

*Que
sais-je?*

L'IMPOSITION DU CAPITAL

JEAN-LOUP HAY



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

QUE SAIS-JE ?

*L'imposition
du capital*

JEAN-LOUP HAÏ

Maitre de Conférences à l'Université de [REDACTED]
Enseignant au Centre d'Etudes Fiscales Internationales [REDACTED]
Correspondant du Bureau International
de Documentation Fiscale (Amsterdam)

ISBN 2 13 039336 5

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1986, mars

© Presses Universitaires de France, 1986
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

En matière d'imposition du capital, la doctrine peut concevoir des techniques très hardies aux objectifs fort ambitieux. Le législateur est bien souvent contraint à recourir à des impôts aux formes plus traditionnelles et risquant moins de bouleverser les comportements et les mécanismes économiques et sociaux.

L'une et l'autre sont indissociables : avec ou sans orientation idéologique affirmée, la doctrine aiguillonne la pratique législative ; celle-ci s'inspire des divers projets et propositions pour n'en retenir que les modalités susceptibles d'application compte tenu d'objectifs prédéterminés et d'impératifs ou contraintes à prendre en considération.

Ce cheminement aboutit à l'élaboration de la partie des systèmes fiscaux composée d'impôts et de droits visant les diverses formes du capital lors de ses multiples manifestations.

I. — Les finalités de l'imposition du capital

L'impôt a trois buts à atteindre : *financier, économique et social.*

La primauté que l'on s'accorde à reconnaître à *l'objectif financier* semble le plus souvent abandonnée

Part des impôts sur le patrimoine dans le total des recettes publiques collectées dans douze pays membres de l'OCDE (en pourcentage)

Rendements en pourcentage des recettes fiscales et parafiscales totales

Pays	Impôts périodiques sur la propriété immobilière	Impôts périodiques sur l'actif net	Impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations	Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	Part totale en 1981	Part totale de recettes obtenue avec les mêmes impôts en 1965
Allemagne fédérale	1,04	0,81	0,19	0,56	2,60	4,85
Belgique	0,02		0,82	1,14	1,98	4,01
Danemark	2,99	0,55	0,44	1,12	5,10	8,00
Etats-Unis	8,51		1,02	0,10	9,63	15,57
France	1,70		0,74	1,28	3,72	4,29
Grèce	0,23		1,30	2,96	4,49	10,32
Italie	Négligeable		0,22	3,85	4,07	7,64
Japon	5,19		0,80	2,63	8,62	8,35
Pays-Bas	1,63	0,59	0,49	1,00	3,71	4,88
Royaume-Uni	11,48		0,51	0,82	12,81	14,43
Suède	Négligeable	0,25	0,20	0,42	0,87	1,76
Suisse	0,56	4,14	0,71	2,05	7,46	8,78

à propos des impôts visant le capital. Ceci provient incontestablement d'une double préoccupation : d'une part, minimiser l'impact des prélèvements sur les capitaux productifs et, d'autre part, améliorer le degré d'équité du système fiscal.

La part de recettes publiques procurée par ces impôts varie sensiblement selon le pays considéré.

Le tableau présenté ci-dessus a été établi à partir des *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE* que publie périodiquement cet organisme international. On notera qu'il n'y est fait mention que de la part relative des impôts visant le patrimoine dans le total des recettes fiscales et parafiscales (cotisations sociales) quel qu'en soit le bénéficiaire (Etat central ou fédéral, collectivités locales, etc.). En outre, les seuls impôts en cause sont ceux perçus à titre périodique ou pas et dont le fait générateur est la détention ou la mutation d'un bien ou d'une masse patrimoniale. Ceci exclut notamment les impôts liés à l'utilisation de biens immobiliers, à la présomption de revenu ou à la réalisation de certains types de gains en capital.

On remarque tout d'abord que l'ensemble des impôts considérés représente une part généralement très modeste des recettes publiques. De plus, en une quinzaine d'années cette part a diminué (sauf au Japon) de façon parfois sensible (Belgique, Grèce).

Par ailleurs, les pays dans lesquels la proportion de recettes procurées par les impôts visant le patrimoine est la plus importante ne sont pas ceux où l'impôt sur l'actif net est pratiqué. Seule la Suisse obtient de cet impôt un rendement appréciable ; la fortune des personnes physiques y est imposée aux niveaux cantonal et communal, de même que les capitaux propres des sociétés, lesquels sont soumis en outre à un impôt confédéral.

Les pays anglo-saxons obtiennent la quasi-totalité

de la part de recettes résultant de l'imposition du patrimoine par le recours à des impôts sur les biens immobiliers du type *Local Rates* au Royaume-Uni ou *General Property Tax* aux Etats-Unis. Il s'agit dans les deux cas d'impôts locaux à caractère réel. Ceci est tout aussi vrai en Australie, au Canada, en République d'Eire et en Nouvelle-Zélande, même si le rendement des impôts « fonciers » y est parfois moins prépondérant. Enfin, le cas du Japon est à cet égard instructif. Le système fiscal mis en place, après la seconde guerre mondiale, par le commandement suprême des Forces alliées, répond aux orientations préconisées par le professeur américain C. S. Shoup ; ceci explique tant la présence d'un impôt du type *Property Tax* que du produit relativement important qu'il procure aux collectivités locales.

Dans l'ensemble, il apparaît que les modalités d'imposition directe ou indirecte du capital sont très variées et que les disparités de rendement observées résultent pour partie au moins de cette diversité des techniques utilisées. Il serait sans doute intéressant de rapprocher dans chaque cas particulier — pour chaque technique dans chacun des pays considérés — le rendement relatif avec les taux, les limites d'exonération et les cas d'exonération pour expliquer certaines différences sensibles.

On se rendrait alors compte de l'existence de phénomènes qui réduisent plus ou moins les recettes potentielles à attendre de la mise en vigueur de certaines dispositions. Parmi ces phénomènes, certains sont assez imperceptibles, d'autres sont évidents.

En premier lieu, il convient de dire que les recettes des impôts sur le patrimoine dont l'assiette résulte d'évaluations assez peu fréquemment renouvelées ont une tendance à se réduire dans le temps. Par contre, l'inverse devrait être révélé par l'analyse du rende-

ment des droits de transaction en général, et des droits de mutations en particulier (1).

En second lieu, divers facteurs assurent aux impôts sur le revenu ou la dépense une élasticité légale (2) plus grande que celle qui caractérise les impôts sur la détention ou les mutations de capitaux. Un de ces facteurs est la possibilité d'éluder l'un ou l'autre de ces impôts en évitant de posséder des biens, d'en acquérir ou d'en transmettre.

Enfin, on ne saurait négliger le fait que les procédures de détermination de l'assiette servant de base aux impôts visant le capital sont d'autant plus coûteuses qu'elles obligent à recourir à des modalités de conscription et d'évaluation des actifs et qu'elles doivent éventuellement être fréquemment répétées dans le temps.

Force est de constater que les *objectifs d'ordre économique* n'ont rien non plus de prépondérant. Il serait plus exact d'affirmer que certains résultats néfastes, au niveau micro- ou macro-économique, sont évités par une judicieuse adaptation des techniques et qu'une harmonieuse combinaison de ces dernières entre elles peut permettre d'atteindre des objectifs de faible importance, mieux qu'en ayant recours à des accroissements des impôts sur le revenu, les bénéfices ou les dépenses.

Au niveau de l'effort d'épargne ou de la propension à l'accumulation de richesses, l'impact réel de l'impôt dépend notamment du facteur au travers duquel l'acte d'épargne se trouve affecté (volonté de posséder ou de transmettre, recherche d'un gain en

(1) Dans le cas de la France, on note en particulier que la révision des valeurs imposables au niveau local (achevée en 1973) a permis de faire progresser la part du produit des impôts sur la propriété immobilière de 104 % entre 1972 et 1975. Dans le même temps celui des impôts sur les mutations à titre gratuit progressait de 110 %.

(2) L'élasticité légale d'un impôt est fonction de la sensibilité de son rendement aux variations de son taux légal.

capital ou d'un revenu) mais également de la puissance de ce facteur dans les choix individuels.

En ce qui concerne l'attitude face au travail, on peut, en première approche, estimer que les impôts qui atteignent les revenus accumulés ou, mieux, les gains non procurés par un travail quel qu'il soit, présentent un moindre risque de réduction de la volonté de fournir un effort que ceux liés à la perception d'un revenu. Cependant, une analyse plus fine révélera peut-être un comportement inattendu d'un individu, en particulier s'il prend conscience qu'un montant d'impôts visant le capital ne peut pas être acquitté à l'aide du revenu et qu'il est préférable de consacrer ses efforts à la restructuration de son patrimoine et à la recherche d'un meilleur rendement.

Cet aspect consistant en une plus forte rentabilisation des actifs par réaffectation des ressources justifie également une approche nuancée et prudente. Logiquement, la mise en place d'un impôt lié à la simple possession de biens et non à la perception effective d'un revenu devrait provoquer une révision des choix d'investissement. En réalité, d'une part, il faudrait alors que le marché des biens productifs de revenus, de gains ou de simples satisfactions psychologiques soit parfait et d'une grande mobilité ; d'autre part, la rentabilité d'un patrimoine peut ne pas provenir d'une recherche d'efficacité de son détenteur mais d'un mouvement conjoncturel plus ou moins favorable ou de facteurs purement sectoriels ou structurels.

C'est donc au niveau des *objectifs sociaux* — *lato sensu* — que les impôts visant le capital se justifient le mieux dans la plupart des cas. Deux aspects doivent être distingués : le premier est quantitatif puisqu'il est rattaché à la *structure de distribution des richesses* alors que le second concerne les notions d'*équité*, horizontale ou verticale.

Les travaux menés dans divers pays, à des époques généralement assez récentes, montrent combien les sociétés en cause sont caractérisées par une inégalité des situations patrimoniales des individus (3). La modification envisagée peut avoir un caractère brutal et massif : le recours à un prélèvement extraordinaire est alors recommandé bien que l'effet redistributif se fasse plus au profit de l'Etat que des moins fortunés. Avec l'imposition des transmissions de fortune à titre gratuit, c'est plus une limitation du pouvoir d'accumulation et, en quelque sorte, une égalisation des droits à recevoir qui peut être instituée. Pour cela, la progressivité des taux devra dépendre notamment de la fortune déjà détenue et de la suite éventuelle de réceptions d'éléments de richesse dont bénéficie l'individu durant sa vie. Enfin, l'imposition des gains en capital contribue d'autant mieux à restreindre la capacité d'enrichissement des plus fortunés qu'ils sont par ailleurs soumis à l'imposition de l'ensemble de leur patrimoine.

Néanmoins cette transformation plus ou moins profonde de la structure de répartition de la richesse est le plus souvent liée à une idéologie dont on retrouve la trace dans les options politiques. En fait, poussée à l'extrême, une telle orientation visant plus une égalisation par confiscation qu'une redistribution progressive sera plus rapidement et durablement obtenue par des moyens extra-fiscaux.

La recherche d'un degré accru d'équité par la mise à contribution du patrimoine reste donc l'objectif fondamental quelle que soit la technique adoptée.

Depuis les premiers théoriciens de l'impôt (John Stuart Mill et David Ricardo) un principe essentiel

(3) En France, on doit signaler les travaux du CREP (A. Babeau *et al.*) et de l'INSEE (P. L'Hardy). Au Royaume-Uni, outre ceux menés par la Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth depuis 1975, on doit citer les recherches de A. B. Atkinson, C. D. Harbury et J. Wedgwood.

gouverne les responsables de la conception puis de la mise en pratique des textes : le principe de proportionnalité aux *facultés contributives*. En termes simples, il s'énonce de la manière suivante : l'égalité de traitement entre les contribuables n'est obtenue que dans la mesure où leur contribution aux charges publiques représente un sacrifice d'importance égale. Ceci n'est possible que par une égalisation du sacrifice demandé aux personnes dont la capacité contributive est égale (*équité horizontale*) et par une gradation du sacrifice lorsque cette capacité croît (*équité verticale*).

L'imposition du capital constitue un bon instrument d'appréhension des facultés contributives. Elle garantit la reconnaissance du fait que la situation de possédant est, à revenu égal, supérieure à celle de non-possédant. Contrairement à ce dernier, le premier peut se procurer certains avantages qui ne prennent pas une forme monétaire, sont peu visibles et indépendants d'un effort de travail ou d'un état de santé. Outre cela, il dispose d'une réserve de précaution susceptible de lui assurer un degré appréciable de sécurité au niveau des revenus et une possibilité d'agir compte tenu de certaines opportunités.

L'équité, autant que l'éthique, justifie également le recours à des modalités techniques permettant d'aboutir à une discrimination des revenus selon leur origine et à la surimposition de ceux, monétaires ou psychologiques, procurés par la détention de capitaux.

La discrimination fiscale des revenus peut résulter de l'emploi d'un impôt sur le revenu mais plus parfaitement de celui d'un impôt visant la *source* et non le *produit*, plus étroitement lié à la *qualité* de la matière imposable qu'à sa seule *quantité*.

La surimposition des revenus « fondés » réalisée par l'impôt assis sur la valeur du capital coexistant avec l'impôt sur le revenu permet d'éviter les problèmes posés par l'impôt cédulaire et de tenir compte

de l'importance du patrimoine net du contribuable. Parce qu'elle assure une adaptation satisfaisante de la charge fiscale à la situation personnelle du redevable, l'imposition de la fortune présente l'avantage de concilier les impératifs d'équité et de rationalité qui commandent toute démarche d'amélioration des systèmes fiscaux.

II. — La prise en compte des contraintes

La conception de techniques d'imposition du capital en fonction d'objectifs plus ou moins faciles à atteindre est une étape nécessaire mais non suffisante. Elle doit être suivie d'une phase plus orientée vers la prise en compte du réel, plus empirique et consistant à chercher à mettre en application et faire fonctionner de manière correcte lesdites techniques tout en tenant compte des contraintes existantes.

Ces dernières sont essentiellement de deux ordres : les unes tiennent à l'environnement socio-économique, les autres sont liées, directement ou indirectement, au contexte fiscal.

Les impôts visant le capital doivent, à l'instar des autres impôts, contribuer à garantir le bon fonctionnement des marchés par maximisation du degré de libre concurrence et recherche d'une efficacité économique liée à l'emploi de prix permettant d'égaliser l'offre et la demande.

En ce sens, il faut éviter que les tarifs pratiqués en matière de droits de mutation à titre onéreux ne provoquent l'immobilisation des actifs visés, le blocage du marché ou, à l'extrême, une répartition du patrimoine national peu conforme à l'intérêt national. Couramment, l'inertie observée sur certains marchés (ou l'insuffisance de l'offre qui y est faite) peut provenir de l'existence d'impôts qui alourdissent

le coût de transaction ou de l'inexistence d'une fiscalité réellement incitatrice et efficace.

Par ailleurs, tout impôt susceptible de constituer un moyen d'agir sur le volume de l'offre de biens peut également influencer le prix de ces biens, sauf si la demande varie dans le même sens et avec la même élasticité que l'offre. Ainsi, au niveau du prix, deux situations distinctes peuvent se présenter et avoir des effets, médiats ou immédiats, plus ou moins graves : la première est caractérisée par une baisse brutale, généralisée et importante du prix d'actifs soumis, à un moment précis, à un prélèvement massif en capital et résultant d'une croissance rapide et soudaine de l'offre de ces actifs non compensée par variation identique de la demande ; la seconde est, à l'inverse, liée à un processus cumulatif de hausses lentes du prix de biens frappés par une imposition des plus-values réalisées lors de leur cession.

Dans ces deux cas très caractéristiques, l'influence de techniques fiscales inadaptées risque d'être néfaste en ce sens qu'elles peuvent perturber durablement, ou dérégler momentanément mais profondément, les mécanismes économiques fondamentaux.

Au niveau des structures (économiques en général, agricoles, industrielles ou foncières en particulier), les techniques d'imposition du capital doivent au mieux être conçues pour en assurer l'amélioration ou, au moins, ne pas compromettre l'effort poursuivi dans ce sens grâce à d'autres moyens. Leur utilité peut se révéler appréciable s'il s'agit, par exemple, de corriger certaines distorsions structurelles ou d'avoir un impact sur l'un des facteurs tels que la concentration des actifs, la dimension des patrimoines ou la distribution de la richesse.

A cet égard, le contrôle et l'inversion d'un processus de concentration de moyens de production (au niveau industriel) ou des unités foncières (dans le

domaine agricole) ne saurait se concevoir sans le recours à un impôt établi en fonction de la détention ou de la mutation de ces types d'actifs. Il en va de même en matière de rationalisation des choix d'affectation des sols dans les zones urbaines ou à urbaniser : les sociétés industrialisées utilisent en ce domaine des techniques à finalité correctrice, généralement coercitives, leur permettant d'atteindre les objectifs qu'elles s'assignent.

Lorsqu'on s'interroge sur l'impact des impôts visant le capital sur les processus d'évolution économique (croissance, développement), on peut adopter une première attitude très négative fondée sur l'idée que l'emploi optimal des ressources ne se réalise — et l'efficacité économique ne s'obtient — que si la classe sociale possédant la majeure partie des richesses détenues à titre privé est encouragée à épargner, à investir et à innover. Une telle attitude conduit tout naturellement à rejeter tout impôt susceptible d'atteindre d'une manière quelconque une de ces actions.

Une autre attitude consiste à chercher à stimuler tout processus de croissance économique par la mise en place d'une infrastructure permettant d'employer le capital de la façon la plus productive possible, de stimuler l'effort et d'amener les agents économiques à toujours agir dans le respect de l'efficacité économique.

L'adaptation des impôts visant le capital aux contraintes d'ordre fiscal conduit à prendre successivement en considération celles liées aux assujettis, à l'administration, aux autres types d'impôts et au caractère polymorphe de l'impôt visant le capital.

Une politique d'imposition du capital ne saurait être jugée utile et adaptée que dans la mesure où les techniques qui la composent sont retenues eu égard aux choix et comportements patrimoniaux des redevables et, plus généralement, aux attitudes économiques,

financières et fiscales des individus. En réalité, une parfaite adaptation des impôts aux comportements individuels se révélera d'autant plus délicate que les individus sont rarement très rationnels : ils répondent peu souvent au stimulus fiscal aussi correctement que le législateur le souhaiterait.

En ce qu'elle réalise une harmonisation de plusieurs techniques aux modalités très diverses, une telle politique a sa place dans la catégorie des instruments par lesquels l'administration fiscale collecte des informations, effectue des recoupements et procède à des contrôles. L'imposition du capital doit donc répondre à cet objectif de maximisation de l'efficacité de l'administration quels que soient par ailleurs les rendements et les coûts qui lui sont attachés.

Au plan plus strictement technique, une combinaison et une harmonisation des impôts visant le capital et de ceux qui frappent le revenu ou la dépense sont indispensables. Ces divers impôts sont les trois composantes essentielles — sinon obligées — de tout système fiscal cohérent. Les relations à établir entre eux tiendront nécessairement compte de celles existant entre le capital, le revenu et la dépense.

Enfin, le polymorphisme qui caractérise les impôts visant le capital est une contrainte majeure dans tout régime fiscal dès lors que le principe de l'unicité est rejeté. Selon l'objectif à atteindre, l'impôt peut frapper telle ou telle manifestation du capital : la détention statique, la transmission à titre gratuit ou onéreux, entre vifs ou à cause de mort, le mouvement de valeur.

Ainsi, selon le cas, il s'agira d'un impôt extraordinaire ou à application permanente (périodique ou apériodique), à caractère réel ou personnel, analytique ou synthétique et à taux progressifs ou proportionnels.

C'est autour de ce *caractère polymorphe* qu'est

centrée l'étude des différentes techniques d'imposition du capital présentées dans la première partie. Le premier chapitre est consacré aux impôts à prélèvement exceptionnel (non répétitif) ou apériodique (non annuels notamment). Les développements du chapitre II concernent les impôts prélevés chaque année.

La deuxième partie a pour but de mettre en évidence la manière particulière d'appliquer telles ou telles de ces techniques d'imposition dans le cadre de régimes aussi distincts l'un de l'autre que ceux en vigueur en France (chap. I^{er}), en République fédérale allemande (chap. II) et au Royaume-Uni (chap. III).

PREMIÈRE PARTIE

TYPLOGIE DES TECHNIQUES D'IMPOSITION DU CAPITAL

Toute typologie se propose de faciliter la classification autant que l'analyse du réel. Elle sous-entend une réflexion préalable, relative au choix du critère sûr, grâce auquel les capacités de discernement puis de jugement peuvent s'exercer.

Le critère de *périodicité* nous conduira à étudier successivement les techniques d'imposition du capital à caractère non permanent ou apériodique puis celles à caractère périodique.