutation économique. En raison du privilège fiscal accordé aux revenus non distribués, la distribution de bénéfices n'a pas lieu alors qu'il serait judicieux d'investir dans d'autres entreprises et dans d'autres branches. Dans la pratique, cette situation entraîne des problèmes juridiques qui surchargent les conseillères/conseillers fiscaux et les fiduciaires.

L'inégalité de traitement entre produit du capital et gains en capital nuit aussi à la *transparence du système fiscal*. En matière d'économie financière, personne ne conteste qu'il faut assujettir à l'imposition du revenu tous les éléments de ce dernier quelle qu'en soit leur provenance. Dans la perspective de l'imposition complète de tous les gains représentant un accroissement de la fortune, il faut imposer les gains en capital de la fortune mobilière privée. Le principe de l'universalité de l'imposition appelle une prohibition des privilèges et de la discrimination : toutes les personnes doivent être imposées selon le même régime fiscal. En vertu du principe de l'uniformité de l'imposition, il faut par ailleurs frapper de l'impôt tous les objets imposables sans exception : il faut, d'un côté, que toutes les personnes soient assujetties au même régime fiscal et, de l'autre, que toutes les personnes dont la situation financière est semblable soient imposées dans la même mesure.

En conséquence, *presque tous les pays de l'OCDE* ont introduit une forme ou l'autre d'impôt sur les gains en capital. Certains d'entre eux – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark et le Luxembourg – n'imposent que les gains en capital à court terme (détenue minimale de 6 mois à 3 ans). Les mêmes pays, à l'exception du Danemark mais avec en plus les Pays-Bas, ont aussi un impôt sur les gains en capital frappant l'aliénation de participations importantes (25% en règle générale) dans les entreprises. D'autres pays – les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède – ajoutent les gains en capital au revenu et les imposent suivant un barème progressif. D'autres pays encore – l'Espagne, la France, l'Irlande et le Portugal – imposent séparément les gains en capital de la fortune privée à un taux variant entre 10 et 27%.

### 3. Concurrence avec l'impôt sur la fortune ?

Puisque le produit de la fortune est déjà frappé de l'impôt sur le revenu – avancement des opposants – l'imposition de la fortune provoquerait une *double imposition du revenu de la fortune* (qui n'existe toutefois pas pour les gains de la fortune francs d'impôt).

L'économie financière reconnaît le bien-fondé de l'imposition (séparée) de la fortune. En plus du revenu, la fortune crée et accroît la capacité contributive du ou de la contribuable quel qu'en soit le produit, et cela pour trois raisons : en premier lieu, la fortune ne comprend pas uniquement des placements rémunérateurs, mais aussi des objets d'usage ; en deuxième lieu, la possession de fortune octroie une plus grande indépendance envers le marché de l'emploi et place son ou sa propriétaire dans une position de négociation plus avantageuse (l'opulent(e) étant moins lié à l'offre) ; en troisième lieu, la fortune est la condition nécessaire pour obtenir un crédit ou, du moins, pour l'obtenir à des conditions économiquement abordables.

Mais même celles et ceux qui contestent le bien-fondé de l'imposition de la fortune en plus de l'imposition du revenu ne peuvent avancer, pour refuser l'introduction d'un impôt sur les gains en capital, l'existence d'un impôt cantonal sur la fortune. En premier lieu, l'imposition de la fortune varie considérablement d'un canton à l'autre. En deuxième lieu, les taux actuels de l'impôt sur la fortune entraînent une charge du revenu de la fortune qui est bien moindre que celle du revenu du travail (cf. tableau 2). En troisième et dernier lieu, les cantons pourront modifier le taux de leur impôt sur la fortune après l'introduction d'un impôt sur les gains en capital, puisque l'initiative populaire n'exclut pas une participation des cantons au produit du nouvel impôt.

**Tableau 2** : Charge de l'impôt sur la fortune en pour cent du rendement

	Fortune : 250'000.-	Fortune : 1 million	Fortune : 5 millions
Charge totale			
• Moyenne des taux cantonaux	2,7 0/00	4,9 0/00	6,4 0/00
• Plage des taux cantonaux	1,7 – 3,7 0/00	4 – 6 0/00	5 – env. 7 0/00
Charge de l'impôt sur la fortune en % du rendement (charge moyenne)			
Rendement 4%	6,75%	12,25%	15%

### 4. Frais de perception

Le principal argument contre l'introduction d'un impôt sur les gains en capital est de nature technique : ses opposants admettent bien que les principes de l'imposition proportionnée à la capacité et du respect de l'égalité des droits appellent une telle introduction. Toutefois, ils objectent qu'elle est impraticable pour des *raisons techniques ayant trait à sa perception*. S'il ne faut sans doute pas en minimiser les difficultés pratiques, la perception en Suisse d'un impôt sur les gains en capital semble néanmoins tout à fait réalisable. Concrètement, nous pouvons envisager trois formes différentes de perception. L'initiative populaire laisse délibérément la porte ouverte à ces trois variantes, bien que nous préférions la troisième (impôt à l'agent payeur).

1. *Déclaration du/de la contribuable* : cette méthode de perception se fonde d'abord sur les données du/de la contribuable et le contrôle du fisc. Les contribuables sont contraints de tenir un état détaillé des titres et de rendre compte de tous les mouvements de leur portefeuille d'une période fiscale à l'autre. Un tel état doit déjà être tenu actuellement en raison de l'imposition des intérêts et des dividendes. Le/la contribuable devrait y rajouter le prix d'achat et les mouvements de son portefeuille. Les banques dépositaires lui fourniraient les données nécessaires avec les extraits de dépôt. Les frais supportés par le ou la contribuable seraient ainsi minimes.

L'inconvénient de cette solution réside dans la difficulté qu'éprouverait l'administration des contributions à vérifier si les données indiquées par le ou la contribuable sont complètes et correctes. Un tel problème existe toutefois déjà actuellement pour l'imposition des intérêts et des dividendes touchés sur des titres étrangers.

2. *Déclaration obligatoire de l'intermédiaire financier* : l'imposition des titres incombe aux contribuables. Pour éviter l'évasion fiscale, les banques et les courtiers doivent annoncer à l'administration des contributions les gains en capital réalisés. Cette méthode de perception est utilisée aux États-Unis. L'inconvénient de cette solution réside dans son incompatibilité avec le secret bancaire. En vertu des lois fiscales cantonales et fédérales en vigueur, le secret bancaire garanti par la loi prime l'obligation d'informer l'administration des contributions.
3. *Imposition à la source* : comme il en va de l'impôt anticipé, le dépositaire verse à l'Administration fédérale des contributions un pourcentage des gains provenant de l'aliénation de titres. Puisqu'il ne doit pas divulguer le nom du titulaire, le secret bancaire est sauvegardé. Lors de tout dépôt de titre, le client est tenu de déclarer la date et le prix de revient. Si la banque n'est pas en mesure de calculer les prix de revient, l'administration des contributions réalisera une estimation. La date et le prix de revient des dépôts transférés sont communiqués par le gérant de fortune qui opère le transfert. Il incombe toujours au contribuable de demander le remboursement des pertes au moyen d'un formulaire fiscal. Les dépositaires sont défrayés par un taux calculé en pour mille.

## 5. Productivité

Force est de constater que les considérations du message du Conseil fédéral relatives à la *productivité de l'impôt sur les gains en capital* sont extrêmement suspectes. Dans nos calculs de 1998, nous partions d'une substance fiscale de 170 milliards et gardions déjà présent à l'esprit qu'une partie considérable des actions détenues en Suisse sont aux mains d'étrangers, d'investisseurs institutionnels et d'entreprises non assujettis. Cette estimation n'est donc guère différente des 140 milliards avancés dans le message (p. 5589). En supposant un rendement moyen des actions de 7,5% et un rendement des obligations de 3% (comme le fait le message), nous obtenons une substance fiscale de 7,7 milliards de francs. Avec un barème de 20%, nous parvenons à un rendement fiscal moyen de 1,5 milliard de francs. En admettant

que les 2/3 de la substance fiscale sont frappés de l'impôt, ce montant se réduit à 1 milliard de francs. Les exonérations peuvent réduire encore quelque peu ce montant.

*Le message* donne des chiffres notablement inférieurs qui ne sont *pratiquement pas étayés*. En partant de l'hypothèse d'un portefeuille d'actions en mains privées de 140 milliards de francs, d'un rendement moyen des actions de 7,5% et d'un rendement des obligations de 3%, l'on obtient une substance fiscale de 6,3 milliards de francs. Un barème de 20% produirait ainsi 1,26 milliard de francs en supposant une imposition totale. Si nous admettons, comme le fait le message, que seuls les 2/3 des gains en capital sont frappés de l'impôt, nous obtenons un rendement fiscal de 840 millions. Impossible de savoir à quel calcul (ou à quelle manipulation) nous devons la réduction de ce chiffre à seulement 300 millions de francs dans le message.

Une étude de l'Université de Saint-Gall<sup>1</sup> montre que d'autres auteurs évaluent la question de la productivité beaucoup plus généreusement que le Conseil fédéral. En voici un extrait : « La prise en compte des gains en capital dans la base de calcul de l'impôt et l'élargissement de celle-ci qui en résulte permettent en outre de réduire les barèmes fiscaux pour le même rendement et de réduire les distorsions associées à l'imposition. Avec l'accroissement prévu de la part du revenu du capital au revenu global, cet argument devrait gagner en importance à l'avenir » (p. 48) (traduction USS).

Les mêmes auteurs ont proposé ces dernières années un nouveau modèle d'imposition des revenus du capital et des gains en capital des personnes physiques. Avec ce modèle, ils essaient d'éliminer par une méthode simple l'inégalité de traitement fiscal des revenus du capital et des gains en capital, sans courir le risque d'un exode des capitaux vers l'étranger. Leur proposition s'inspire du « modèle hollandais », comme on l'appelle : sont imposés non pas les revenus du capital et les gains en capital effectifs mais un « revenu théorique » forfaitaire selon un barème proportionnel. Concrètement, les auteurs proposent de partir de la base d'un revenu forfaitaire de 4% et de taxer d'un impôt fédéral de 15% le revenu potentiel ainsi obtenu. Les cantons auraient la possibilité de percevoir une majoration cantonale pouvant, elle aussi, atteindre 15%. Cet impôt représenterait au plus une imposition de 1,2% (pour un produit forfaitaire de 4%). Un tel modèle remplacerait l'imposition actuelle des intérêts et des dividendes et, probablement, l'impôt sur la fortune, et rendrait superflu tout impôt sur les gains en capital. Il resterait à étudier si ce modèle porterait aussi sur la fortune immobilière, éventualité exclue par les auteurs, et à décider la mesure dans laquelle des exonérations devraient être accordées. L'USS n'a pas encore examiné ce modèle.

## **6. Examen par le Conseil fédéral d'un impôt sur les participations**

Le Conseil fédéral a notamment chargé la commission d'expert(e)s « Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique » d'examiner l'introduction d'un impôt sur les participations. Un tel impôt satisferait à une partie essentielle des exigences de l'initiative populaire pour un impôt sur les gains en capital. Il va de soi que la productivité d'un tel impôt serait inférieure puisque seule une partie des gains en capital de la fortune privée en serait frappée. Toutefois, le Conseil fédéral table sur des frais de perception inférieurs.

<sup>1</sup> Angellini, T., L. P. Feld, H. Hauser, G. Kirchgässner, K. A. Vallender et R. Waldburger: « Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung », Université de St-Gall, 2000.

Du point de vue matériel, il serait concevable d'élaborer un tel impôt sur les participations comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire de l'USS. Dans son message, le Conseil fédéral n'indique que des problèmes de délai pour refuser une telle procédure. Or, ses arguments ne tiennent pas : le rapport de la commission d'experts « Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique » est attendu pour la fin juin 2001. En vertu de la loi sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 4 mai 2002 pour adopter sa position. Ce délai pourrait être prolongé d'une année si l'une des Chambres décidait d'opposer un contre-projet indirect sous la forme d'un impôt sur les participations.

## **7. Conclusion**

Il semble incontestable qu'il faut introduire un impôt sur les gains en capital pour des raisons d'équité fiscale. Le Conseil fédéral a nettement sous-estimé la productivité d'un tel impôt, du moins les calculs indiqués dans son message ne sont-ils pas étayés. La perception de l'impôt n'est pas particulièrement compliquée en comparaison avec l'imposition actuelle des intérêts. Un tel impôt n'entre pas en concurrence avec les impôts cantonaux sur la fortune, certains cantons pourraient, le cas échéant, modifier leur impôt en fonction de la nouvelle situation. L'initiative populaire n'exclut pas une participation des cantons au produit de l'impôt. Il n'y a pas de raison objective qui s'oppose à l'examen d'un impôt sur les participations conçu comme un contre-projet à l'impôt sur les gains en capital.

## **10 arguments contre un impôt sur les gains en capital et ce qu'il faut en penser**

Pratiquement personne ne conteste que, pour des raisons d'équité, les gains en capital de la fortune privée devraient être imposés comme les autres éléments qui constituent le revenu. Comme le revenu du travail et les intérêts, les gains en capital constituent en effet un accroissement de la capacité économique. Chaque citoyenne et citoyen devant contribuer en proportion de ses ressources dont il ou elle dispose - et indépendamment de leur provenance - à la couverture des besoins financiers des pouvoirs publics, toutes ces formes de revenus doivent être également intégrées dans la base de calcul de l'impôt.

Mais l'imposition des gains en capital est également indispensable pour des raisons économiques et relevant du régime fiscal. La non-imposition de gains en capital de la fortune privée débouche sur des « distorsions » économiques indésirables. Certaines entreprises renoncent à distribuer leurs bénéfices (parce que les dividendes sont imposés) et préfèrent les retenir en leur sein, ce qui augmente la valeur marchande des actions (gains en capital exemptés de l'impôt). Cet effet d'« immobilisation » des bénéfices dans l'entreprise empêche certains « changements structurels », parce que, là aussi, on ne distribue pas les bénéfices, alors qu'il serait judicieux d'investir dans d'autres entreprises et branches.

Une lacune fiscale en justifiant une autre, des assurances réclament des avantages fiscaux pour leurs produits, afin que leurs offres en matière d'épargne ne soient pas moins concurrentielles que celles des banques, qui profitent de l'exemption fiscale des gains en capital de la fortune privée. Et l'imposition de la valeur locative va disparaître, parce qu'à cause des déductions fiscales des intérêts des dettes qui lui sont liées, les hypothèques sont investies en actions ou sous la forme d'assurances bénéficiant d'avantages fiscaux et constituant une épargne. Les intérêts des dettes sont ainsi soustraits à l'assiette de l'impôt et les gains enregistrés grâce à ces dettes échappent à l'impôt ou profitent d'avantages fiscaux.

Imposer les gains en capital de la fortune privée est également nécessaire parce que cette partie du revenu a nettement augmenté durant la dernière décennie. Les personnes ayant des revenus élevés sont, grâce à des fortunes la plupart du temps considérables, les principales bénéficiaires de ces exemptions fiscales. Par contre, les personnes dont le revenu est « normal » n'en profitent pratiquement pas.

Ces arguments ne sont guère contestés. C'est pourquoi les opposant(e)s à un impôt sur les gains en capital tentent de s'y opposer en prétendant qu'il ne serait pas productif et que sa perception serait trop compliquée à organiser. Ci-après, nos réponses aux dix principaux arguments avancés contre un impôt sur les gains en capital.

### **Un produit fiscal minime ?**

#### **Affirmation n°1 : de faibles recettes**

*Selon des projections, on estime que le produit d'un tel impôt serait de 100 à 400 millions de francs. C'est disproportionné, au vu des frais de perception qu'il engendrerait.*

L'opinion selon laquelle une imposition des gains en capital ne rapporterait que peu de recettes, voire aucune repose sur des chiffres datant des années '70 et '80. Or, entre temps, les comportements en matière de placement se sont fondamentalement modifiés et l'épargne sous forme d'actions s'est largement répandue. Désormais, on trouve de nombreux instruments modernes de placement qui profitent de l'exonération fiscale et offrent malgré tout une grande sécurité. Il faut partir de l'idée que les chiffres précités sont beaucoup trop bas. Selon la façon dont il est conçu, un impôt sur les gains en capital peut apporter d'importantes recettes à l'État : aux États-Unis, il a représenté, en 1995, 7,5% de l'impôt sur les revenus privés et 4,5% de toutes les recettes de l'État fédéral (*Basler Zeitung/Caspar*, 21.1.1998). Il est la principale cause des importants excédents enregistrés par les finances américaines. Fait également significatif : ces dernières années, la Confédération a lourdement sous-estimé ses propres recettes fiscales dans le domaine de l'imposition des dividendes ; il y a donc lieu de penser que la même chose s'est passée pour le produit de l'impôt sur les gains en capital.

Pour le professeur Kirchgässner, spécialiste des finances à l'Université de Saint-Gall, en raison des expériences faites aux États-Unis, l'idée selon laquelle le produit d'un tel impôt serait trop insignifiant est toujours moins vraie (Kirchgässner G., « Das Finanzleitbild aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht », *Aussenwirtschaft*, 2000, p. 198). Le même ajoute que l'évolution connue par les États-Unis explique l'importance que l'imposition des gains en capital peut revêtir pour les finances publiques. Ces derniers y sont imposés dans leur totalité. La part des impôts qu'ils ont représentée ces dernières années a massivement augmenté ; entre 1990 et 1998, la part qu'ils représentaient par rapport au produit national et aux impôts sur les revenus a même triplé, au point qu'en 1998, ils constituaient environ 15% de l'ensemble des impôts sur les revenus. L'impôt sur les gains en capital a donc contribué de manière substantielle à l'assainissement des finances du gouvernement central, conclut le professeur Kirchgässner.

## **Affirmation n°2 : une planification difficile des recettes**

*En autorisant la prise en compte des pertes, le solde pour l'impôt pourra fluctuer, selon que la bourse aura vécu une bonne ou une mauvaise année. Si l'année a été mauvaise, la recette peut alors devenir dépense.*

Les difficultés rencontrées pour budgétiser l'impôt sur les gains en capital dépendent fortement de la manière d'aménager la prise en compte des pertes. L'initiative de l'USS prévoit que les pertes en capital ne pourront être prises en considération que si des gains ont été réalisés, cependant avec la possibilité d'un report de celles-là.

## **Mise en œuvre concrète**

### **Affirmation n°3 : une perception compliquée**

*La procédure d'imposition sera très compliquée, tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales. Les difficultés relatives à la procédure de taxation seront considérables, principalement lorsque des changements sont intervenus dans la structure du capital (conversion d'actions, fractionnement d'actions, acquisition de droits d'option et usage de tels droits).*

Selon la commission d'expert(e)s Behnisch, ce n'est que sous réserve que l'on peut opposer à l'imposition des gains en capital de la fortune privée des raisons d'efficience et de praticabilité de perception. En élargissant l'état détaillé des titres, où figurent déjà à ce jour les revenus du capital, on pourra aussi y consigner les gains en capital. Si la Suisse, dans le cadre de la coordination avec l'Union européenne (UE) en matière d'imposition de la fiscalité de l'épargne, introduit un impôt à l'agent payeur, il sera possible d'en introduire sans trop de peine un même pour l'impôt sur les gains en capital. Les technologies modernes permettent aux banques de faire figurer la date et le prix de revient des titres dans leurs attestations et les gains en capital réalisés dans leurs attestations de vente.

#### **Affirmation n°4 : contrôles problématiques des déclarations fiscales**

*Ce sont en particulier le calcul du prix d'acquisition de titres, ainsi que le contrôle des achats supplémentaires et ventes pendant la période fiscale qui poseront d'importants problèmes à l'administration des contributions. Le secret bancaire garanti par la loi prime l'obligation générale faite aux banques d'informer l'administration des contributions des acquisitions et cessions.*

Le contrôle de la déclaration fiscale constituera sans doute un problème et devra donc être pris au sérieux comme il se doit. Mais l'exemple du canton des Grisons montre qu'un impôt sur les gains en capital ne remet absolument pas en cause le secret bancaire. Les banques ont dû fournir des documents au sujet de tout achat et de toute vente et, selon les dispositions prévues, sur plusieurs années. Selon la Banque cantonale des Grisons, on y est parvenu (*Revue de presse du Services du Parlement* au sujet de l'impôt sur les gains en capital, p. 59, Berne, 1998). Les nouveaux défis que sont l'acquisition et la vente de titres via Internet et/ou des bourses étrangères nécessiteront cependant d'autres réponses. Cette remarque s'applique toutefois également aux revenus des capitaux privés (intérêts) et ne justifie en rien une inégalité de traitement entre ces deux types de revenus.

#### **Affirmation n°5 : danger de fraude fiscale**

*Les investisseurs privés pourront se soustraire à l'imposition en déposant des titres à l'étranger.*

Même la *Neue Zürcher Zeitung* n'est pas sûre que les investisseurs privés ouvriront un grand nombre de dépôts de titres à l'étranger afin d'échapper à l'impôt sur les gains en capital. Les contribuables indigènes qui agiraient de la sorte se rendraient en effet coupables de fraude fiscale (*NZZ/rf*, 10.11.1998).

### **L'aménagement du régime fiscal suisse**

#### **Affirmation n°6 : double imposition de la fortune**

*Avec l'impôt sur la fortune, d'un côté et, l'impôt sur le produit de la fortune de l'autre, la détention de capitaux par des particuliers est déjà doublement imposée en Suisse. De ce*

*fait, les gains en capital sont déjà imposés comme fortune, même en l'absence d'un impôt sur les gains en capital.*

L'impôt sur la fortune ne rend pas superflue l'imposition du rendement du capital et des gains en capital. L'économie financière reconnaît le bien-fondé de l'imposition séparée de la fortune. En plus du revenu, la fortune crée et accroît la capacité économique du ou de la contribuable. On ne comprend de toute façon pas pourquoi les gains en capital devraient être traités différemment du produit des intérêts. En outre, il faut garder à l'esprit que la charge fiscale sur la fortune pure - de 3 à 5 pour mille en moyenne - reste modeste.

### **Affirmation n°7 : double imposition des bénéfiques des entreprises**

*En Suisse, les bénéfiques des entreprises supportent une double charge fiscale ; d'une part, dans les entreprises où ils sont réalisés et, de l'autre, chez les particuliers, lorsqu'ils leurs sont distribués sous forme de dividendes. Les gains en capital étant francs d'impôt, le législateur crée ainsi une compensation au moins partielle.*

La double charge économique est prévue dans la constitution fédérale, car selon cette dernière, tant les personnes morales que les personnes physiques sont soumises à l'impôt. Le législateur cherche, la plupart du temps à l'atténuer en imposant avec modération les personnes morales (Blumenstein et Locher, 1997, p. 171). On ne comprend toutefois pas pourquoi le législateur devrait donner sa préférence aux gains en capital par rapport aux intérêts et aux dividendes. Dans aucun État d'Europe occidentale, on ne traite comme en Suisse de manière à ce point différenciée la plus-value réalisée par des sociétés, selon qu'elle provient d'une distribution de dividendes ou de la vente de participations (Behnisch, 1998).

### **Affaiblissement de la place financière et économique suisse**

#### **Affirmation n°8 : émigration des capitaux ou des particuliers fortunés**

*Si l'on impose les gains en capital, les investisseurs privés ou bien transféreront à l'étranger leurs dépôts de titres et leurs opérations boursières, ou bien émigreront sans tarder.*

Comme le critère d'imposition est le lieu de domicile, les particuliers domiciliés en Suisse ne seront pas exonérés de l'impôt sur les gains en capital s'ils transfèrent à l'étranger leurs dépôts de titres. Ils se rendront tout au plus coupables de fraude fiscale. Le risque d'une émigration - d'un transfert du domicile fiscal à l'étranger - est d'autant plus faible qu'à l'exception de la Grèce (et de la Suisse à ce jour), tous les États de l'OCDE imposent d'une façon ou d'une autre les gains en capital de la fortune privée. Au surplus, la mobilité des personnes physiques est surestimée ; elle est de fait nettement inférieure à celle des entreprises et des capitaux.

## **Affirmation n°9 : cherté du capital pour les entreprises**

*L'introduction de l'impôt sur les gains en capital fait tendanciellement pression sur les cours de la bourse ; le marché se trouve privé de liquidité et le financement du capital propre des entreprises cotées en bourse s'en trouve renchéri.*

Comme les revenus du capital privé sont déjà imposés aujourd'hui (principalement les intérêts sur les créances, les obligations, les bons de caisse, les dividendes), la lacune fiscale concernant les gains en capital de la fortune privée a pour unique conséquence que les entreprises, pour des raisons fiscales, ne distribuent pas leurs bénéfices mais les gardent chez elles, même s'il existe des possibilités plus intéressantes d'investir dans d'autres entreprises : les participations des entreprises sont favorisées et les crédits discriminés. Le marché y réagit et profite de cette inégalité de traitement (Behnisch, 1998 : pp. 20 et 24). Si l'introduction d'un impôt sur les gains en capital de la fortune privée devait renchérir le capital (ce qui est à tout le moins contesté), le législateur ne ferait alors que rétablir la neutralité concurrentielle de l'imposition.

## **Mauvaises expériences au niveau cantonal**

### **Affirmation n°10 : cet impôt a été aboli dans les cantons**

*Entre 1984 et 1996, sept cantons suisses ont aboli leur impôt sur les gains en capital de la fortune privée. La responsabilité en incombe à la praticabilité insuffisante de cet impôt, à son maigre produit et à la grande complexité d'une telle imposition.*

En principe, les cantons ont mentionné trois raisons pour lesquels ils voulaient renoncer à imposer les gains en capital de la fortune privée : (1) la concurrence fiscale avec d'autres cantons qui ne connaissaient pas cet impôt ; (2) la loi sur l'harmonisation fiscale de la Confédération, qui supprimera jusqu'en 2001 tous les impôts cantons sur les gains en capital ; (3) la grande complexité de cet impôt comparativement à son produit escompté. Ce sont surtout la première et la troisième de ces raisons qui méritent un commentaire.

Première raison (1) : le canton de Saint-Gall a connu, jusqu'au milieu des années '80 un impôt sur les participations. Selon les déclarations du directeur de l'administration cantonale des contributions, les expériences faites dans ce cadre furent « très bonnes » (Wegelein/*Handelszeitung*, 21.8.1997). Comme aucun autre canton, à part celui du Valais, ne percevait un tel impôt, ce dernier était devenu pour le canton de Saint-Gall un grave désavantage concurrentiel et il fut donc supprimé. L'influence décisive exercée par la concurrence fiscale entre les cantons a déjà pu être observée en ce qui concerne l'impôt sur les successions : bien qu'un nombre infime d'économistes financiers aient mis en cause la raison d'être de cet impôt, il a été, un canton de Suisse centrale et orientale après l'autre, vidé de sa substance (phénomène de nivellement par le bas).

Concernant la 3<sup>e</sup> raison (3), rappelons que la plupart des cantons ont supprimé leurs impôts « peu productifs » sur les gains en capital durant les années '80 ; or, la principale source de revenus d'un tel impôt, l'épargne sous forme d'actions, ne s'est répandue qu'au cours des années '90.

\* \* \* \* \*

**Dernières parutions de la série *Documentation* de l'USS:**

- 43 Formation professionnelle et pénurie de places d'apprentissage - Problèmes et propositions de solutions. Février 1997
- 44 Réduire le temps de travail et l'aménager avec souplesse - Projet d'initiative populaire mis en consultation. Février 1997.
- 45 Négociations collectives 1996 - Un aperçu des CCT conclues par les fédérations de l'USS. Mars 1997
- 46 Réforme de l'USS - Scénarios pour l'évolution des fédérations membres de l'USS, des unions syndicales cantonales et de l'Union syndicale suisse. Avril 1997.
- 47 Non à la réduction des indemnités journalières de chômage ! Juin 1997.
- 48 Les dispositions légales sur la protection et la participation des travailleuses et travailleurs. Textes de loi, commentaires, jurisprudence, améliorations proposées. Juin 1997.
- 49 Pertes dans les secteurs traditionnels, gains dans de nouveaux segments, évolution des effectifs syndicaux. Juillet 1997
- 50 Oui à la réforme des PTT ; Contester ? Non ! Co-aménager. Juillet 1997
- 51 L'Économie est l'affaire des femmes - Résultats du 6<sup>e</sup> Congrès des femmes des 23 et 24 mai '97 à Bienne.
- 52 Érosion du revenu net des chômeurs et chômeuses - Arguments contre une réduction systématique des indemnités de chômage. Documentation pour la votation populaire du 28 septembre 1997. Août 1997.
- 53 Négociations collectives 1997. Mars 1998.
- 54 La santé à un prix abordable - Documentation concernant l'initiative populaire sur l'assurance-maladie du PSS et de l'USS. Mars 1998
- 55 Plus de participation pour mieux protéger les travailleuses et les travailleurs. Avril 1998.
- 56 53 ans de gestation ! Enfin l'heureux événement... Avril 1998.
- 57 Une substance rongée par sept années de crise économique. Évolution des effectifs syndicaux 1997. Juillet 1998.
- 58 L'AVS, pas le chômage ! Arguments en faveur de l'initiative sur l'âge de la retraite et de la retraite à 62 ans. Juillet 1998.
- 59 Services publics : les réponses des syndicats. Octobre 1998
- 60 Le 50<sup>e</sup> Congrès de l'USS - Textes d'orientation et résolutions du Congrès de l'USS des 5,6 et 7 novembre 1998 à Davos. Décembre 1998.
- 61 Assurance-maternité OUI
- 62 Nouveau partage du temps de travail. Février 1999.
- 63 Grève générale. Janvier 1999.
- 64 Négociations collectives 1998. Mars 1999.
- 65 Non au démantèlement de l'assurance-invalidité ! Avril 1999
- 66 Pour une nouvelle offensive en faveur de la formation. Juin 1999
- 67 « Pas de salaires au-dessous de 3'000 francs ! ». Campagne contre les bas salaires, 1<sup>ère</sup> étape. Décembre 1999
- 68 Accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne (UE) : Le OUI des syndicats. Février 2000.
- 69 Négociations collectives 1999. Un aperçu concernant les syndicats de l'USS. Mars 2000.
- 70 La tendance ne s'est pas encore inversée. Évolution des effectifs syndicaux en 1999. Août 2000.
- 71 Pas de démantèlement de l'AVS ! Avec une bonne politique économique on peut financer l'AVS. Sept. 2000.
- 72 Nécessaire, juste et sans risque financier : OUI aux initiatives populaires pour la retraite à la carte ! Septembre 2000.
- 73 Plaidoyer pour les services publics. Septembre 2000.
- 74 Oui à l'Europe - Après l'intégration économique, les syndicats exigent l'intégration sociale. Janvier 2001.
- 75 Négociations collectives 2000. Mars 2001
- 76 5 années de loi sur l'égalité entre femmes et hommes. Bilan et perspectives. Mai 2001
- 77 L'impôt sur les gains en capital : vers une plus grande justice fiscale. Août 2001

---

Chaque numéro commandé coûte 4 francs l'exemplaire; le prix des numéros de plus grand volume est plus élevé. Nous pouvons vous fournir des photocopies des numéros épuisés.

---

**Talon de commande** : à retourner à l'USS, E. Pretto / E. Dupont, c. p., 3000 Berne 23; télécopieur 031/371 08 37

**Je m'abonne** à la série *Documentation* de l'USS :

- en même temps qu'au *Service de presse* de l'USS (Fr. 60.- par an) :

- uniquement (Fr. 30.- par an):

Je vous commande les numéros de  
*Documentation* suivants:

n° ..... nombre d'ex. ....  
n° ..... nombre d'ex. ....  
n° ..... nombre d'ex. ....

Nom, prénom: .....

Rue: .....

NP/Localité: .....