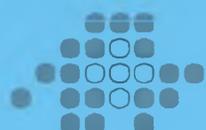


INITIATIVE POPULAIRE "POUR UN IMPÔT SUR LES GAINS EN CAPITAL"

Documentation



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF
Departament federal da finanzas DFF

<http://www.dff.admin.ch>

Table des matières

Un nouvel impôt hasardeux et unilatéral: non merci!	1
Argumentaire	3
• L'impôt sur les gains en capital met en péril l'impôt sur la fortune	4
• Le système actuel ne favorise pas les "riches"	5
• Ce n'est pas le moment de faire des essais hasardeux	7
• L'initiative est mal construite	8
• Le Conseil fédéral plaide en faveur d'une solution objectivement fondée	9
• Des améliorations ciblées seront présentées	10
• La prudence est de mise en matière d'estimation des recettes	11
• La prise en compte des pertes est trop restreinte en raison d'une vision unilatérale de l'équité	12
• L'initiative minimise la charge administrative imposée aux contribuables et aux autorités fiscales par le nouvel impôt	13
• Les comparaisons avec l'étranger sont boiteuses	15
• L'initiative ne tient compte ni des cantons ni de l'harmonisation fiscale	17
Arrêté fédéral sur l'initiative populaire «Pour un impôt sur les gains en capital»	19

Editeur:
Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3
3003 Berne

Tél. 031 322 60 33
Fax 031 323 38 52
kommunikation@gs-efd.admin.ch

2ème édition, mise à jour et corrigée
Août 2001

Un nouvel impôt hasardeux et unilatéral: non merci!

L'initiative pour un impôt sur les gains en capital

- vise à introduire un **nouvel impôt**
- **ne tient pas compte du fait** que les cantons prélèvent déjà un impôt sur la fortune
- **sous-estime** le problème de l'adaptation de ce nouvel impôt au système fiscal en vigueur

Arguments du Conseil fédéral et de la majorité parlementaire contre l'initiative pour un impôt sur les gains en capital et **en faveur du non** le 2 décembre 2001

Impôt superflu. L'initiative reproche au système helvétique de ne pas imposer les gains en capital. Pourtant, notre système fiscal actuel impose la fortune – y compris les plus-values – ainsi que les revenus boursiers et non boursiers. Seuls les gains résultant de la réalisation de valeurs mobilières (comme les actions) ne sont pas imposés. Notre impôt sur la fortune est très productif; il n'épargne pas les personnes aisées, dont la contribution à la plupart des impôts est nettement supérieure à la moyenne. C'est pourquoi ce nouvel impôt s'avère superflu.

Expérience hasardeuse. L'initiative ne peut être considérée isolément car elle a des effets sur l'ensemble du système fiscal. Or, celui-ci est l'un des garants de la réussite de notre politique budgétaire. A cet égard, l'impôt actuel sur la fortune ne saurait être assorti d'un impôt supplémentaire sur les gains en capital. Ajoutés l'un à l'autre, ces impôts pourraient mettre en péril l'efficacité de notre système au moment même où les finances publiques retrouvent un semblant d'équilibre grâce aux efforts consentis.

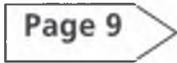
Une double charge injustifiée. Le nouvel impôt, qui s'ajouterait à l'impôt sur la fortune, entraînerait une double imposition intolérable. Il faudrait alors remédier à cette injustice, ce qui ne serait pas chose aisée, notamment parce que l'impôt sur la fortune est cantonal tandis que l'impôt prévu par l'initiative est fédéral. Remplacer un impôt sur la fortune ayant fait ses preuves par un impôt aléatoire sur les gains en capital se révèle donc une entreprise risquée.

Les lacunes peuvent être comblées autrement. Il vaut mieux procéder à des améliorations ciblées qu'intervenir trop brutalement. Le Conseil fédéral entend revoir l'imposition des familles et des sociétés. La réforme de l'imposition des familles est placée sous le signe d'une plus grande équité et d'un allègement de la charge fiscale. Pour les sociétés, l'imposition doit être plus fortement axée sur l'incitation aux investissements et la promotion de la place économique. Une proposition d'une commission d'experts visant à imposer les gains provenant de la réalisation d'importantes participations dans des entreprises doit par ailleurs être étudiée. Quoi qu'il en soit des avancées pragmatiques et constructives accroîtront plus sûrement l'équité fiscale que de nouvelles mesures isolées susceptibles de mettre en danger l'ensemble du système.

Beaucoup de travail pour un piètre résultat. Les auteurs de l'initiative *surestiment* les recettes provenant d'un impôt sur les gains en capital puisque celui-ci prévoit l'exonération des gains minimes ainsi que la déduction des pertes boursières. En revanche, ils *sous-estiment* les travaux administratifs supplémentaires qui en résulteront pour les contribuables et les autorités. Les premiers devront en effet être en mesure de retracer le parcours de chaque valeur mobilière, et ces dernières de surveiller systématiquement les détenteurs d'actions, afin de savoir si l'impôt sur les gains en capital est dû ou non.

Argumentaire

L'initiative demandant l'introduction d'un impôt sur les gains en capital n'offre pas de solution viable, car elle ne se préoccupe pas assez de l'intégration du nouvel impôt dans le système fiscal existant. Elle met celui-ci à mal à un moment où la Suisse sort d'une longue période d'endettement.

- **L'impôt sur les gains en capital met en péril l'impôt sur la fortune**  **Page 4**
- **Le système actuel ne favorise pas les "riches"**  **Page 5**
- **Ce n'est pas le moment de faire des essais hasardeux**  **Page 7**
- **L'initiative est mal construite**  **Page 8**
- **Le Conseil fédéral plaide en faveur d'une solution objectivement fondée**  **Page 9**
- **Des améliorations ciblées seront présentées**  **Page 10**
- **La prudence est de mise en matière d'estimation des recettes**  **Page 11**
- **La prise en compte des pertes est trop restreinte en raison d'une vision unilatérale de l'équité**  **Page 12**
- **L'initiative minimise la charge administrative imposée aux contribuables et aux autorités fiscales par le nouvel impôt**  **Page 13**
- **Les comparaisons avec l'étranger sont boiteuses**  **Page 15**
- **L'initiative ne tient compte ni des cantons ni de l'harmonisation fiscale**  **Page 17**

- **L'impôt sur les gains en capital met en péril l'impôt sur la fortune**

Notre impôt sur la fortune est productif

A l'échelon fédéral, l'impôt sur la fortune des personnes physiques a été aboli en 1958 et l'impôt sur le capital des personnes morales en 1997. De leur côté, tous les cantons prélèvent un impôt général sur la fortune des personnes physiques et un impôt sur le capital des personnes morales. Aux termes de la loi sur l'harmonisation fiscale, les cantons sont même tenus de prélever un impôt sur la fortune et un impôt sur le capital.

D'après le droit en vigueur, l'impôt sur la fortune est prélevé sur la fortune nette: il est calculé sur la base de l'ensemble des valeurs patrimoniales appartenant au contribuable, en tenant compte de la totalité des passifs. Avec un barème généralement progressif, la charge globale effective dépendant du taux d'imposition et du coefficient annuel varie en fonction du montant de la fortune. En ce qui concerne les fortunes de moins de 250 000 francs, la charge fiscale oscille dans la plupart des cantons entre 2 et 4 pour mille. Lorsque la fortune dépasse un million de francs, cette charge peut varier entre 4 et 7 pour mille. La charge représentée par l'impôt sur la fortune est particulièrement lourde lorsque le revenu de la fortune est faible. En 1999, les recettes provenant de l'impôt sur la fortune se sont montées à 3,948 milliards de francs au niveau national.

L'initiative remet en question notre système fiscal

Nul besoin d'être devin pour prédire que l'introduction d'un impôt sur les gains en capital engendrerait une forte pression pour abolir ou, à tout le moins, réduire fortement les impôts cantonaux sur la fortune. Les cantons risquent ainsi de voir disparaître une source de financement, sans que l'impôt fédéral sur les gains en capital ne leur offre une compensation valable du point de vue des recettes fiscales. Sur ce point, l'initiative ne tient pas suffisamment compte du niveau déjà élevé de la charge fiscale générale et ne se préoccupe pas du tout de l'évolution historique du système fiscal suisse, avec sa structure fédéraliste et sa répartition des compétences. L'initiative propose un impôt fédéral qui aurait de fâcheuses conséquences sur l'impôt cantonal sur la fortune.

- **Le système actuel ne favorise pas les "riches"**

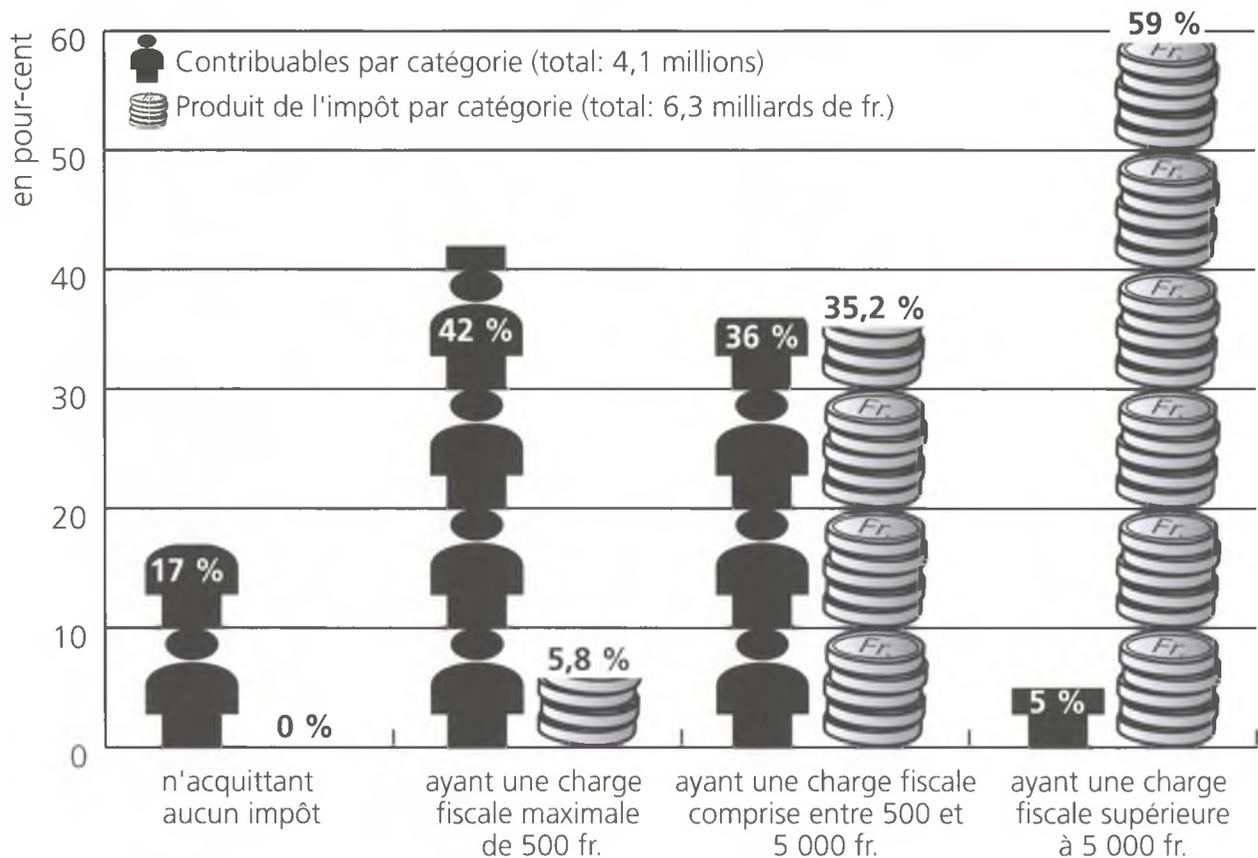
Il n'est pas vrai que les contribuables les mieux lotis s'en sortent trop bien dans le système fiscal suisse. Les "couches supérieures" de la population contribuent pour une part essentielle à l'impôt sur la fortune en générant à ce titre des recettes fiscales de près de 4 milliards de francs. Le même constat s'impose en ce qui concerne l'impôt fédéral direct: actuellement, 17% des contribuables sont exemptés de cet impôt (avec la réforme de l'imposition du couple et de la famille proposée par le Conseil fédéral, ce chiffre doublerait), tandis que 5% (3% avec la réforme) des contribuables assurent pratiquement 60% des recettes et s'acquittent ainsi chacun d'un impôt fédéral direct de plus de 5000 francs. Les hauts revenus et les grandes fortunes contribuent donc dans une large mesure au financement des dépenses publiques.

Par ailleurs, les gains en capital sur la fortune immobilière sont déjà imposés dans tous les cantons. Et l'exonération des gains provenant de la fortune mobilière privée (par exemple des actions) est également limitée. Que l'on considère les domaines du commerce professionnel, de la transposition, du manteau d'actions ou de la liquidation partielle directe et indirecte, il n'est pas nécessaire de se plonger dans des détails de technique fiscale pour s'en convaincre.

La législation suisse régissant l'imposition du revenu se base également sur le principe de la double imposition économique, engendrée par l'impôt sur les bénéfices, auquel sont soumises les sociétés de capitaux et l'impôt sur le revenu, qui frappe les dividendes distribués aux actionnaires. L'introduction d'un impôt sur les gains en capital reviendrait, si la double imposition économique était maintenue, à soumettre les détenteurs privés de participations à une charge fiscale supplémentaire.

Le fait que le système fiscal présente certaines lacunes a déjà été reconnu depuis un certain temps et les plus flagrantes de ces lacunes (p. ex. la déduction illimitée des intérêts passifs) ont d'ores et déjà pu être en partie comblées dans le cadre du programme de stabilisation de 1998, en vigueur depuis janvier 2001. D'autres mesures ciblées d'amélioration du système fiscal sont par ailleurs à l'étude, notamment dans le domaine de l'imposition des sociétés.

Produit de l'impôt selon les catégories de contribuables (impôt fédéral direct, IFD)



Dix-sept pour-cent des contribuables ne paient pas d'impôt fédéral direct. 42 % s'acquittent de moins de 500 fr. et génèrent 5,8 % de la somme totale de l'impôt en question. 36 % assurent 35,2 % des recettes de l'IFD et les 5 % restants financent 59 % des revenus de cet impôt. Les riches ne sont donc pas favorisés.

- **Ce n'est pas le moment de faire des essais hasardeux**

Hier

Les années nonante ont été caractérisées par une spirale de l'endettement et des intérêts passifs. La récession accompagnant ces phénomènes nous a contraints d'adopter un programme très rigoureux de restrictions budgétaires.

Aujourd'hui

Aujourd'hui, grâce aux efforts consentis, nous sommes sur le point de surmonter ces difficultés: les finances de la Confédération et de la plupart des cantons sont stabilisées; la récession a fait place à la reprise. La politique budgétaire du Conseil fédéral a fini par porter ses fruits. Mais nous devons aussi cette amélioration à notre politique fiscale, caractérisée par un niveau d'imposition généralement faible assorti de prestations étatiques de qualité.

Demain

Il serait regrettable que des innovations lourdes de conséquences mettent en péril ce fragile équilibre et qu'un instrument qui a fait ses preuves – l'impôt sur la fortune – soit remplacé par un nouvel impôt très difficile à calculer, car fortement dépendant de l'évolution de la Bourse. En revanche, des améliorations ciblées du système actuel sont toujours possibles et certaines d'entre elles sont actuellement à l'étude.

Cela correspond aussi au principe de la continuité du droit fiscal, selon lequel des modifications du système d'imposition ne doivent être opérées qu'à des intervalles très éloignés et dans le cadre de réformes systématiques.

- **L'initiative est mal construite**

Selon la proposition de l'initiative, la Confédération doit percevoir "un impôt spécial sur les gains en capital qui sont réalisés sur la fortune mobilière et qui sont exonérés de l'impôt fédéral direct".

Sur ce point, l'initiative présente une erreur de construction car la formulation est contradictoire: de par sa nature même, l'imposition des gains en capital fait clairement partie des impôts directs. La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct exempte pourtant expressément de l'impôt les gains en capital privés (ce seul fait implique d'ailleurs clairement que l'imposition de ces gains ne nécessiterait aucune nouvelle disposition constitutionnelle; une modification de la loi serait amplement suffisante). L'initiative revient donc à imposer les gains en capital exonérés de l'impôt fédéral direct. Une disposition aussi contradictoire n'a pas sa place dans la Constitution.

- **Le Conseil fédéral plaide en faveur d'une solution objectivement fondée**

Rapport Behnisch: pas d'impôt sur les gains en capital sans mesures correctives

En 1997, le chef du Département fédéral des finances a chargé une commission d'experts présidée par le professeur Behnisch d'examiner le système d'imposition directe actuel et d'en relever les lacunes. En ce qui concerne les gains en capital sur la fortune mobilière privée, la commission considère, dans son rapport livré en 1998, que l'exonération fiscale est une lacune du système au regard des principes constitutionnels de la généralité de l'impôt et de l'imposition selon la capacité contributive. Elle préconise donc de supprimer ou tout au moins de réduire cette lacune. Dans le même temps, elle souligne toutefois que les conséquences de l'imposition des gains en capital privés sur l'ensemble du système fiscal ne devraient pas être ignorées. Elle propose notamment que les charges supplémentaires qu'engendreraient les mesures prises pour combler les lacunes du système soient utilisées non pour encaisser des recettes supplémentaires, mais pour éliminer les surimpositions existantes ou les autres défauts du système. On constate donc qu'en plus des principes d'égalité devant la loi et d'imposition selon la capacité contributive qu'il doit respecter, le Conseil fédéral doit également tenir compte d'autres facteurs dont il s'agit d'évaluer les effets.

Lignes directrices des finances fédérales – pierre angulaire de la politique budgétaire du Conseil fédéral

Avec les lignes directrices des finances fédérales qu'il a édictées en 1999, le Conseil fédéral entend redresser durablement les finances fédérales, baisser à moyen terme la quote-part fiscale, stimuler la croissance économique et instaurer un système d'imposition qui réponde à la fois aux exigences économiques et au principe de l'équité.

Pour ce qui est des projets de politique fiscale, le Conseil fédéral préconise d'étudier la question d'une "loi sur l'imposition des sociétés" dans le cadre de l'harmonisation des bases de la fiscalité des entreprises. A cet égard, l'objectif est avant tout d'assurer que l'imposition n'ait pas d'incidence sur le travail, le capital ou le financement des investissements. Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral a décidé d'examiner comment corriger la double imposition économique en introduisant un impôt sur les gains en capital limité aux cas d'aliénation de participations importantes. Il renonce en revanche à proposer un impôt général sur les gains en capital.

- **Des améliorations ciblées seront présentées**

Dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices des finances fédérales, le chef du Département fédéral des finances a constitué, au début de l'an 2000, la commission d'experts "Imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique", présidée par le professeur Xavier Oberson. Cette commission a été chargée de comparer, sur la base des législations fiscales fédérale, cantonales et communale, l'imposition des sociétés de capitaux et de leurs associés, d'une part, et celle des propriétaires de sociétés individuelles, d'autre part. Elle a également reçu le mandat d'élaborer des propositions pour une imposition des sociétés indépendante de leur forme juridique. Pour ce faire, elle a été autorisée à examiner l'introduction d'un impôt sur les gains de participation. Elle a présenté son rapport au mois de juillet 2001.

Le Conseil fédéral a l'intention de proposer des corrections ciblées du système d'imposition des sociétés le plus rapidement possible en se fondant sur le rapport Oberson ainsi que sur une étude concernant la compétitivité de la place économique, qui devrait être présentée cet automne. A cet égard, il convient de préciser que, pour des raisons d'équité, un allègement de la double imposition économique ne se justifie que si, en contrepartie, les gains provenant de l'aliénation de participations sont imposés.

La matière à étudier est complexe. Un examen minutieux et donc de longue haleine est nécessaire, puisque seules entrent en ligne de compte des solutions sérieuses et bénéficiant d'un large soutien. Le délai pour la remise du message relatif à la présente initiative a expiré le 25 octobre 2000. Avec un contre-projet, le Conseil fédéral aurait disposé de six mois supplémentaires. Mais, au vu de la complexité des questions soulevées, il aurait été impossible d'élaborer une solution adéquate et de la soumettre au Parlement dans ce délai. C'est pourquoi le Conseil fédéral a été contraint de recommander le rejet de l'initiative sans proposer de contre-projet.

- **La prudence est de mise en matière d'estimation des recettes**

Les auteurs de l'initiative tablent sur des recettes de l'impôt sur les gains en capital allant de 400 millions à un milliard de francs. De son côté, le Conseil fédéral a évalué ces recettes à 400 millions de francs au maximum. Mais tant les chiffres des auteurs de l'initiative que ceux du Conseil fédéral résultent d'estimations, et ces estimations sont particulièrement délicates à effectuer. Les difficultés sont dues au fait qu'il n'existe aucune statistique des gains en capital privés réalisés en Suisse et que personne ne peut prédire l'évolution de la Bourse et le comportement des investisseurs. C'est pourquoi il est nécessaire de se fonder sur des hypothèses raisonnables. L'estimation du Conseil fédéral, à savoir des recettes s'élevant à 400 millions de francs au maximum, repose sur des comparaisons avec l'étranger et sur une extrapolation d'anciens résultats cantonaux. Par souci de précision, le Conseil fédéral a reproduit dans son message les résultats d'une recherche scientifique sur le même sujet. Une estimation des recettes fiscales de 400 à 600 millions de francs constitue, selon les chercheurs, un plafond optimiste, dans la mesure où ceux-ci ont choisi des hypothèses favorables à l'impôt sur les gains en capital et n'ont pas tenu compte de la possibilité d'éviter cet impôt. Les auteurs de l'estimation précisent qu'en tenant compte de ces deux facteurs, les recettes fiscales pourraient être facilement divisées par deux et se situer par conséquent plutôt entre 200 et 300 millions de francs.

L'expérience montre par ailleurs que toute introduction d'un nouvel impôt se heurte naturellement à une certaine résistance et incite le contribuable à chercher les moyens de réduire le plus possible sa charge fiscale.

Les recettes de l'impôt sur les gains en capital représentent moins de 1% de l'ensemble des recettes fiscales dans pratiquement tous les pays, à l'exception des Etats-Unis où la part de l'impôt sur les gains en capital – qui comprend l'impôt sur les gains immobiliers – a, en 1998, dépassé de peu 5% du total des recettes. Or la Suisse obtient déjà un résultat presque analogue avec ses impôts sur la fortune et sur les gains immobiliers puisque, toujours en 1998, ces deux impôts se sont montés à quelque 4,9% de l'ensemble des recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.

- **La prise en compte des pertes est trop restreinte en raison d'une vision unilatérale de l'équité**

L'initiative entend imposer les gains en capital de manière systématique, mais elle n'autorise la déduction des pertes, qui ne sont rien d'autre que des gains négatifs, que de manière très restrictive, par le biais d'une période de report des pertes limitée à deux ans. D'après l'initiative, les pertes en capital peuvent être déduites des gains lors de l'année fiscale. Mais, du point de vue de l'équité fiscale, il est discutable de ramener la possibilité de report des pertes de sept ans – comme c'est généralement le cas aujourd'hui – à deux ans seulement, et d'inscrire en outre cette disposition dans la Constitution. Il est par ailleurs frappant que la durée de détention ne soit apparemment pas prise en considération et que le problème des bénéficiaires apparents dus à l'inflation ne soit par conséquent pas résolu de manière adéquate et pragmatique. L'initiative crée de nouvelles lacunes, ignore les atouts du système en vigueur et néglige l'importance d'une vision d'ensemble.

- **L'initiative minimise la charge administrative imposée aux contribuables et aux autorités fiscales par le nouvel impôt**

L'imposition de gains en capital représenterait pour les contribuables et les autorités fiscales un surcroît non négligeable de travail administratif.

Calcul des gains pratiquement impossible

Selon toute vraisemblance, le calcul du gain, qui représente la différence entre le prix de revient et le produit de la vente, serait souvent difficile à effectuer.

Particulièrement compliqué, le calcul du prix de revient des titres de participation représenterait une lourde charge de travail dans la mesure où la structure du capital varie fréquemment, notamment en cas d'augmentation ou de diminution du capital, d'attribution d'actions gratuites, d'aliénation du droit de souscription, ou encore de partage ou de transfert d'actions.

De nombreuses obligations pour le contribuable...

Le contribuable serait tenu de consigner l'ensemble des valeurs d'acquisition et de vente des éléments de la fortune à considérer pour imposer les gains. Cette obligation ne se limiterait pas aux éléments de la fortune disponibles à la fin de l'année, mais s'étendrait également aux valeurs mobilières acquises et vendues durant la période de calcul. Par ailleurs, le contribuable devrait informer les autorités fiscales de toutes les variations de la structure du capital ainsi que des gains et des pertes enregistrés lors de la réalisation des valeurs. Il faudrait aussi s'assurer que les banques et les gérants de fortunes fournissent aux contribuables des informations exhaustives concernant l'ensemble des transactions effectuées. Pour ce qui est de la détermination du prix de revient, le fardeau de la preuve reviendrait au contribuable, car la prise en considération de ce prix entraîne une baisse de l'imposition.

...et beaucoup de temps perdu en contrôles pour les autorités fiscales

Pour les autorités fiscales, ce nouvel impôt aurait des implications au niveau de la procédure, puisqu'elles devraient non seulement se fonder sur la déclaration, mais également effectuer sporadiquement des contrôles plus approfondis notamment en présence d'indices permettant de soupçonner une éventuelle soustraction d'impôt. De tels contrôles s'avèrent souvent complexes et représentent une lourde charge de travail. Rappelons à cet égard la difficulté particulière du calcul du prix de revient des titres de participation, notamment à la suite d'une variation de la structure du capital liée à une augmentation ou une diminution du capital, d'attribution d'actions gratuites, d'aliénation du droit de souscription, ou encore de partage ou de transfert d'actions.

Le prélèvement à la source est une illusion

La solution consistant à garantir l'encaissement de l'impôt au moyen d'un impôt à la source n'est pas non plus praticable. Sur quoi devrait en effet porter l'impôt à la source? S'il fallait prélever un impôt à la source sur le produit de la vente, cela pourrait revenir à imposer la substance. Si l'impôt à la source n'était prélevé que sur les gains, les personnes concernées ne disposeraient pas des données leur permettant d'établir la différence entre valeur d'achat et produit de la vente, sur laquelle se fonderait le calcul de l'impôt.

Souhaitons-nous vraiment compliquer davantage notre système fiscal?

De toute évidence, le calcul des gains en capital est compliqué et entraîne une lourde charge de travail. Les détenteurs de valeurs mobilières seraient tenus de consigner le parcours de chaque titre et les autorités fiscales devraient surveiller systématiquement les citoyens sans être certaines au bout du compte de percevoir effectivement un montant (p. ex. en raison de la déduction des pertes ou de l'exonération des gains minimes). Cela ne veut pas dire que la perception d'un impôt sur les gains en capital soit a priori impossible, mais on ne résout pas les problèmes pratiques en les taisant ou en les minimisant. La charge administrative liée à la perception d'un impôt sur les gains en capital doit être d'autant moins sous-estimée que les surimpositions existantes ou celles que cet impôt engendreraient ne seraient pas pour autant écartées.

- **Les comparaisons avec l'étranger sont boiteuses**

Les auteurs de l'initiative établissent des comparaisons avec l'étranger et présentent la Suisse comme un cas à part, parce qu'avec la Grèce, elle est pratiquement le seul pays industrialisé à ne pas prélever d'impôt sur les gains en capital.

Les comparaisons ne sauraient se limiter à un seul type d'impôt...

Limiter à un seul impôt une comparaison avec d'autres pays ne donne pas de résultats vraiment probants, car il est toujours indispensable de prendre en considération l'ensemble du système fiscal des pays concernés. Une vision globale permet toutefois de constater que de nombreux pays étrangers comme l'Allemagne (depuis 1997), l'Autriche (depuis 1994), la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Japon, et le Portugal ne perçoivent pas d'impôt sur la fortune mobilière privée. Dans d'autres Etats comme la France, un tel impôt est conçu comme une véritable imposition de la richesse, qui ne frappe que les très grandes fortunes. En principe, on peut dire que même dans les pays qui prélèvent à la fois un impôt sur les gains en capital et un impôt sur la fortune, ce dernier n'a jamais l'importance financière qu'il a en Suisse.

...et doivent en outre tenir compte des caractéristiques de chaque impôt

Aux Etats-Unis, l'impôt sur la fortune n'existe pas à l'échelon fédéral et il est plutôt inhabituel à l'échelon des différents Etats. A partir de 2002, l'Allemagne n'imposera plus les distributions de bénéfices, car les dividendes seront pris en compte grâce à une procédure dite de "l'imposition des 50%": les distributions des sociétés de capitaux ne seront plus imposées que pour moitié au titre de l'impôt sur le revenu, car les gains des sociétés sont déjà imposés préalablement. Ce processus du demi-revenu s'applique également aux gains résultant de l'aliénation de participations, dans la mesure où il s'agit de participations importantes ou de ventes effectuées dans un laps de temps d'une année.

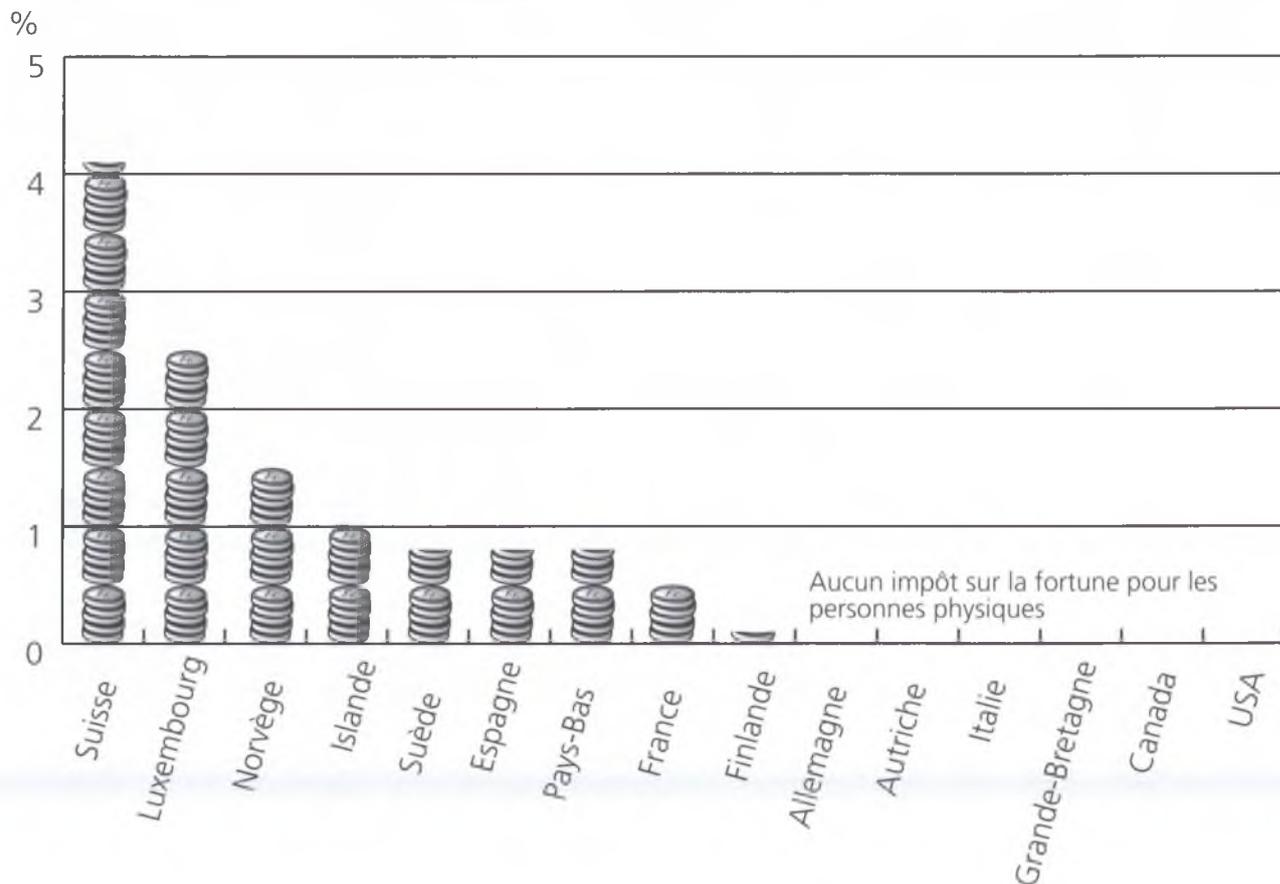
En raison de la double imposition économique qu'il entraîne, le système fiscal en vigueur en Suisse frappe fortement les rendements de fortune. S'y ajoute encore l'impôt sur la fortune prélevé par les cantons. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les recettes de l'impôt sur la fortune se sont montées en 1999 à 3,948 milliards de francs pour l'ensemble de la Suisse, et ce indépendamment du fait que les contribuables concernés aient réalisé ou non des gains en capital. Enfin et contrairement aux Etats-Unis, à l'Allemagne, aux Pays-Bas et à la plupart des autres Etats, la Suisse prélève en outre un droit de timbre sur le produit de la vente de valeurs mobilières.

Il convient enfin de mentionner ce qu'on appelle le "modèle hollandais". Ce système table sur un rendement de 4% de la fortune et impose ce rendement à 30%. Il s'agit tout simplement d'une autre forme d'imposition de la fortune. En Suisse, nous connaissons toutefois déjà un impôt sur la fortune. Les modalités d'un tel impôt relèvent de la compétence des cantons, mais ces derniers sont tenus de le prélever.

Même entre Etats connaissant l'impôt sur les gains en capital, la comparaison reste délicate

Une comparaison effectuée entre des Etats prélevant l'impôt sur les gains en capital révèle d'importantes divergences. Certains de ces pays renoncent à imposer les gains en capital à moyen et à long terme sur des participations dispersées et se concentrent sur les gains en capital à court terme, de nature spéculative, ainsi que sur les gains réalisés sur des participations importantes. Dans d'autres pays, les gains en capital à moyen et à long terme ne sont généralement imposés que partiellement, ce qui se traduit par des taux d'imposition fortement réduits, de généreux seuils d'exonération, l'indexation de la valeur d'acquisition, des déductions selon la durée de détention ainsi que par des dispositions spéciales pour les participations à petites et moyennes entreprises. On remarque également des différences en ce qui concerne la déduction et le report des pertes. A cet égard, on peut toutefois constater que pratiquement tous les pays connaissent une réglementation plus généreuse en la matière que ce que ne prévoit l'initiative.

Impôt sur la fortune des personnes physiques, en % des recettes fiscales 1998



- **L'initiative ne tient compte ni des cantons ni de l'harmonisation fiscale**

Selon la réglementation actuelle en matière d'impôt fédéral direct, trois dixièmes des recettes brutes de l'impôt reviennent aux cantons, dont au moins un sixième est consacré à la péréquation financière intercantonale. En revanche, l'initiative ne mentionne aucune réglementation expresse prévoyant la possibilité de verser aux cantons une partie des recettes de l'impôt sur les gains en capital. Elle se contente de préciser que si le prélèvement de l'impôt sur les gains en capital est confié aux cantons, les coûts correspondants doivent être couverts par la Confédération.

Selon l'initiative, les gains en capital réalisés sur la fortune mobilière privée doivent faire l'objet d'un impôt fédéral spécial. Il est frappant de constater à ce propos que l'initiative n'exclut pas expressément l'imposition cantonale ou communale, alors que cette dernière n'existe pas dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée, des impôts spéciaux à la consommation, du droit de timbre et de l'impôt anticipé. Comparé au taux maximum de 11,5% de l'impôt fédéral direct, le taux d'imposition d'au moins 20% proposé par l'initiative s'inscrit toutefois dans le sens d'une compétence fiscale exclusive de la Confédération. Sinon, cette charge fiscale ajoutée à un impôt cantonal moyen d'environ 25% sur les gains en capital représenterait à peu près la moitié de ces gains. Une compétence exclusive de la Confédération serait néanmoins en contradiction avec le principe constitutionnel de l'harmonisation fiscale verticale, puisqu'en la matière, la Constitution prévoit l'ajustement des réglementations fiscales relatives aux impôts directs non seulement horizontalement, c'est-à-dire entre les cantons, mais aussi verticalement, c'est-à-dire entre la Confédération et les cantons.

Arrêté fédéral sur l'initiative populaire «Pour un impôt sur les gains en capital»

du 22 juin 2001

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution¹,

vu le ch. III de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale²,

vu l'initiative populaire «Pour un impôt sur les gains en capital», déposée le 5 novembre 1999³,

vu le message du Conseil fédéral du 25 octobre 2000⁴,

arrête:

Art. 1

1 L'initiative populaire du 5 novembre 1999 «Pour un impôt sur les gains en capital» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

2 L'initiative⁵, adaptée à la Constitution du 18 avril 1999, a la teneur suivante:

I

La Constitution est complétée comme suit:

Art. 128a (nouveau) Impôt sur les gains en capital

1 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.

2 L'impôt sur les gains en capital selon l'al. 1 sera établi selon les règles suivantes:

- a. les gains en capital sont taxés à un taux unique et proportionnel d'au moins 20 %;
- b. 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;
- c. la législation exonère de l'impôt les gains minimes. Elle peut prévoir que l'impôt soit perçu par les cantons aux frais de la Confédération. Elle peut prévoir un impôt à la source pour garantir l'encaissement de l'impôt.

1 RS 101

2 RO 1999 2556

3 FF 1999 9111

4 FF 2000 5573

5 L'initiative a été déposée sous le régime de la constitution du 29 mai 1874 et ne se réfère donc pas à la Constitution du 18 avril 1999. Dans la version déposée, elle demandait l'adjonction d'al. 1^{er} et 5^{bis} à l'art. 41^{er} et l'adaptation des dispositions transitoires de l'ancienne constitution.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont complétées comme suit:

Art. 196, titre médian

Dispositions transitoires selon l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998
relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

Art. 197 (nouveau) Dispositions transitoires après acceptation
de la Constitution du 18 avril 1999

1. Disposition transitoire ad art. 128a (Impôt sur les gains en capital)

¹ 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 (art. 128a, al. 1 et 2), le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

² Les principes suivants seront applicables:

- a. sont soumis à l'impôt les gains en capital notamment les gains réalisés sur les devises, sur les papiers-valeurs et sur les participations, y compris les gains sur les options, les contrats à terme et sur les autres instruments de placement dérivés ainsi que sur les parts de fonds de placement;
- b. est assujetti à l'impôt quiconque, au regard du droit fiscal, a son domicile en Suisse ou y séjourne. Quiconque, en vertu de l'art. 56 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, est exonéré de l'impôt fédéral direct, l'est également de l'impôt sur les gains en capital;
- c. le taux de l'impôt est de 25 %;
- d. une franchise de 5000 francs est accordée chaque année à chaque contribuable sur les gains en capital;
- e. le Conseil fédéral peut, dans les limites du possible, percevoir l'impôt sur les gains en capital à la source pour garantir l'encaissement de l'impôt.

³ Afin d'assurer la succession familiale dans les petites et les moyennes entreprises, le Conseil fédéral peut prévoir des délais de paiement de plusieurs années.

⁴ Le Conseil fédéral édicte par ailleurs les dispositions nécessaires pour percevoir l'impôt notamment celles qui règlent la responsabilité, la procédure, l'entraide administrative et judiciaire, les voies de droit, l'échéance, la prescription ainsi que les normes pénales. Il peut prévoir une amende allant jusqu'au quintuple du montant de l'impôt dû et une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans. Sont passibles des mêmes peines les négociants en papiers-valeurs exerçant leur activité à titre professionnel qui ne remplissent pas l'obligation de garantir l'encaissement de l'impôt.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 22 juin 2001

Le président: Peter Hess
Le secrétaire: Ueli Anliker

Conseil des Etats, 22 juin 2001

La présidente: Françoise Saudan
Le secrétaire: Christoph Lanz