

Impôts sur les successions et mobilité des contribuables

La concurrence que se livrent les cantons afin d'attirer les contribuables fortunés a servi d'argument massue à nombre d'entre eux pour alléger les impôts successoraux ces trois dernières décennies. De même, lors du débat relatif à l'introduction d'un impôt fédéral sur les héritages, le spectre de l'exode de la substance fiscale a été agité. Toutefois, des statistiques établies en Suisse et aux États-Unis révèlent que les transferts de domicile liés à la taxation des héritages restent assez limités.



La concurrence fiscale constitue le contre-argument principal du message fédéral relatif à l'initiative populaire pour une fiscalité successorale nationale. Toutefois, la question clé n'est pas de savoir si les contribuables mobiles seront effrayés par des impôts élevés, mais combien le seront.

Photo: Keystone

En Suisse, tout débat sur la réforme des impôts se focalise inmanquablement sur la question de la concurrence fiscale. Ainsi, dans le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire demandant une réforme de la fiscalité successorale, cet aspect est abordé d'emblée dans le chapitre traitant des conséquences économiques d'une imposition des héritages à l'échelon national: «Actuellement, il est possible de réduire la charge des héritiers en allant s'établir dans un canton où l'impôt sur les successions est moins élevé. La concurrence fiscale entre les cantons serait éliminée si la compétence de pré-

lever l'impôt sur les successions et les donations était déléguée à la Confédération¹.» La crainte fondamentale est évoquée trois phrases plus loin: «L'imposition plus lourde des successions et des donations pourrait inciter des personnes très fortunées à émigrer ou à délocaliser le patrimoine de leur entreprise à l'étranger. De même, un impôt sur les successions peut également retenir des particuliers fortunés et des entreprises de venir s'établir en Suisse.»

L'argument choc de la concurrence fiscale

Le souci de la mobilité des contribuables a ainsi joué un rôle premier dans les réformes que de nombreux cantons ont entreprises, ces trente dernières années, en ce qui concerne l'impôt sur les successions. Le graphique 1 schématise une analyse des fascicules officiels d'information publiés à l'occasion de quinze votations cantonales portant sur la réduction de ces impôts depuis 1990². Il en dit long à cet égard, puisqu'il révèle que 64% du volume des textes est consacré aux contribuables «mobiles» qu'il s'agit d'attirer



P^r Marius Brülhart
Professeur ordinaire au Département d'économie et d'économie politique, université de Lausanne



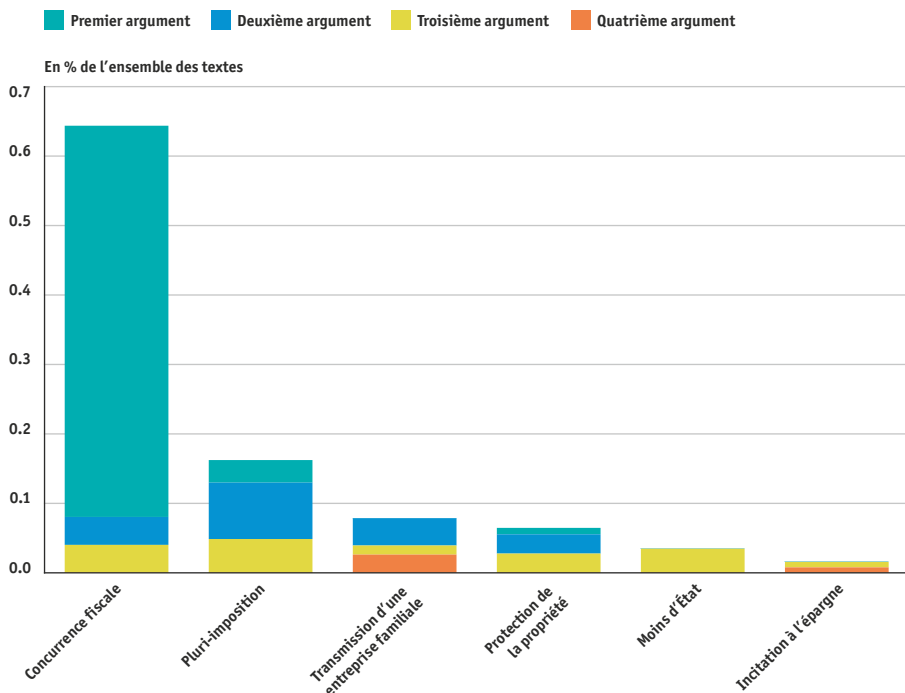
P^r Raphaël Parchet
Professeur assistant en microéconomie, Università della Svizzera italiana USI

¹ Conseil fédéral (2013), p. 137.
² Brülhart et Parchet (2014).

Graphique 1

Poids de l'argument «Concurrence fiscale» dans la baisse de l'impôt sur les successions

Analyse de quinze différentes brochures officielles liées à des votations cantonales portant sur la baisse de l'impôt successoral, 1990–2008



Source: Bühlhart, Parchet / La Vie économique

Encadré 1

La fuite des impôts sur les successions reste sous contrôle aux États-Unis

Pour l'heure, des études empiriques sur les conséquences migratoires d'une modification du barème des impôts sur les successions ne sont disponibles qu'en Suisse et aux États-Unis. Dans le système étasunien, non seulement les États de l'Union, mais aussi le gouvernement central prélèvent des impôts sur les successions et donations. Des estimations économétriques de l'élasticité fiscale peuvent être effectuées sur la base des différences de charge fiscale entre les États comme pour les données cantonales en Suisse. *Bakija et Slemrod (2004)* ont évalué l'effet des différences d'impôts successoraux sur le volume des successions ouvertes dans un État chaque année. Ils ont constaté que les masses successorales déclarées sont statistiquement bien moins importantes là où les impôts successoraux sont élevés. Toutefois, ces effets sont relativement faibles d'un point de vue économique; en effet, les élasticités implicites comprises entre $-0,06$ et $-0,14$ sont du même ordre que les valeurs trouvées pour la Suisse. *Conway et Rork (2006, 2012)* ont procédé à des estimations similaires basées sur les mouvements migratoires des ménages de retraités. Ils n'ont pas repéré d'effet statistique significatif entre les modifications de la fiscalité successorale et le choix du lieu de domicile des Étatsuniens à la retraite. Toujours sur la base des données de *Conway et Rork (2006)*, on observe en revanche un enchaînement inverse: dans les États où les ménages de retraités immigreront en nombre, la charge fiscale successorale tend à diminuer.

et que, dans treize des quinze brochures, la concurrence fiscale constitue l'argument numéro un des partisans d'une baisse de l'impôt successoral. Pour eux, sans un tel allègement, l'exode des contribuables nantis au profit de cantons où les héritiers fortunés sont moins lourdement taxés serait inexorable.

La logique de la concurrence fiscale est séduisante. L'élément déterminant n'est, toutefois, pas tant de savoir *si* des contribuables mobiles peuvent être détournés par des impôts faibles, mais quel en serait *le nombre*. Si la baisse de la fiscalité entraîne une arrivée massive de contribuables, l'intérêt pour les recettes fiscales est évident, puisqu'elles tendent à augmenter plutôt qu'à diminuer. À l'inverse, une hausse de la fiscalité qui provoquerait un départ en nombre des contribuables fortunés constituerait un «autogoal» budgétaire. Plus ces réactions seront ténues, plus le rapport entre taux d'imposition et recettes fiscales sera «normal».

Lorsque, dans un cas extrême, des changements au niveau de l'imposition n'induisent aucun déplacement des contribuables ou autre manifestation, les recettes fiscales suivent l'évolution de la charge d'impôt. L'intensité des phénomènes de déplacement liés aux variations observées chez celle-ci – en jargon, on parle d'«élasticité de la

substance fiscale» – revêt dès lors une importance décisive. Cette élasticité est généralement négative, à savoir que des impôts plus élevés entraînent un substrat fiscal plus faible et inversement. Lorsqu'elle est égale à zéro (aucune modification du comportement), les recettes fiscales évoluent proportionnellement à la charge d'impôt. Dans l'hypothèse d'une élasticité de -1 , les adaptations du comportement des contribuables compensent exactement les modifications de la charge fiscale, autrement dit les recettes n'évoluent pas au gré d'une baisse ou d'une hausse du taux d'impôt. Si l'élasticité est inférieure à -1 , une baisse d'impôts sera «payante» pour le fisc dans la mesure où elle débouche sur de nouvelles recettes.

Que disent les statistiques?

Nous avons tenté d'évaluer économétriquement l'élasticité de la substance des impôts successoraux à l'échelon cantonal³. Le plus grand défi méthodologique d'une telle analyse réside dans le calcul du substrat fiscal concerné par les impôts successoraux. Au sens étroit, celui-ci est égal à la somme des biens hérités. Or, il n'existe pas en Suisse de données systématiques à cet égard.

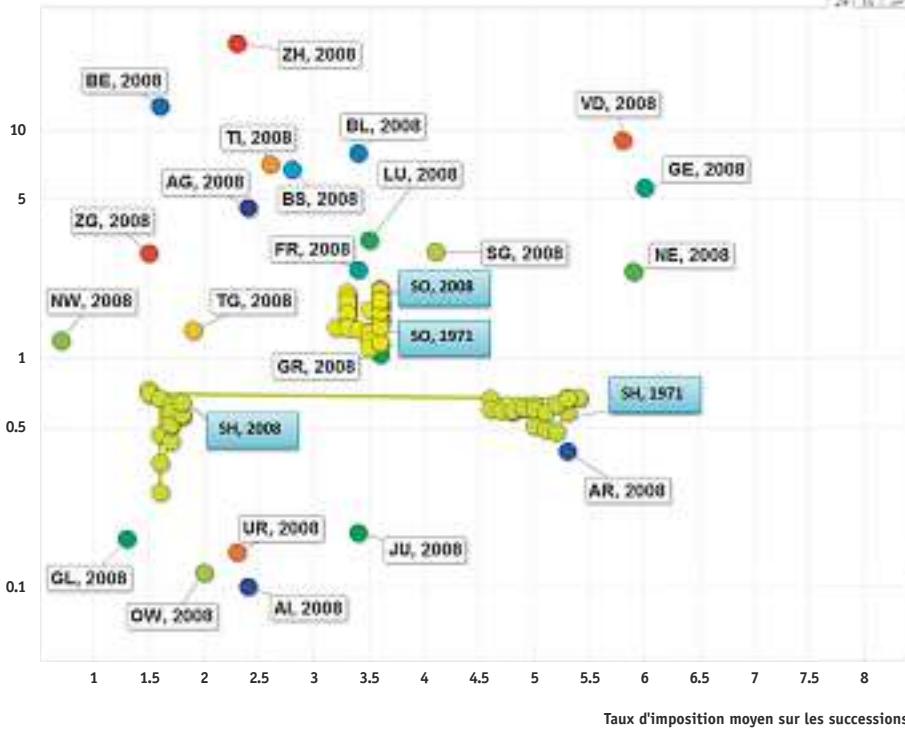
Le plus souvent, il s'écoule une longue période entre le moment où une personne disposant de biens décide de déménager pour des raisons fiscales et celui où son patrimoine est dévolu. Dès lors, les chances de pouvoir repérer statistiquement des changements de domicile pour cause fiscale sont considérablement meilleures lorsqu'on suit les individus concernés de leur vivant. Cela nous place devant la question du profil des personnes entrant en ligne de compte, car, tôt ou tard, nous nous trouverons tous dans le rôle du testateur (même sans laisser nécessairement une fortune héritable). En admettant que la question concerne au premier chef les personnes ayant atteint l'âge de la retraite, nous nous sommes systématiquement concentrés sur ces contribuables. Nous sommes, en outre, partis de l'idée que les rentiers fortunés réagissent plus fortement que les personnes modestes aux changements qui affectent les impôts successoraux. Aussi, pour en mesurer l'assiette, nous avons d'abord retenu le produit de l'impôt fédéral direct acquitté par les ménages de rentiers appartenant au décile le plus élevé des revenus. Grâce à la forte progressivité de cet impôt, cette définition de la substance fiscale a pour effet de donner un poids particulièrement élevé aux rentiers jouissant de hauts revenus⁴.

Pour quantifier le poids des impôts successoraux, nous avons calculé des moyennes

Graphique 2

Baisse des impôts sur les successions à Schaffhouse et Soleure

Part des rentrées fiscales provenant des retraités formant le décile le plus élevé



Remarque: Comme le montre le graphique du site www.fiscalfederalism.ch/data/visual/inheritance.html, l'impôt schaffhousois sur les successions a fortement baissé en 1992, alors qu'il est resté plus ou moins constant dans le canton de Soleure. Malgré cette différence du niveau d'imposition des successions, la part de ces deux cantons aux recettes fiscales provenant du décile supérieur des ménages de retraités est restée pratiquement inchangée sur la période considérée.

Source: Brülhart, Parchet / La Vie économique

pondérées des taux appliqués selon le degré de parenté. Les données retenues englobent les 26 cantons sur une période allant de 1971 à 2008. Les chiffres bruts peuvent être consultés sur Internet (voir *graphique 2*).

Notre évaluation principale de l'élasticité de l'assiette fiscale en matière d'impôts successoraux est de $-0,09$, soit une valeur dépourvue d'incidence statistique. Cela signifie que nous ne pouvons pas écarter totalement l'hypothèse que des modifications de l'imposition des successions par les cantons n'ont eu aucun impact sur la substance fiscale. L'élasticité estimée est faible également au regard du fait qu'elle dépasse de beaucoup la valeur de -1 requise pour qu'une baisse des impôts soit payante en termes de recettes fiscales tirées des impôts successoraux. Dans quelle mesure notre estimation est-elle plausible?

Premièrement, elle est proche des coefficients calculés aux États-Unis lors de modifications de la taxation des successions à l'échelon des États. Pas plus qu'en Suisse, les méthodes statistiques ne parviennent réellement à mettre en évidence un exode des contribuables fortunés âgés en raison de l'imposition des successions (voir *encadré 1*).

Deuxièmement, nos modèles prennent également en considération d'autres types d'impôt donnant lieu à des estimations qui peuvent servir de tests de plausibilité. Ainsi, nous avons calculé pour l'impôt sur la fortune une élasticité de $-0,13$. Autrement dit, les riches rentiers semblent plus sensibles aux révisions de l'impôt sur la fortune qu'à celles touchant la taxation des héritages. Il en va différemment de l'impôt sur le revenu pour lequel l'élasticité est évaluée à $-0,81$, un score statistiquement significatif. Dès lors, à considérer les évaluations statistiques relativement pointues des répercussions prévisibles dans le cas de l'imposition des revenus, il n'y a apparemment pas lieu d'attribuer à une imprécision des données ou des méthodes d'estimation l'incidence très faible que peut avoir l'imposition des successions sur l'exode des contribuables.

Évaluation critique des résultats

À la lumière de ces résultats, on pourrait prédire que l'introduction d'un éventuel impôt national sur les successions serait suivie de fuite encore moins prononcées, car la mobilité internationale des ménages est loin d'atteindre le même niveau que leur mobilité intercantonale. Selon *Eichenberger (2013)*, une telle conclusion ne serait pas pertinente. Après un examen approfondi de l'étude, il formule trois critiques qui nous paraissent importantes.

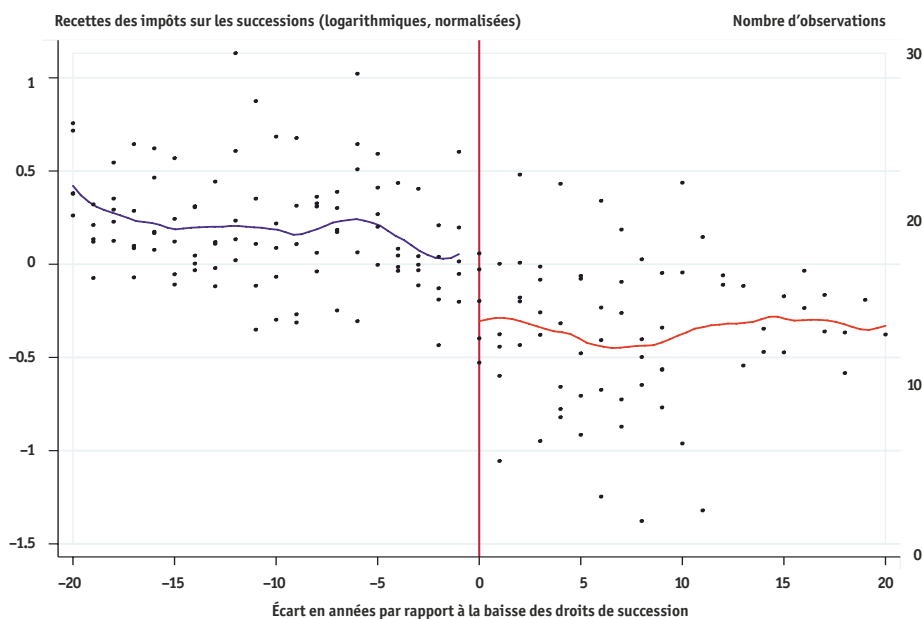
Eichenberger fait valoir d'abord que *les hausses d'impôts pourraient déclencher des réactions plus sensibles que leur baisse*, un point sur lequel s'appuie surtout notre analyse. Pour la dernière version de l'étude, nous avons pu élargir la base de données aux années septante, ce qui nous permet d'inclure dans les estimations plusieurs épisodes de majorations d'impôts cantonaux sur les successions. Nous constatons, en effet, que celles-ci provoquent des réactions un peu plus marquées que les baisses. Cela dit, ce constat n'est pas non plus significatif sur le plan statistique.

Ensuite, Eichenberger rappelle la difficulté qu'il y a à *saisir statistiquement les répercussions des variations de taux d'imposition*, puisque le contribuable réagit souvent en décalage, soit très tôt en anticipant une réforme, soit longtemps après celle-ci. Notre étude s'en soucie dans la mesure où elle évalue des modèles dynamiques qui, sous certaines hypothèses, calculent les effets à long terme. Ces derniers ne diffèrent pas de manière significative des principaux résultats de nos estimations. Le *graphique 3* éclaire différemment le problème. Il montre, de manière simplifiée, comment ont évolué les recettes

3 Brülhart et Parchet (2014). Le Conseil fédéral (2013, p. 137) affirme ce qui suit à propos des phénomènes d'exode liés à des modifications des impôts successoraux: «Il n'existe pas d'études empiriques sur l'importance de ce problème.» Notre étude vise à combler cette lacune dans la littérature scientifique.
 4 On ne dispose malheureusement pas de données annuelles et par classes d'âge sur la fortune. S'agissant des ménages de retraités, une corrélation étroite entre revenu (y compris le rendement de la fortune) et fortune tient de la logique. Nous avons également utilisé d'autres définitions de l'assiette fiscale, mais nos estimations sont en tous points semblables.
 5 Ce seuil d'élasticité correspond au rapport moyen produit des droits de succession / (produit des droits de succession + produit des impôts sur le revenu₂₀₁₀ + produit des impôts sur la fortune₂₀₁₀), où R10 désigne les rentiers du décile de revenu supérieur et où les recettes fiscales communales et cantonales sont cumulées.

Graphique 3

Evolution des recettes fiscales après une forte baisse des impôts sur les successions



Remarque: Évolution des recettes fiscales pour les cinq cantons ayant connu la plus forte baisse des impôts sur les successions (Berne, Glaris, Schaffhouse, Tessin et Thurgovie). Les points correspondent aux écarts par canton et par an par rapport aux moyennes logarithmiques de tous les cantons et années (résidus de régression, axe Y de gauche). Les lignes représentent des valeurs moyennes lissées. Les barres verticales le long de l'axe X indiquent le nombre d'observations (axe Y de droite).

Source: Brühlhart, Parchet / La Vie économique

baisses de droits de succession suivies de hausses de recettes seraient possibles à partir d'un niveau d'élasticité de $-0,28^3$. Cette valeur limite est elle-même inférieure aux élasticités évaluées par nos soins. Même en tenant compte de tous les impôts directs, il semble assez improbable que des baisses de droits de succession débouchent sur des hausses de recettes.

Une concurrence fiscale «théorique»

Dans l'état actuel de nos connaissances, l'élasticité de la substance fiscale des droits de succession est faible et la concurrence fiscale ne contraint guère les cantons à en abaisser les taux. Nous nous situons plutôt dans un cas de «concurrence fiscale théorique». Il n'y a pas lieu de surestimer la mobilité des contribuables dans les conséquences qu'aurait l'éventuelle introduction d'un impôt national sur les successions. La pression effective exercée par la concurrence fiscale n'est pas forcément aussi forte que la logique intuitive le suggère a priori.

Encadré 2

Sources

- Bakija Jon et Slemrod Joel, *Do the Rich Flee from High State Taxes? Evidence from Federal Estate Tax Returns*, NBER Working Paper, n° 10645, 2004.
- Brühlhart Marius et Parchet Raphaël, «Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Bequest Taxation in Switzerland», *Journal of Public Economics*, 111, 2014, p. 63-78.
- Conseil fédéral, *Message relatif à l'initiative populaire «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (réforme de la fiscalité successorale)»*, Berne, 13 décembre 2013.
- Conway Karen S. et Rork Jonathan C., «State 'Death' Taxes and Elderly Migration: the Chicken or the Egg?», *National Tax Journal*, 59(1), 2006, pp. 97-128.
- Conway Karen S. et Rork Jonathan C., «No Country for Old Men (or Women): Do State Tax Policies Drive Away the Elderly?», *National Tax Journal*, 65(2), 2012, p. 313-356.
- Eichenberger Reiner, «Erbschaftssteuern für direkte Nachkommen: Die schlechteste Steuer» dans Bessard Pierre (éd.), *Nachteil Erbschaftsteuer*, Liberales Institut, Zurich, 2013, pp. 5-71.

des droits de succession dans cinq cantons ayant procédé à des baisses d'impôts particulièrement sensibles. Dans le scénario habituellement envisagé par les adeptes des baisses d'impôts, celles-ci attirent les contribuables aisés qui, en fin de vie, feront donc des testateurs intéressants. On s'attendrait donc à une chute des rentrées fiscales sur les successions après la baisse d'impôt, suivie de leur remontée progressive au niveau antérieur à la baisse et même au-delà. Or, les données disponibles, sur lesquelles s'appuie le *graphique 3*, ne montrent aucun redressement des rentrées, pas même vingt ans après la réforme.

Dans son objection peut-être la plus forte, Eichenberger rappelle enfin que la fuite d'un contribuable pour cause de droits de succession élevés ne nuit pas seulement au fisc en raison des baisses afférentes de rentrées successorales, mais aussi – ou surtout – à cause des *pertes implicites de recettes d'impôts sur le revenu et la fortune* du vivant du contribuable. Cela signifie que l'élasticité de l'impôt sur les successions à partir de laquelle une baisse serait fiscalement intéressante n'est pas de -1 , mais proche de zéro. Si l'on admet que les recettes des droits de succession des rentiers appartenant au décile de revenu supérieur expriment bien la substance de la fiscalité successorale, on peut montrer qu'en tenant compte des autres impôts, des