

Réforme de l'imposition des sociétés II

Les effets économiques de cette réforme

Prof. Dr. Christian Keuschnigg und Martin D. Dietz, St. Gallen*

Situation

Le régime actuel de l'imposition des sociétés en Suisse a deux particularités: la double imposition économique des dividendes et l'exonération des gains de participations. Ces particularités posent des problèmes au niveau de l'efficacité économique et de l'équité fiscale. Le fait d'appliquer le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique exige en effet de s'appuyer sur un concept de revenu élargi et donc de prendre en compte tous les éléments du

charge fiscale marginale effective. Les comparaisons internationales montrent que, malgré la double imposition des dividendes, la Suisse enregistre une charge fiscale marginale très favorable par rapport aux autres pays; ainsi, la dernière étude sur la place suisse a calculé pour la Suisse une charge fiscale de 39% (pour les participations qualifiées), un montant nettement inférieur à la charge subie en Allemagne (56%), aux États-Unis (56%) ou en France (68%).¹ Ce chiffre est également dû à la charge fiscale relativement restreinte pesant sur les sociétés en Suisse. L'imposition des sociétés en Suisse pose cependant un problème majeur, celui du manquement à la neutralité du financement. Pour les sociétés de capitaux, la fiscalité désavantage les bénéfices distribués par rapport aux bénéfices capitalisés. Tant que les investissements sont financés par des capitaux propres extérieurs à l'entreprise, ils sont soumis, en raison de la double imposition économique, à la charge fiscale cumulative complète des impôts touchant les entreprises et les particuliers. Ainsi, pour cette forme de financement, la double imposition se révèle être une entrave importante à l'investissement, tant que l'entreprise ne peut pas l'éviter en optant pour une forme de financement moins coûteux. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes entreprises montantes dont le développement dépend des capitaux propres provenant de personnes extérieures à l'entreprise.

Alors que les dividendes sont soumis à une double imposition, les gains de participation provenant des bénéfices capitalisés peuvent être partiellement exonérés de l'impôt. Et lorsque l'imposition est finalement appliquée, conformément au principe de réalisation, la charge fiscale reste toujours plus légère pour les gains de participation. En effet, contrairement aux revenus encaissés régulièrement (et par conséquent, imposés régulièrement), les gains de participation restent exonérés d'impôts tant qu'ils ne sont pas réalisés. Les contribuables obtiennent donc un crédit d'impôt sans intérêts pour toute la durée de détention

Résumé

La présente étude, mandatée par l'Administration fédérale des contributions, évalue, de manière quantitative, les effets économiques de cette réforme. La deuxième réforme de l'imposition des sociétés, telle qu'elle est envisagée, prévoit l'imposition partielle des rendements de participations des sociétés de capitaux.

revenu permettant d'augmenter la capacité contributive. Par conséquent, une exonération fiscale très large des gains de participation (et d'autres gains en capital) constitue une lacune fiscale. Concernant l'efficacité économique, comprise au sens d'un revenu global le plus élevé possible et d'une croissance durable, la réforme de l'imposition des sociétés propose quatre mesures incitatives importantes:

- (i) Incitation aux investissements et attrait de la place suisse,
- (ii) Financement des investissements par capital propre ou par emprunt,
- (iii) Financement du capital propre par bénéfices capitalisés ou par émission d'actions, et
- (iv) Choix de la forme juridique.

Les incitations fiscales visant à favoriser l'investissement sont appréciées sur la base du concept de la

de ces participations. La combinaison de la double imposition et de la taxation avantageuse des gains de participation incite donc fortement les contribuables à choisir la capitalisation des bénéfices (en lieu et place de la distribution) et l'autofinancement de l'investissement (en lieu et place de l'utilisation d'un capital propre provenant de l'extérieur). Ainsi, le calcul de la charge fiscale marginale pesant sur les investissements montre, dans cette étude comme dans d'autres (cf. étude sur la place suisse) que l'autofinancement est plus avantageux sur le plan fiscal, que le financement par emprunt et que le financement par émission d'actions est la solution la moins avantageuse de toutes. Cette situation privilégiée de l'autofinancement, comme résultat de la discrimination fiscale des distributions, a un effet négatif du point de vue de l'efficacité. Elle empêche partiellement le marché des capitaux de jouer son rôle d'instrument de la croissance, de favoriser les investissements dans les entreprises florissantes et de soutenir les projets d'investissement les plus rentables.

En Suisse, le régime d'imposition des sociétés n'est pas le même pour les sociétés de capitaux et les sociétés de personnes: il n'est donc pas neutre en ce qui concerne le choix de la forme juridique. Les micro-entreprises sont majoritairement des sociétés de personnes; à partir d'une certaine taille, cependant, les entreprises se posent la question du changement de leur forme juridique pour adopter la forme de la société de capitaux. Les petites et moyennes entreprises ont, quant à elles, la possibilité de choisir entre ces deux formes. La double imposition défavorise la forme juridique des sociétés de capitaux, alors que la situation des indépendants au niveau des assurances sociales semble au contraire plaider en sa faveur. Le manquement à la neutralité dans le choix de la forme juridique influe en effet sur l'efficacité de l'affectation des ressources. Alors qu'une entreprise pourrait, d'un point de vue économique, croître plus rapidement en tant que société de capitaux et réaliser ainsi des bénéfices plus importants, elle renonce, pour des raisons fiscales, à prendre cette forme juridique; le potentiel de revenus et de recettes fiscales n'est alors pas exploité. Beaucoup trop d'entreprises demeurent dans la catégorie des sociétés de personnes (et avec elles, les ressources qu'elles pourraient apporter) alors qu'elles seraient beaucoup plus productives si elles devenaient des sociétés de capitaux. Une réorientation du régime fiscal vers une imposition plus neutre vis-à-vis de la forme juridique des sociétés pourrait contribuer à améliorer l'efficacité économique.

Le projet de réforme

La commission d'experts «Lacunes fiscales» a confirmé que la non-imposition des gains en capital (et des gains de participations) constitue une lacune fiscale.² L'initiative populaire «Impôt sur les gains en capital» qui s'appuyait sur les principes de généralité et d'équité de l'impôt, a été rejetée d'abord par le Conseil fédéral, puis par la votation de 2001. Le Conseil fédéral a toutefois reconnu qu'il fallait apporter des corrections au système et a examiné la possibilité de l'introduction d'un impôt sur les gains de participations en même temps qu'un allègement de la double imposition économique dans le cadre d'une réforme plus large de l'imposition des sociétés. Une proposition concrète de réforme a ensuite été présentée par la Commission d'experts pour une imposition neutre des entreprises quant à la forme (ERU).³ La «deuxième réforme de l'imposition des sociétés», actuellement en discussion, s'appuie principalement sur les arguments pris en compte dans la proposition de l'ERU. La présente étude, mandatée par l'Administration fédérale des contributions, évalue, de manière quantitative, les effets économiques de cette réforme. La deuxième réforme de l'imposition des sociétés, telle qu'elle est envisagée, prévoit l'imposition partielle des rendements de participations des sociétés de capitaux. Les mesures proposées portent exclusivement sur les participations qualifiées (c'est-à-dire les participations d'au moins 5 % au capital de la société ou bien d'une valeur d'un million de francs au moins). Le projet de la réforme comprend les mesures suivantes:

- (1) Imposition partielle à hauteur de 60% des rendements des dividendes dans le cadre de l'impôt sur le revenu;
- (2) Imposition partielle à hauteur de 60% des gains de participation dans le cadre de l'impôt sur le revenu; et
- (3) Imposition partielle à hauteur de 60% de la valeur des participations dans le cadre de l'impôt sur la fortune.

Par ces mesures, le projet de la réforme propose des instruments pouvant à la fois alourdir ou alléger la charge fiscale.

Conséquences économiques

Les calculs visant à estimer les conséquences économiques de la réforme de l'imposition des entreprises ont été établis sur la base d'un modèle empirique

dynamique d'équilibre général appliqué à la Suisse, dans lequel la fiscalité est représentée de manière globale ainsi que détaillée selon la forme juridique (sociétés de personnes et sociétés de capitaux). Le projet de réforme est ainsi examiné toutes choses égales par ailleurs, sans tenir compte d'éventuelles influences extérieures sur l'économie suisse.

Croissance économique, revenu et emploi

Pour quantifier l'essor de la croissance, la présente étude établit tout d'abord la charge fiscale marginale effective grevant l'investissement avant et après la réforme. L'investissement est dopé par l'allègement de la double imposition et par l'allègement accordé sur les participations qualifiées dans le cadre de l'impôt sur la fortune. En revanche, l'imposition plus effective des gains de participations est un obstacle important à l'investissement. En définitive, la réforme entraîne toutefois une légère baisse de la charge fiscale marginale, favorisant l'investissement de manière modérée. D'après ces résultats, il apparaît que le projet de réforme est prometteur en termes de recettes découlant de la croissance. Dans le cas d'un équilibre de croissance de long terme, à la clôture de tous les processus d'adaptation, le stock de capital réalisé devrait être supérieur de 1,4% à celui du scénario de départ. Ainsi, dès que le nouveau chemin adéquat d'expansion est atteint (après une longue phase de transition), l'intensité en capital se maintient à ce plus haut niveau. Ce surcroît de capital stimule la productivité au travail et entraîne une augmentation des salaires (+0,6%), du revenu disponible et de la consommation privée (également +0,6% environ). L'augmentation du capital entraîne une demande de travail plus grande de la part des entreprises, une augmentation des salaires ainsi que la création d'offres de travail. La croissance de l'emploi est rendue possible à hauteur de 0,3%. Pour un nombre d'actifs de 3,43 millions au total, on compte alors 10 000 nouveaux emplois. Les effets de la réforme fiscale ne peuvent cependant pas être immédiats; ils ne seront effectifs qu'après une certaine phase d'adaptation. L'augmentation des salaires et la croissance de l'emploi seront seulement possibles lorsque les effets de capacité de l'investissement commenceront à porter leurs fruits. D'après les estimations usuelles, 8 ans au minimum sont nécessaires pour que les investissements produisent les effets escomptés et pour constituer la moitié du capital prévu à long terme. C'est pourquoi les effets expansifs de la réforme fiscale sur la croissance sont assez restreints à court terme. Toutes choses égales par ailleurs, seule la moitié des bénéfices sup-

plémentaires de long terme auront pu être réalisés 8 ans après l'application de la réforme. Alors que la croissance du capital à long terme est estimée à 1,4%, elle n'est plus que de la moitié, soit de 0,7%, après 8 ans, de $\frac{1}{4}$ après 16 ans (ou 1,05 %) et de $\frac{1}{8}$ (ou 1,23 %) après 24 ans et ainsi de suite... Etant donnée la lenteur du processus d'accumulation du capital, les chiffres mentionnés concernant les effets à long terme (+1,4% pour la constitution du capital, ou bien 0,6% pour l'augmentation des salaires) sont considérés comme des chiffres plafond.

Recettes fiscales

Les pertes directes de recettes qu'entraîneront l'allègement de l'imposition des dividendes et les réductions accordées dans le cadre de l'impôt sur la fortune dépasseront nettement les suppléments de recettes provenant de l'imposition des gains de participations et devraient avoir des répercussions immédiates sur les finances publiques. La simulation effectuée à partir du modèle permet d'estimer les pertes immédiates à 0,75 % de l'ensemble des recettes fiscales. Estimées sur la base des recettes fiscales consolidées du secteur public (soit 95,2 milliards de francs en 2000), ce pourcentage représenterait un montant de 0,7 milliard de francs. La croissance des revenus et de la consommation privée étendent l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu et des impôts indirects (principalement la TVA), et conduisent à un surplus de recettes dans les finances publiques. Toutefois, les effets qu'aurait la réforme fiscale sur la croissance ne seront effectifs qu'à moyen, voire à long terme. L'expansion générale, suite à l'extension de l'assiette fiscale, devrait se traduire en recettes fiscales supplémentaires, uniquement après quelques années. Ainsi, sur le long terme, une partie de la réforme pourrait être «autofinancée». Selon les résultats de la simulation, les pertes de revenu seraient seulement de l'ordre de 0,5% de l'ensemble des recettes fiscales sur le long terme. Étant donné que, même sans la réforme, les recettes fiscales augmentent avec la croissance du PIB, il serait plus judicieux d'exprimer le coût de la réforme en points de pourcentage de la quote-part fiscale. Les allègements accordés aux entreprises auraient pour résultat, à court terme, une réduction de la quote-part fiscale de 0,18 point, ce qui correspond à une baisse de 23,48 à 23,3% du PIB; en revanche, à long terme, les pertes fiscales se limiteraient à 0,11 % du PIB. Il semblerait donc que les pertes de recettes soient raisonnables à long terme, alors qu'à court terme, la réforme fiscale coûterait un peu plus cher.

Effets de répartition

Comme conséquence de la dynamique d'adaptation, les simulations du modèle montrent quelques effets de répartition caractéristiques. Tout d'abord, les incitations à investir entraînent une augmentation du capital constitué. Une production plus intensive en capital provoque une hausse de la productivité du travail, de telle sorte que les employés peuvent participer aux gains de revenu provenant de la réforme sous la forme de salaires réels plus élevés. Cependant, ces augmentations de salaire ne sont pas instantanées; elles n'interviennent qu'après quelques années, lorsque les effets de capacité des investissements opérés commencent à porter leurs fruits. Ainsi, la première année, l'effet des investissements sur les salaires est pratiquement nul après 8 ans, on commence à voir une différence et on peut constater que les salaires sont de 0,3% plus élevés qu'ils ne le seraient sans la réforme. Il est donc évident que seules les générations futures de travailleurs profiteront au maximum des éventuelles augmentations de salaire (+0,6% à long terme). Les personnes qui travaillent actuellement, et notamment les plus âgées d'entre elles, devraient compter sur une augmentation beaucoup moins forte, étant donné que la durée de leur vie active est plus limitée et qu'elle ne suffit pas pour que les effets de la réforme jouent complètement sur leur salaire.

Le second effet de la réforme sur la répartition provient des répercussions sur la valeur de l'entreprise. Les aspects spéculatifs de l'évaluation de l'entreprise, qui sont au centre des considérations boursières mais qui ne concernent pas la réforme fiscale, ne sont pas pris en compte ici. Dans ce cadre, la valeur de l'entreprise équivaut à la valeur actuelle des gains futurs ou des distributions futures. Si, en raison d'un allègement d'impôt, la valeur actuelle des futurs versements fiscaux diminue, cette diminution se répercute immédiatement sur la valeur de l'entreprise et conduit à des augmentations de valeurs ponctuelles au moment de l'application de la réforme (capitalisation fiscale). De plus, l'amélioration générale des perspectives d'investissement devrait, elle aussi, entraîner une augmentation de la valeur des participations. Bien qu'elles ne soient pas directement concernées par la réforme, les sociétés de personnes peuvent également profiter de l'essor général qui leur permet d'augmenter leurs gains et de relever la valeur de l'entreprise, dans une moindre mesure cependant. Pour les sociétés de capitaux, la réforme se traduit par une augmentation de valeur de l'entreprise de 3%; pour les sociétés de

personnes, cette augmentation n'est que de 0,8%. Toutes choses égales par ailleurs, l'augmentation de valeur de l'entreprise se traduit immédiatement par une hausse ponctuelle de valeur pour les actionnaires de l'entreprise. Avant tout, les générations plus âgées disposant d'un important capital devraient profiter de ce surcroît de fortune, surtout si une grande partie d'entre elles ont placé cette fortune dans des sociétés de capitaux. Par contre, la valeur des participations à des sociétés de personnes ne devrait augmenter que très modérément, la réforme n'ayant pas de conséquences directes sur ce type d'entreprises.

Instruments de financement

La réforme de l'imposition des sociétés a des conséquences directes sur le comportement de financement des sociétés de capitaux. Si les entreprises ne privilégient pas automatiquement le financement par emprunt, elles ont une nette tendance à choisir le financement par capital propre: la situation actuelle se caractérise par le fait que l'autofinancement avec utilisation des bénéfiques capitalisés est favorisé par rapport au financement par émission d'actions. Le calcul de la charge fiscale marginale pour chaque instrument de financement montre que la forte imposition des gains de participations entraîne une hausse de la charge fiscale marginale des investissements financés par autofinancement, charge qui passe de 35,4 à 37,8%. Les gains de participations générés par ces investissements sont imposés plus lourdement au moment de leur réalisation; les sociétés doivent donc en tenir compte dans leurs prévisions d'investissement. Elles doivent en effet conserver une certaine marge pour répondre aux exigences de rendement des investisseurs. L'autofinancement est donc beaucoup plus onéreux. En revanche, l'allègement de la double imposition des dividendes favorise la distribution de bénéfiques et facilite par là-même le financement par capital propre. En cas de financement par émission d'actions, la charge fiscale marginale chute de 60 à 52%. La réforme permet ainsi, d'une part, d'éliminer en grande partie la discrimination que connaît le financement par émission d'actions par rapport à l'autofinancement et, d'autre part, d'aboutir à une égalisation des coûts des deux types de financement par capital propre. En considérant le comportement moyen des sociétés en matière de financement, on peut s'attendre à ce que le financement par capital propre soit encore plus avantageux que le financement par emprunt.

En se fondant sur ces réflexions, on peut conclure que la réforme de l'imposition des sociétés comporte deux effets majeurs significatifs sur le comportement de financement des entreprises. D'une part, l'allègement de la double imposition économique et l'imposition plus élevée des gains de participation conduisent à un taux de distribution des dividendes plus élevé et incitent les entreprises à financer leurs investissements par émission d'actions plutôt que par autofinancement. Ainsi, si l'on se fonde sur des estimations empiriques portant sur l'élasticité des taux de distribution par rapport aux coûts relatifs de l'autofinancement et du financement par émission d'actions, les simulations du modèle montrent clairement que le taux de distribution augmente d'environ 8 points de pourcentage, passant en moyenne de 40% à environ 48% du bénéfice net. Le coût du financement par capital propre, qui serait alors choisi comme solution intermédiaire entre l'autofinancement (très onéreux en raison de l'impôt sur les gains de participations) et le financement par émission d'actions (moins coûteux en raison de la diminution de la double charge pesant sur les dividendes), ne connaît quant à lui qu'une légère baisse de 8% à 7,8% en raison des effets contradictoires. Par contre, la réforme ne change pas les coûts du financement par emprunt. Toutefois, le financement par capital propre étant devenu moins coûteux que le financement par emprunt, les résultats de la simulation indiquent un recul du taux d'endettement de 1,2 points, soit de 43,9 à 42,7% de l'ensemble des actifs immobilisés. La réforme contribue ainsi à augmenter très légèrement le montant du capital propre.

Choix de la forme juridique

Parallèlement au choix du financement des sociétés de capitaux, la réforme influence également directement le choix de la forme juridique des petites entreprises. En effet, alors que la réforme n'a aucune influence sur le traitement fiscal des sociétés de personnes, elle réduit la charge fiscale marginale pour les sociétés de capitaux. Pour les petites et les moyennes entreprises qui doivent décider de la forme juridique qu'elles veulent adopter, la «société de capitaux» apparaît donc comme étant la forme la plus avantageuse fiscalement. La réforme permettrait à une grande partie de ces entreprises de devenir des sociétés de capitaux. De plus, toutes les entreprises qui sont déjà gérées comme des sociétés de capitaux pourraient croître considérablement en raison de l'incitation à investir. Globalement, cette croissance supplémentaire touchera principalement le secteur des sociétés de capitaux, alors que les sociétés de personnes devraient

rester en retrait (notamment en ce qui concerne l'évolution de l'emploi et la constitution du capital). Ainsi, alors que l'augmentation du stock de capital est estimée à 1,4% à long terme pour l'ensemble des secteurs économiques, elle atteint 1,6% dans celui des sociétés de capitaux et seulement 0,9% dans celui des sociétés de personnes. La même tendance s'affiche au niveau de l'emploi et de la production. Il ne s'agit toutefois pas d'une différence de développement entre deux branches de l'économie au sens propre du terme: ces entreprises changent «seulement» de forme juridique, de telle sorte que l'utilisation des facteurs et la production, liées à cette décision sont soudain comptabilisés dans un autre secteur. Le choix de la forme juridique d'une entreprise a des conséquences réelles, puisqu'une certaine forme juridique influe sur la capacité de l'entreprise à réaliser des bénéfices. Se rapprocher de la neutralité de l'imposition par rapport à la forme juridique permet d'augmenter l'efficacité économique globale et contribue à réaliser des revenus plus élevés.

C'est le comportement des entreprises en matière de distribution des dividendes qui détermine si l'imposition actuelle va avantager ou désavantager les sociétés de capitaux. Si ces distributions sont élevées, la double charge fiscale grevant les dividendes pèse lourd par rapport à la charge fiscale totale au niveau de l'entreprise et des particuliers, si bien que la société de capitaux est désavantagée. Si ces distributions sont restreintes, la charge fiscale totale dépend alors principalement de l'impôt sur le bénéfice et peut donc être réduite par rapport à la charge fiscale grevant les sociétés de personnes. Comme il n'existe pas d'impôt sur les gains de participations, le détenteur de parts n'a pas à supporter de charge supplémentaire. Il est pratiquement impossible de dresser un tableau homogène de la situation, plus ou moins privilégiée, des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux, ces dernières ayant des pratiques très différentes en matière de taux de distribution. En cas de distributions élevées, les sociétés de capitaux sont, au départ, désavantagées, si bien que l'allègement de la double charge fiscale contribue à renforcer la neutralité concernant le choix de la forme juridique et, par là-même, à améliorer l'efficacité économique. En cas de distributions réduites, les sociétés de capitaux sont avantagées. Afin de parvenir à une plus grande neutralité du choix de la forme juridique d'une entreprise, il faudrait donc alléger la charge des sociétés de personnes, et non celle des sociétés de capitaux. Étant donné l'hétérogénéité des pratiques de distributions au sein des entreprises,

on ne peut actuellement pas parler de distorsions systématiques; la réforme ne favorise en effet pas davantage la neutralité qu'elle ne l'entrave. ■

* Le Prof. Christian Keuschnigg enseigne la science financière à l'Université de Saint-Gall. Il est directeur du département d'économie financière auprès de l'Institut d'économie financière et de droit financier (IFF-HSG) de l'Université de Saint-Gall. Martin D. Dietz est doctorant à l'Université de Saint-Gall et assistant auprès de l'Institut d'économie financière et de droit financier (IFF-HSG) de l'Université de Saint-Gall.

** Christian Keuschnigg, Martin Dietz: Unternehmenssteuerreform II, Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung «Schriftenreihe des Instituts für Finanzwirtschaft» Band 96, ca. 130 pages, broché, ca. CHF 48.–, juillet 2003, Haupt Verlag, Falkenplatz 14, 3001 Bern, Telefon 031/301 24 25, verlag@haupt.ch, www.haupt.ch

¹⁾ Cf. G. Gutekunst und R. Schwager (2001), Die Steuerbelastung von Unternehmen in ausgewählten Regionen des Alpenraumes, Mannheim: ZEW.

²⁾ Commission d'experts «Lacunes fiscales» (1998), Rapport de la commission d'experts sur l'examen du système d'imposition directe quant aux lacunes.

³⁾ ERU (2001), Rapport de la commission d'experts pour une imposition neutre des entreprises quant à la forme (ERU), Berne.

© Copyright de la version allemande Haupt Verlag Berne