

Les stratégies d'évitement face à l'impôt sur la fortune

Les contribuables suisses sont plus sensibles aux différences d'impôt qui touchent la fortune qu'à celles concernant le revenu. Ils n'y réagissent, toutefois, pas en changeant de domicile, mais en modifiant leur mode de consommation et leurs placements. *Marius Brülhart, Kurt Schmidheiny*

Abrégé Grâce à sa diversité intrinsèque, le fédéralisme suisse se prête idéalement à une enquête sur l'imposition de la fortune. Une évaluation a été effectuée à partir de données agrégées des cantons portant sur la période 2003 – 2012 ainsi que d'autres concernant les communes bernoises (2001 – 2011). Elle montre que les fortunes privées déclarées sont sensibles aux différences d'imposition. Cela se vérifie aussi bien pour l'impôt annuel sur la fortune que pour les droits de succession. Il semble, toutefois, que la première réaction des contribuables concernés ne soit pas d'adapter leur activité économique ou de changer de domicile. Ils privilégient d'autres stratégies, comme l'optimisation fiscale ou l'acquisition de biens de consommation.

Saviez-vous que la Suisse est championne du monde en matière d'impôt sur la fortune? Bien que celui-ci n'assure que 3,5 % des recettes fiscales, il nous place nettement en tête des pays de l'OCDE (voir *tableau*)¹. Nous sommes, en outre, clairement en décalage par rapport à la tendance internationale. Au cours des deux décen-

nies écoulées, nombre de pays industriels, dont l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche, ont en effet aboli l'impôt sur la fortune.

Or, la recherche économique remonte le courant depuis quelques années, en redécouvrant l'impôt sur la fortune. Devant les disparités croissantes de revenus et de fortune observées dans la plupart des pays, avec un écart grandissant entre le « pour-cent supérieur » et le reste de la population, l'économiste français Thomas Piketty

a livré un plaidoyer très remarqué pour une plus forte imposition de la fortune². Il recommande sur ce point une « parfaite trinité fiscale » consistant en un prélèvement sur la fortune, sur les successions et sur le rendement du capital³. En Suisse, ce dernier n'est pas imposé.

Un critère d'évaluation essentiel de la plupart des impôts est la forme et l'ampleur de leur impact sur le comportement des contribuables. Autrement dit, un impôt est peu souhaitable s'il fait réagir vivement le contribuable (forte élasticité). Ses effets sont d'autant plus perniciose que cette ré-

² Piketty (2014).

³ Piketty, Saez et Zucman (2013).

¹ L'impôt sur la fortune est prélevé exclusivement par les communes et les cantons. La Confédération ne taxe plus la fortune privée depuis 1959.

Les cantons de Suisse centrale Schwytz, Nidwald et Zoug abritent de nombreux contribuables fortunés. Vue sur le Stanserhorn avec le lac des Quatre-Cantons.



KEYSTONE

action a des répercussions non seulement d'ordre comptable, mais aussi et surtout sur l'activité économique. Dans une étude très récente, fondée sur des données de toute la Suisse, nous cherchons donc à déterminer les réactions que déclenchent les impôts sur la fortune⁴.

Forte élasticité fiscale de la fortune privée

Notre principal objectif consiste à évaluer la réactivité des fortunes déclarées aux variations de la charge fiscale. Pour ce faire, nous avons utilisé des données détaillées sur la fortune imposable ainsi que les taux d'imposition des cantons et des communes⁵. Sur le plan cantonal, nous avons recouru aux données agrégées de tous les cantons pour les années 2003 à 2012. Au niveau communal, nous avons étudié les données administratives individuelles des contribuables du canton de Berne pour la période 2001 à 2011.

La mise en valeur des chiffres correspondant à ces deux jeux de données donne lieu à des estimations comparables. Le relèvement d'un millième du taux d'impôt sur la fortune, que ce soit au niveau cantonal ou communal, réduit de 3 % environ le montant de la fortune déclarée. On observe ainsi que l'élasticité de cet impôt est au moins deux fois supérieure à celui du revenu⁶, ce qui dénote une sensibilité élevée. Les valeurs que nous avons estimées dépassent également les taux d'élasticité mis en évidence par d'autres études, ce qui est probablement dû à la meilleure qualité de la base de données à notre disposition (données de panel)⁷.

Le changement de domicile n'est pas une option

De quelle façon les fortunes réagissent-elles aux différences d'impôt? Cette question est importante, car elle permet de juger les taux pratiqués, de même que l'ampleur de la réaction. La plus grave qu'ait à supporter un canton ou une commune est celle qui a un impact «réel». C'est le cas lorsqu'une hausse de l'impôt sur la fortune pousse les contribuables à travailler moins

Impôt sur la fortune dans plusieurs pays de l'OCDE (en % de toutes les recettes fiscales)

	1995	2005	2015
Suisse	2,87	3,40	3,62
Luxembourg	1,59	1,45	2,00
Norvège	1,31	1,02	1,01
Islande	1,16	0,00	0,00
Pays-Bas	0,54	0,02	0,00
Espagne	0,44	0,42	0,32
Suède	0,41	0,36	0,00
Allemagne	0,26	0,01	0,00
France	0,25	0,40	0,52
Italie	0,21	0,00	0,00
Danemark	0,19	0,00	0,00
Finlande	0,08	0,18	0,00
Autriche	0,06	0,00	0,00
Grèce	0,05	0,00	0,00

STATISTIQUES DE L'OCDE SUR LES REVENUS / LA VIE ÉCONOMIQUE

Tous les pays percevant un impôt sur la fortune en 1995 sont mentionnés.

ou à déménager. Quand les réactions sont au contraire purement «comptables», la variation de l'impôt réduit la fortune imposable, mais pas l'activité économique effective. Le redéploiement de la fortune vers des formes de placement non imposables en est un exemple. Le résultat est le même quand la fortune est distribuée, soustraite ou tout simplement dépensée.

D'après les données individuelles recueillies dans le canton de Berne, rien n'indique que la forte élasticité de la fortune dont font preuve les communes soit causée par des arrivées ou des départs de contribuables fortunés. Compte tenu de la faible étendue du canton de Berne, ce constat a de quoi surprendre. En particulier, il suggère fortement que dans le domaine des impôts sur la fortune, on ne peut pas parler d'une véritable concurrence fiscale. Au cours de la période sous revue, seules de minimes variations des taux d'imposition ont été constatées dans les communes bernoises.

Les variations beaucoup plus nettes observées entre les cantons suisses pourraient fort bien favoriser, quant à elles, les changements de domicile. Malheureusement, les données (agrégées) dont nous disposons ne nous permettent pas d'identifier de tels mouvements.

Sur la base des données prises en compte, nous constatons par ailleurs que les revenus déclarés ne réagissent que fai-

blement aux différences de l'impôt sur la fortune. Comme l'activité professionnelle fournit en Suisse une énorme partie des revenus, cela signifie que l'impôt sur la fortune n'a pas d'influence significative sur l'offre de travail. De même, la fortune immobilière déclarée réagit de manière relativement faible à l'impôt sur la fortune.

En revanche, la forte élasticité de la fortune prise globalement s'explique avant tout, du moins à court terme, par la notable réactivité de la fortune financière. Celle-ci correspond dans nos données à 43 % de la fortune totale.

La statistique révèle par ailleurs un très net «regroupement» des fortunes déclarées sous la limite de taxation. Le nombre des avoirs légèrement inférieurs à cette limite apparaît en effet nettement plus important que la ligne de distribution générale le suggère (voir *illustration*). Il semble donc que certains contribuables s'arrangent pour maintenir leur fortune imposable juste au-dessous de la limite de taxation.

Dans l'ensemble, nos observations montrent que la sensibilité fiscale liée à la fortune déclarée se traduit plus par des décisions de consommation et d'optimisation fiscale que par des changements de comportement ayant de réels effets économiques. L'optimisation peut prendre la forme de transferts de fortune entre l'entreprise et la fortune privée, de versements non imposables à la prévoyance vieillesse ou d'une simple soustraction fiscale. Une estimation précise du poids relatif de ces différents types de réaction dépasse cependant les possibilités de notre étude.

Impôt sur la fortune ou impôt sur les successions

La fortune privée est également assujettie à l'impôt sur les successions. Certains sont d'avis que la charge fiscale devrait être déplacée de l'impôt sur la fortune vers celui qui frappe les successions⁸. Ils se basent sur l'hypothèse suivante : l'impôt sur la fortune freine davantage l'offre de travail et la constitution de capital que celui sur les successions. C'est tout à fait plausible : tandis que l'impôt sur la fortune doit être acquitté chaque année par l'épargnant lui-même, l'impôt sur les successions n'est imputé qu'une fois par génération – non pas à l'épargnant, mais à ses héritiers.

⁸ Par exemple Salvi et Zobrist (2013).

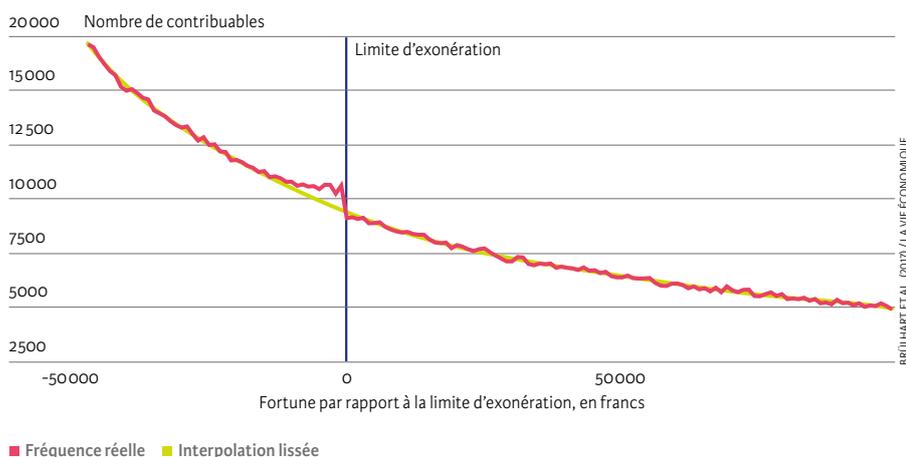
⁴ Brülhart, Gruber, Krapf et Schmidheiny (2017).

⁵ La recherche exposée ici a été financée par le Fonds national suisse (voir fiscalfederalism.ch). Le canton de Berne a offert l'accès à des données personnelles anonymisées.

⁶ Type d'élasticité retenu pour la comparaison : «net-of-tax-rate elasticity with respect to wealth returns».

⁷ Seim (2017) et Zoutman (2015).

Häufung der ausgewiesenen Vermögen relativ zur Steuerfreigrenze (Kanton Bern; 2001 bis 2011)



Dans le canton de Berne, les fortunes inférieures à des franchises-seuils allant de 92 000 à 97 000 francs (la valeur n'était pas constante) n'ont pas été imposées dans la période considérée.

Une étude plus ancienne a révélé que l'impôt sur les successions n'engendre pas de flux migratoires intercantonaux, statistiquement perceptibles, parmi les contribuables âgés et fortunés⁹. Ni l'impôt sur les successions ni celui sur la fortune ne semblent donc avoir d'incidence significative sur le choix par les ménages de leur domicile en Suisse.

Notre dernière étude examine également l'impact de l'impôt sur les successions – en plus des impôts sur la fortune et sur le revenu – sur la fortune déclarée dans un canton donné¹⁰. Contrairement à l'étude consacrée aux réactions migratoires, mentionnée plus haut, nous ne nous intéressons ici qu'aux effets statistiquement pertinents. En simplifiant, nous pouvons donc dire que l'impôt sur les successions n'a globalement pas d'incidence statistiquement perceptible sur le choix du domicile; il influence, par contre, le volume des fortunes déclarées. Ces dernières réagissent alors tout autant, voire plus, à l'impôt sur les successions qu'à l'impôt sur la fortune.

Déplacer la charge fiscale de l'impôt sur la fortune vers l'impôt sur les successions aurait-il donc un effet positif sur l'ef-

ficacité? Comme ces deux types d'impôts ne semblent guère causer de réactions réelles et que les stratégies d'évitement par optimisation fiscale ou adaptation de la consommation se valent à peu près, on pourrait suspecter un «score nul». Cependant, notre analyse des mécanismes d'adaptation est encore un peu floue, étant donné que nous nous sommes limités au canton de Berne, où les différences fiscales sont plutôt faibles. Il est donc possible que les contribuables tentent d'éviter l'impôt sur les successions plutôt par des donations anticipées et l'impôt sur la fortune par l'immobilisation de capital dans l'entreprise. Ces différences seraient pertinentes pour l'appréciation économique des deux types d'impôt, mais la recherche empirique ne nous permet pas d'en savoir davantage.

Les stratégies d'évitement dominant

En résumé, nous pouvons dire que la somme des fortunes déclarées est sensible aux variations de la charge de l'impôt sur la fortune. Selon la théorie de la taxation optimale – nommée ainsi d'après le mathématicien britannique Frank Plumpton Ramsey –, il faudrait envisager de transférer la

charge fiscale de la fortune vers le revenu. La règle de Ramsey stipule que la charge fiscale devrait surtout se concentrer sur du substrat fiscal inélastique.

Outre la sensibilité fiscale, il importe aussi de savoir comment les contribuables réagissent aux impôts. Ils peuvent réduire leur activité, déménager ou – sans changer leurs revenus – adopter des stratégies d'évitement, telles l'optimisation fiscale ou des décisions d'achat. Selon nos estimations, les stratégies d'évitement dominant, qu'il s'agisse de l'impôt sur les successions ou de celui sur la fortune. Si cela se confirme, alors les élasticités relativement grandes observées quant à l'impôt sur la fortune expriment des possibilités d'évitement généreuses plutôt que des incitations à réduire les prestations.

Nos constats sur la nature des réactions reposent toutefois sur des analyses relativement sommaires. Un examen empirique approfondi exigerait une meilleure base de connaissances. L'idéal serait de pouvoir combiner des données individuelles provenant de plusieurs cantons.



Marius Brühlhart

Professeur d'économie politique, Faculté des hautes études commerciales (HEC), université de Lausanne



Kurt Schmidheiny

Professeur d'économétrie appliquée, Faculté des sciences économiques, université de Bâle

⁹ Brühlhart et Parchet (2014).

¹⁰ Brühlhart, Gruber, Krapf et Schmidheiny (2017).

Bibliographie

Brühlhart M., Gruber J., Krapf M. et Schmidheiny K., *The Elasticity of Taxable Wealth: Evidence from Switzerland*, document de travail, université de Lausanne, Massachusetts Institute of Technology et université de Bâle, 2017.

Brühlhart Marius et Parchet Raphaël, «Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Inheritance Taxes in Switzerland», *Journal of Public Economics*, n° 111, 2014, pp. 63-78.

Piketty Thomas, *Capital in the 21st Century*, 2014, Harvard University Press.

Piketty Thomas, Saez Emmanuel et Zucman Gabriel, *Rethinking Capital and Wealth Taxation*, document de travail, 2013, École d'économie de Paris, UC Berkeley et London School of Economics.

Seim David, «Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden», *American Economic Journal: Economic Policy*, en cours d'impression.

Salvi Marco et Zobrist Luc, *Zwischen Last und Leistung: Ein Steuerkompass für die Schweiz*, Avenir Suisse et Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 2013.

Zoutman Floris T., *The Effect of Capital Taxation on Household Savings*, document de travail, Norwegian School of Economics (NHH), Bergen, 2015.