



Berne, le 19 juin 2026

Préserver l'attrait, assurer les finances. La Suisse a besoin d'une stratégie fiscale et de promotion économique à long terme

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 23.3752 déposé le 15 juin 2023 par le
conseiller national Walti

Résumé

Dans le présent rapport en réponse au postulat 23.3752 Walti « Préserver l'attrait, assurer les finances. La Suisse a besoin d'une stratégie fiscale et de promotion économique à long terme », le Conseil fédéral montre de quelle manière la Suisse peut rester fiscalement attrayante face à la concurrence mondiale et, ainsi, assurer ses recettes fiscales sur le long terme. Il présente également la situation actuelle, identifie les défis à relever et, à la lumière de ces éléments, analyse les différents domaines fiscaux ainsi que des thèmes transversaux liés à plusieurs objectifs de politique fiscale (attrait de la place économique, efficacité et effet de répartition).

Le rapport arrive tout d'abord à la conclusion que le système fiscal suisse, caractérisé par le fédéralisme et s'appuyant sur des recettes provenant à la fois d'impôts directs et d'impôts indirects, est dans l'ensemble bien organisé. La quote-part fiscale de la Suisse est plutôt faible en comparaison internationale, ce qui rend sa place économique fiscalement attrayante.

Grâce à cette base solide, les recettes perçues par les pouvoirs publics connaissent actuellement une croissance robuste. Des défis structurels apparaissent cependant en raison des aspects suivants : 1) développements internationaux dans le domaine de la répartition du substrat fiscal mobile, par exemple avec l'imposition minimale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20), qui remettent en cause les avantages fiscaux traditionnels des places économiques, 2) évolution démographique, notamment le vieillissement de la population, qui peut affaiblir la croissance potentielle et grever les finances publiques et 3) progrès technologique, en particulier l'intelligence artificielle (IA), qui peut influencer la répartition des recettes et le marché du travail aussi bien sur le plan international que national, mais aussi permettre de gagner en efficacité dans le cadre de l'exécution. Pour le Conseil fédéral, les développements dans le domaine de l'IA doivent être considérés comme une occasion d'améliorer la productivité et d'accroître la prospérité.

Pour préserver l'attrait de la place économique et, partant, les recettes fiscales, il convient de vérifier régulièrement que le système fiscal suisse permet bien d'atteindre les trois objectifs fiscaux (attrait de la place économique, efficacité et effet de répartition), et de procéder à des optimisations là où cela s'avère nécessaire. Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, il faut pour cela utiliser les marges de manœuvre restantes afin de préserver l'attrait de la place économique tant pour les petites et moyennes entreprises que pour les grandes entreprises, tout en tenant compte des travaux de réforme menés sur le plan international. Le système des impôts sur le revenu et sur la fortune doit quant à lui contribuer à rendre la Suisse attrayante pour le personnel qualifié et la main-d'œuvre ainsi que pour les employeurs, prévenir la création de mauvaises incitations pouvant engendrer des décisions indésirables en matière d'emploi, d'épargne et d'investissement, et simultanément garantir l'imposition selon la capacité économique. Enfin, la conception des impôts sur la consommation et des taxes d'incitation doit être la plus efficace possible, afin d'éviter les incitations inopportunes et les distorsions. Il faut donc optimiser au besoin le système fiscal et maintenir la charge fiscale à un niveau aussi bas que possible, sans pour autant mettre en péril le financement des tâches de l'État.

Compte tenu de ce qui précède, le rapport arrive à la conclusion que des mesures s'imposent principalement dans le domaine de la **fiscalité des entreprises**. En effet, l'introduction de l'imposition minimale de 15 % de l'OCDE et du G20 pour les grands groupes d'entreprises actifs à l'échelle internationale a affaibli le rôle du taux d'imposition en tant qu'instrument permettant de renforcer l'attrait de la place économique dans la concurrence fiscale internationale. Si la Suisse renonçait à mettre en œuvre l'imposition minimale sur le plan national, les États qui l'appliquent pourraient soumettre les entreprises établies en Suisse à un impôt complémentaire. Ainsi, le Conseil fédéral a introduit l'impôt

complémentaire national (*qualified domestic minimum top-up tax*, QDMTT) et l'impôt complémentaire international en vertu de la règle d'inclusion du revenu (*income inclusion rule*, IIR) par voie d'ordonnance, afin d'éviter un prélèvement du substrat fiscal suisse par l'étranger et de garantir la sécurité juridique. Il conviendra d'examiner régulièrement si ces objectifs peuvent encore être atteints compte tenu de l'évolution de l'imposition minimale sur le plan international.

À cette fin, le Conseil fédéral a déjà annoncé à plusieurs reprises qu'il dressera un état des lieux approfondi dans le cadre du transfert des dispositions de l'ordonnance sur l'imposition minimale (OIMin) dans une loi ordinaire. Le présent rapport met en lumière des marges de manœuvre et des possibilités d'action afin de préserver l'attrait de la place économique. En amont du transfert des dispositions de l'OIMin dans la loi, il conviendra de les soumettre à un examen approfondi en collaboration avec les cantons et les milieux économiques.

En outre, les instruments toujours admis selon la réglementation relative à l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 pour alléger la charge des entreprises concernées (par ex. les crédits d'impôt remboursables ou *qualified refundable tax credits*, QRTC) gagnent en importance à titre d'instrument complémentaire de promotion de la place économique. À cet égard, les récentes évolutions sur le plan international offrent aux cantons une nouvelle marge de manœuvre avec des incitations fiscales basées sur la substance (*qualified tax incentives*, QTI). Enfin, la question de la mise en œuvre sur le plan fédéral reste centrale dans le contexte de l'imposition minimale.

Les travaux relatifs au projet destiné à la consultation sur les dispositions légales qui remplaceront l'ordonnance débuteront avant la fin de l'année.

Dans le domaine des **impôts sur le revenu et sur la fortune**, les développements internationaux, démographiques et technologiques ont une influence sur l'évaluation des réformes possibles. Le 8 mars 2026, le peuple suisse s'est prononcé en faveur du passage de l'imposition commune des couples mariés à une imposition individuelle. Ce nouveau régime devrait aussi renforcer les incitations à exercer une activité lucrative pour les personnes réalisant le revenu secondaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral transmettra prochainement au Parlement un projet visant à simplifier la déduction des frais professionnels. Enfin, le présent rapport aborde aussi la question de la détermination de la charge fiscale en rapport avec le taux d'occupation ou celle d'une simplification des barèmes (impôt à taux unique ou *flat rate tax*), comme l'a expressément demandé l'auteur du postulat. Dans ces domaines, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre dans l'immédiat d'autres mesures que celles prévues dans les projets de réformes en cours.

Dans le **domaine des impôts indirects**, les impôts sur la consommation pourraient gagner en importance, car ils sont plus efficaces et moins significatifs pour l'attrait de la place économique que d'autres types d'impôts. Du point de vue du Conseil fédéral, des simplifications visant à accroître l'efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée seraient notamment souhaitables. Les réformes en ce sens ne parviennent cependant généralement pas à rassembler une majorité politique. Quant aux taxes d'incitation, elles peuvent accroître l'efficacité du système fiscal si elles donnent lieu à des changements de comportement souhaitables pour la société.

Le présent rapport se concentre sur le domaine fiscal. En ce qui concerne les autres facteurs déterminants pour l'attrait de la place économique, le Conseil fédéral renvoie à d'autres analyses : rapport en réponse au postulat 23.3753 Gössi (différentes approches permettant de promouvoir la compétitivité et l'attrait de la Suisse en tant que place économique), rapport en réponse au postulat 23.4171 Gössi (de Quattro ; libre circulation des personnes et immigration en Suisse) et rapport en réponse aux postulats 23.3380 Müller Leo (pénurie de main-d'œuvre) et 23.4094 Paganini (potentiel de main-d'œuvre indigène). Le Conseil fédéral rappelle également qu'il a déjà décidé de certains allègements administratifs dans le domaine fiscal dans le cadre du paquet de mesures en faveur de la compétitivité de l'économie suisse du 26 novembre 2025, mis en consultation le 19 juin 2026. Enfin, pour ce qui est des considérations budgétaires plus générales, il est renvoyé aux travaux concernant le programme

d'allègement budgétaire 2027 et au message concernant le budget 2027 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour les années 2028 à 2030 (qui sera publié au mois d'août 2026).

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Walti 23.3752 «Attraktiv bleiben, Finanzen sichern – die Schweiz braucht eine langfristige Steuer- und Standortstrategie» und zeigt auf, wie die Schweiz im globalen Wettbewerb steuerlich attraktiv bleiben und die Steuereinnahmen langfristig sichern kann. Er diskutiert den Status quo, identifiziert Herausforderungen und analysiert vor diesem Hintergrund die verschiedenen Steuerbereiche sowie Querschnittsthemen entlang der steuerpolitischen Ziele Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung.

Der Bericht kommt zunächst zum Schluss, dass das Steuersystem der Schweiz mit seiner föderalen Ausprägung und der Einnahmenstruktur mit direkten und indirekten Steuern grundsätzlich gut aufgestellt ist. Im internationalen Vergleich ist die Fiskalquote eher tief und die Schweiz als Standort weiterhin steuerlich attraktiv.

Dank dieser soliden Basis profitiert die öffentliche Hand derzeit von einem robusten Wachstum der Einnahmen. Strukturelle Herausforderungen entstehen jedoch durch: (1) internationale Entwicklungen im Bereich der Verteilung von mobilem Steuersubstrat, wie etwa die von der OECD und den G20-Staaten initiierte Mindestbesteuerung, welche die traditionellen steuerlichen Standortvorteile relativiert; (2) demografische Entwicklungen, namentlich die Alterung, die das Potenzialwachstum dämpfen und die öffentlichen Haushalte belasten kann; (3) den technologischen Wandel (u.a. KI), der potenziell sowohl die internationale wie auch die nationale Einkommensverteilung und den Arbeitsmarkt beeinflusst, aber auch Effizienzgewinne im Vollzug ermöglichen kann. Die Entwicklungen im Bereich KI sind aus Sicht des Bundesrates auch als Chance für Produktivitätssteigerungen und Wohlstandsgewinne anzusehen.

Zur Sicherung der Standortattraktivität und damit der Steuereinnahmen gilt es, das Steuersystem der Schweiz laufend auf die Erreichung der drei steuerpolitischen Ziele Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung zu überprüfen und wo nötig zu optimieren. Bei der Unternehmensbesteuerung heisst das, die verbleibenden Spielräume, unter Berücksichtigung der internationalen Bestrebungen, zu nutzen, um die Standortattraktivität für KMU und für Grossunternehmen zu erhalten. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern soll das Steuersystem zur Standortattraktivität für qualifizierte Fach- und Arbeitskräfte und deren Arbeitgeber beitragen, Fehlanreize hinsichtlich Erwerbs-, Spar- und Investitionsentscheide vermeiden und die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sicherstellen. Auch die Konsumsteuern sowie die Lenkungsabgaben bzw. -steuern sollen möglichst effizient ausgestaltet werden, um Fehlanreize und Verzerrungen zu vermeiden. Insgesamt soll der Steuermix bei Bedarf optimiert und die Steuerbelastung möglichst tief gehalten werden, ohne die Finanzierung der staatlichen Aufgaben zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund verortet der Bericht primär im Bereich der **Unternehmensbesteuerung** Handlungsbedarf. Die OECD/G20-Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse, international tätige Unternehmen relativiert den Steuersatz als Instrument im internationalen Steuerwettbewerb. Würde die Schweiz auf eine nationale Umsetzung verzichten, könnten umsetzende Staaten die Mindestbesteuerung auch auf Unternehmen in der Schweiz anwenden. Um eine entsprechende Abschöpfung von Schweizer Steuersubstrat durch das Ausland zu verhindern und Rechtssicherheit zu schaffen, hat der Bundesrat die nationale Ergänzungssteuer (QDMTT) und die primäre internationale Ergänzungssteuer (IIR) per Verordnung in Kraft gesetzt. Es wird laufend zu prüfen sein, ob mit der weiteren internationalen Entwicklung der Mindestbesteuerung diese Ziele weiterhin erreicht werden können.

In diesem Sinne hat der Bundesrat bereits verschiedentlich eine grundlegende Auslegeordnung im Rahmen der anstehenden Überführung der Mindestbesteuerungsverordnung in ein ordentliches Gesetz in Aussicht gestellt. Der vorliegende Bericht zeigt verschiedene Spielräume und Handlungsmöglichkeiten auf, die

dem Erhalt der Standortattraktivität dienen können, und die im Hinblick auf die erwähnte Überführung in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Einbezug der Wirtschaft vertieft werden sollen.

Als komplementäre Standortinstrumente gewinnen zudem jene Instrumente an Bedeutung, die gemäss dem Regelwerk der OECD/G20-Mindestbesteuerung weiterhin eine entlastende Wirkung entfalten können. Dazu gehören qualifizierte erstattungsfähige Steuergutschriften (QRTCs). Diesbezüglich eröffnen die jüngsten internationalen Entwicklungen den Kantonen auch Spielräume für substanzgebundene steuerliche Anreize (sog. Qualified Tax Incentives, QTIs). Schliesslich bleiben im Kontext der Mindestbesteuerung Fragen im Zusammenhang mit der föderalen Umsetzung der Mindestbesteuerung zentral.

Die Arbeiten für die entsprechende Vernehmlassungsvorlage zur Überführung der Verordnung in ein Gesetz werden noch dieses Jahr aufgenommen.

Im Bereich der **Einkommens- und Vermögenssteuern** wirken sich internationale, demografische und technologische Entwicklungen auf die Beurteilung möglicher Reformfragen aus. Am 8. März 2026 hat sich die Stimmbevölkerung für den Übergang von der gemeinsamen zur individuellen Ehepaarbesteuerung ausgesprochen, die auch zu stärkeren Erwerbsanreizen für Zweitverdienende führen würde. Der Bundesrat wird zudem demnächst eine Vorlage zur Vereinfachung der Berufskostenabzüge ans Parlament verabschieden. Darüber hinaus diskutiert der Bericht u.a. auch Fragen des Erwerbsspensums zur Bestimmung der Steuerbelastung oder – wie ausdrücklich vom Postulanten gewünscht – eine vereinfachte Tarifstruktur (Flat-Rate-Tax). Der Bundesrat sieht in diesen Bereichen über die laufenden Reformprojekte hinaus keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Im **Bereich der indirekten Steuern** könnten Konsumsteuern an Bedeutung gewinnen, da sie effizienter und für die Standortattraktivität weniger bedeutend sind als andere Steuerarten. Aus Sicht des Bundesrates wären insbesondere Vereinfachungen zur Effizienzsteigerung bei der Mehrwertsteuer wünschbar, sie erweisen sich jedoch regelmässig als politisch nicht mehrheitsfähig. Lenkungsabgaben und -steuern können die Effizienz des Steuersystems steigern, wenn sie zu gesellschaftlich wünschbaren Verhaltensanpassungen führen.

Dieser Bericht fokussiert auf den Steuerbereich. Für Analysen zu anderen standortrelevanten Faktoren verweist der Bundesrat auf andere Berichte, insbesondere auf jenen zum Postulat 23.3753 Gössi (alternative Ansätze zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz als Standort), zu 23.4171 Gössi (de Quattro; Personenfreizügigkeit und Zuwanderung), zu 23.3380 Müller Leo (Arbeitskräftemangel) und 23.4094 Paganini (inländisches Arbeitskräftepotenzial). Weiter verweist er auf mögliche administrative Entlastungen im Steuerbereich, die der Bundesrat bereits im Rahmen des Pakets für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft vom 26. November 2025 beschlossen hat; die Vernehmlassungen wurden am 19. Juni 2026 eröffnet. Was breitere finanzpolitische Überlegungen betrifft, verweist der Bundesrat schliesslich auf die Arbeiten zum Entlastungspaket 27 sowie die Botschaft zum Voranschlag 2027 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2028–2030 (Publikation im August 2026).

Compendio

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato Walti 23.3752 «Per preservare l'attrattiva e garantire finanze sane, la Svizzera ha bisogno di una strategia fiscale e di ubicazione a lungo termine» e illustra come la Svizzera possa preservare la propria attrattiva fiscale di fronte alla concorrenza globale e garantire le entrate fiscali a lungo termine. L'Esecutivo esamina lo status quo, identifica le sfide e, in tale contesto, analizza i diversi settori fiscali e temi trasversali in relazione agli obiettivi di politica fiscale, ossia l'attrattiva della piazza economica, l'efficienza e la distribuzione.

Il rapporto conclude, tra l'altro, che il sistema fiscale svizzero, caratterizzato da una forma federale e da una struttura delle entrate fondata su imposte dirette e indirette, è nel complesso ben impostato. Nel confronto internazionale la Svizzera applica un'aliquota fiscale piuttosto bassa e rimane quindi una piazza economica fiscalmente attrattiva.

Grazie a questa solida base, le amministrazioni pubbliche beneficiano attualmente di un'importante crescita delle entrate. Tuttavia, sorgono sfide strutturali riconducibili a più fattori, ad esempio a: (1) sviluppi internazionali in materia di ripartizione della base imponibile mobile, come l'imposizione minima promossa dall'OCSE e dagli Stati del G20, che relativizza i tradizionali vantaggi fiscali legati all'ubicazione; (2) evoluzione demografica, in particolare l'invecchiamento della popolazione, che può frenare la potenziale crescita e gravare i bilanci delle amministrazioni pubbliche; (3) cambiamento tecnologico (tra cui l'intelligenza artificiale), che può influire sulla ripartizione del reddito sia a livello nazionale che internazionale, ma che può anche generare guadagni di efficienza nell'esecuzione. Secondo il Consiglio federale, i progressi compiuti nel settore dell'intelligenza artificiale vanno considerati soprattutto come un'opportunità per aumentare la produttività e migliorare il benessere.

Per garantire l'attrattiva della piazza economica svizzera e quindi le entrate fiscali, occorre verificare costantemente e ottimizzare, laddove necessario, il sistema fiscale del nostro Paese per quanto concerne il raggiungimento dei tre obiettivi di politica fiscale, ossia l'attrattiva della piazza economica, l'efficienza e la distribuzione. Nell'ambito dell'imposizione delle imprese è necessario sfruttare il margine di manovra rimanente, tenendo conto degli sforzi intrapresi sul piano internazionale, al fine di mantenere la piazza economica attrattiva sia per le PMI sia per le grandi imprese. Per quanto riguarda le imposte sul reddito e sulla sostanza, il sistema fiscale deve contribuire all'attrattiva della piazza economica per la manodopera e il personale qualificato così come per i loro datori di lavoro. Inoltre, deve evitare falsi incentivi nelle decisioni relative all'occupazione, al risparmio e agli investimenti e garantire l'imposizione secondo la capacità economica. Anche una configurazione quanto più efficiente delle imposte sul consumo e delle tasse di incentivazione consente di evitare falsi incentivi e distorsioni. Nel complesso si mira a ottimizzare, laddove necessario, il mix fiscale e a mantenere la pressione fiscale al minimo, senza compromettere il finanziamento dei compiti dello Stato.

Alla luce di quanto precede, il rapporto individua la necessità di intervenire principalmente nell'ambito dell'**imposizione delle imprese**. L'imposizione minima del 15 per cento prevista dall'OCSE e dagli Stati del G20 per le grandi imprese attive a livello internazionale relativizza l'aliquota fiscale quale strumento nella concorrenza fiscale internazionale. Se la Svizzera rinunciassse a un'attuazione a livello nazionale, gli Stati esteri potrebbero applicare l'imposizione minima anche alle imprese nel nostro Paese. Per impedire che la base imponibile del nostro Paese defluisca verso l'estero e per garantire la certezza del diritto, il Consiglio federale ha posto in vigore l'imposta integrativa nazionale («qualified domestic minimum top-up tax», QDMTT) e l'imposta integrativa internazionale secondo la regola di inclusione del reddito («income inclusion rule», IIR). Bisognerà verificare costantemente se, in considerazione degli ulteriori sviluppi a livello internazionale nell'ambito dell'imposizione minima, questi obiettivi potranno ancora essere raggiunti.

In questo senso, il Consiglio federale ha già previsto una valutazione approfondita nel quadro dell'imminente trasposizione dell'ordinanza sull'imposizione minima (OImM) in una

legge ordinaria. Il presente rapporto illustra diversi margini di manovra e possibilità di intervento per preservare l'attrattiva della piazza economica e che, in vista della suddetta trasposizione, dovranno essere approfonditi in collaborazione con i Cantoni e il settore economico.

Come strumenti complementari a sostegno della piazza economica sono sempre più importanti anche gli strumenti che secondo la normativa dell'OCSE e degli Stati del G20 in materia di imposizione minima possono continuare a produrre un effetto di sgravio. Tra questi rientrano i crediti d'imposta rimborsabili («qualified refundable tax credits», QRTC). A tale proposito, i recenti sviluppi internazionali offrono ai Cantoni l'opportunità di ricorrere anche a incentivi fiscali basati sulla sostanza («qualified tax incentives», QTIs). Infine, nel contesto dell'imposizione minima rimane fondamentale la questione relativa all'attuazione federale di questa imposizione.

I lavori per il corrispondente avamprogetto concernente la trasposizione dell'ordinanza in una legge saranno avviati nell'anno in corso.

Nell'ambito delle **imposte sul reddito e sulla sostanza**, gli sviluppi internazionali, l'evoluzione demografica e il cambiamento tecnologico influiscono sulla valutazione di possibili questioni di riforma. L'8 marzo 2026 i cittadini aventi diritto di voto si sono espressi a favore del passaggio dall'imposizione congiunta all'imposizione individuale per le coppie sposate, il che comporta anche maggiori incentivi occupazionali per il partner che consegue il secondo reddito. Inoltre, prossimamente il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto volto a semplificare le deduzioni per le spese professionali. Il rapporto si concentra, tra l'altro, sulle questioni del tasso di occupazione per determinare l'onere fiscale o, come richiesto espressamente dall'autore del postulato, sull'applicazione di una struttura tariffale semplificata (modello di tassa ad aliquota fissa). Oltre ai progetti di riforma in corso, il Consiglio federale non ravvisa in questi ambiti alcuna necessità di intervento immediata.

Nell'ambito delle **imposte indirette**, le imposte sul consumo e le tasse di incentivazione potrebbero acquisire maggiore importanza, in quanto più efficienti e meno rilevanti per l'attrattiva della piazza economica rispetto ad altri tipi d'imposta. Il Consiglio federale ritiene auspicabile effettuare semplificazioni soprattutto per aumentare l'efficienza dell'IVA. Di solito, simili semplificazioni non ottengono però una maggioranza di consensi a livello politico.

Il presente rapporto si concentra sul settore fiscale. Per l'analisi di altri fattori importanti per la piazza economica, il Consiglio federale rimanda ad altri rapporti, in particolare a quelli concernenti i postulati 23.3753 Gössi (possibili approcci alternativi per promuovere la competitività e l'attrattiva della piazza economica svizzera), 23.4171 Gössi (de Quattro; libera circolazione delle persone e immigrazione), 23.3380 Müller Leo (carenza di manodopera) e 23.4094 Paganini (potenziale di forza lavoro nazionale). Il presente rapporto rinvia inoltre a possibili sgravi amministrativi in ambito fiscale, decisi dal Consiglio federale già nel quadro del pacchetto di misure per la competitività dell'economia svizzera del 26 novembre 2025. Per considerazioni più ampie di carattere politico-finanziario, l'Esecutivo rimanda infine ai lavori relativi alle misure di sgravio applicabili dal 2027 nonché al messaggio concernente il preventivo per il 2027 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2028–2030 (pubblicazione nel mese di agosto del 2026).

Table des matières

1	Contexte	11
1.1	Postulat transmis	11
1.2	Contenu du rapport	11
1.3	Principes fondamentaux du système fiscal suisse	12
1.3.1	Fédéralisme	12
1.3.2	Système fiscal : structure des recettes fiscales des pouvoirs publics	12
1.3.3	Charges fiscales en comparaison internationale	13
1.4	Principaux développements et défis	16
1.5	Objets parlementaires	19
2	Objectifs de politique fiscale	20
2.1	Contribution du système fiscal à l'attrait de la place économique	20
2.2	Efficacité du système fiscal	21
2.3	Effet de répartition du système fiscal	21
2.4	Conflits entre les objectifs	21
3	Imposition des entreprises	22
3.1	Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale	22
3.2	Introduction et fonctionnement de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20	23
3.3	Marge de manœuvre de la Suisse	25
3.3.1	Adaptation de la base de calcul inscrite dans le droit suisse	25
3.3.2	Autres instruments de promotion de la place économique	29
3.3.3	Impôt sur le capital	30
3.3.4	Droit de timbre d'émission sur les fonds propres	31
3.3.5	Impôt anticipé sur les revenus des capitaux	32
3.3.6	Impôts résiduels	33
3.4	Conclusion concernant l'imposition des entreprises	35
4	Impôts sur le revenu et sur la fortune	37
4.1	Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale	37
4.2	Réforme de l'imposition des couples mariés	38
4.3	Prise en compte du taux d'occupation dans le calcul de l'impôt sur le revenu	39
4.4	Barème de l'impôt fédéral direct : <i>flat rate tax</i>	42
4.5	Réforme relative à la déduction des frais professionnels dans le cadre de l'impôt sur le revenu	44
4.6	Impôts liés à la fortune (fortune et revenus qu'elle génère)	45
4.7	Impôts sur les successions et sur les donations	49
4.8	Conclusion concernant les impôts sur le revenu et sur la fortune	50
5	Impôts sur la consommation	51
5.1	Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale	51
5.2	Taxe sur la valeur ajoutée	52
5.3	Impôt sur les huiles minérales	55
5.4	Conclusions concernant les impôts sur la consommation	55
6	Conclusion et appréciation politique	57

Encadré 1 : Avantage concurrentiel résultant d'un environnement fiscal prévisible.....	15
Encadré 2 : Mise en œuvre de l'imposition minimale à l'échelle nationale	35
Encadré 3 : Introduction d'un impôt fédéral sur la fortune	48
Encadré 4 : Taxes sur les transactions financières	54
Encadré 5 : Taxes et impôts d'incitation.....	56

1 Contexte

1.1 Postulat transmis

Le 15 mars 2024, le Conseil national a transmis le postulat 23.3752 « Préserver l'attrait, assurer les finances. La Suisse a besoin d'une stratégie fiscale et de promotion économique à long terme ». Le Conseil fédéral avait proposé d'accepter ce postulat le chargeant de présenter dans un rapport la stratégie à long terme de la Confédération en matière de fiscalité et de promotion économique. Ledit rapport vise notamment à illustrer comment le système fiscal doit être aménagé au regard de la concurrence fiscale et économique internationale, de sorte que la Suisse préserve son attrait et que la Confédération puisse assurer ses recettes à long terme.

Dans son développement, l'auteur du postulat souligne qu'afin que la Suisse puisse financer à long terme des infrastructures et des services publics de qualité, les entreprises doivent investir dans le pays, y créer des emplois et générer de la valeur ajoutée. En outre, les personnes physiques doivent être soumises à des impôts proportionnels qui rendent le travail et l'investissement attrayants. L'auteur estime notamment qu'il conviendrait d'évaluer l'opportunité de mesures telles que l'adoption du modèle de l'impôt à taux unique (*flat rate tax*), ainsi que la priorisation et une éventuelle suppression de déductions au profit d'une optimisation des barèmes fiscaux.

1.2 Contenu du rapport

Le rapport commence par exposer les principes fondamentaux du système fiscal suisse (ch. 1.3) et les grands défis qui découlent des développements internationaux, démographiques et technologiques (ch. 1.4). Le ch. 2 décrit les objectifs centraux de la politique fiscale, à savoir l'attrait de la place économique, l'efficacité et l'effet de répartition. Ces objectifs forment le cadre de l'analyse du droit fiscal en vigueur et des possibilités de réforme face aux défis à venir.

Le ch. 3 traite de la fiscalité des entreprises, domaine dans lequel le projet d'imposition minimale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) est au cœur des préoccupations actuelles. Les questions centrales concernent la mise en œuvre de cette réforme par la Suisse, des thématiques connexes liées à l'imposition des entreprises et les instruments de promotion de la place économique compatibles avec la réforme. Le ch. 4 analyse les impôts sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques. La conception des barèmes, les incitations à l'exercice d'une activité lucrative et les impôts liés à la fortune sont quelques-unes des questions traitées dans cette section. Enfin, le ch. 5 porte sur les impôts sur la consommation et plus particulièrement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'auteur du postulat demandait que l'on examine la possibilité de prioriser ou de supprimer certaines déductions fiscales existantes au profit d'une optimisation des barèmes fiscaux. Cette question est abordée dans différentes sections du rapport.

Elle se pose notamment en lien avec le privilège fiscal dont bénéficient les prestations en capital et avec la discussion autour d'une éventuelle restriction des possibilités de rachat dans la prévoyance professionnelle (ch. 4.6). L'introduction de forfaits pour la déduction des frais professionnels est aussi liée à la question de la simplification de la base de calcul (ch. 4.5).

L'imposition des revenus de la fortune entraîne une charge parfois lourde sur les dividendes, mais présente aussi des lacunes fiscales en raison de l'exonération d'impôt dont bénéficient les gains en capital privés (ch. 4.6).

Enfin, la question de l'efficacité des allègements fiscaux se pose dans le domaine de la TVA également, en ce qui concerne notamment les exclusions du champ de l'impôt et les taux réduits dont bénéficient certaines prestations (ch. 5.2).

Les conclusions et une appréciation politique sont présentées au ch. 6.

1.3 Principes fondamentaux du système fiscal suisse

1.3.1 Fédéralisme

L'organisation de la Suisse est marquée par le fédéralisme depuis la création de l'État fédéral. La Constitution (Cst. ; [RS 101](#)) fixe expressément les impôts que la Confédération est habilitée à prélever (art. 127 ss Cst.), toutes les autres compétences fiscales étant du ressort des cantons (art. 3 Cst.). Ces derniers disposent ainsi d'une grande autonomie fiscale et peuvent fixer leurs taux d'imposition et lever leurs propres impôts, pour autant que la Constitution ne l'interdise pas (art. 134 Cst.). La perception de la TVA est par exemple réservée à la Confédération en vertu de l'art. 130 Cst.

La Confédération et les cantons se partagent la même assiette fiscale pour une partie de leurs impôts, notamment ceux sur le revenu et sur la fortune. La Confédération a posé les bases de la législation cantonale dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14), qui règle notamment la base de calcul, l'assujettissement et les questions de procédure (harmonisation formelle des impôts)¹. Les taux d'imposition sont expressément exclus de l'harmonisation (autonomie tarifaire des cantons).

Environ 40 % des recettes fiscales totales reviennent aux cantons et aux communes. La Suisse a l'un des systèmes les plus décentralisés parmi les pays de l'OCDE².

La décentralisation, associée à l'autonomie tarifaire, stimule la concurrence fiscale entre les cantons. Les contribuables peuvent choisir dans quel canton et dans quelle commune ils souhaitent s'établir. Cette concurrence répond à une volonté politique et aboutit dans certains cas à des écarts considérables entre les charges fiscales cantonales.

La concurrence fiscale permet aux cantons d'adapter leur politique fiscale aux spécificités locales, et le fédéralisme leur permet de jouer le rôle de laboratoires pour l'innovation, bien que l'harmonisation fiscale formelle réduise ce potentiel au profit de la transparence et de la simplification. La concurrence fiscale intercantonale exerce également un effet disciplinaire sur la politique budgétaire cantonale en favorisant le maintien, par les cantons, d'un équilibre attractif entre charge fiscale et prestations publiques. Elle crée toutefois un risque de sous-enchère pouvant réduire le rendement des recettes fiscales et affaiblir l'effet de redistribution. Dans ce contexte, la péréquation financière nationale est un correctif visant à atténuer les inégalités financières entre les cantons et à réduire les incitations à baisser les impôts.

1.3.2 Système fiscal : structure des recettes fiscales des pouvoirs publics

La Figure 1 illustre la répartition des recettes fiscales entre les différentes catégories d'impôts (*tax mix*) consolidées pour l'ensemble des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales ; graphique de gauche, données de 2023), et pour la Confédération (graphique de droite, données de 2024).

Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, près de 29 % des recettes fiscales proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (64 milliards de francs) et environ 21 % (46 milliards de francs) proviennent des impôts sur la fortune, des impôts sur le bénéfice et sur le capital des entreprises, ainsi que de l'impôt anticipé sur les revenus des capitaux. Les impôts sur la consommation génèrent environ 16 % des recettes fiscales

¹ En plus des impôts sur le revenu et sur le bénéfice, la LHID prescrit aussi le prélèvement par les cantons d'impôts sur la fortune, le capital et les gains immobiliers. Pour les impôts sur le revenu et sur le bénéfice, la LHID opère une harmonisation horizontale et verticale. L'harmonisation est uniquement horizontale en ce qui concerne les impôts sur la fortune, le capital et les gains immobiliers, car la Confédération ne prélève pas ces types d'impôts.

² Données de l'OCDE concernant l'année 2024 et incluant les assurances sociales

(35 milliards de francs), dont la plus grande part provient de la TVA. Enfin, 24 % des recettes fiscales (53 milliards de francs) proviennent des cotisations aux assurances sociales prélevées sur les salaires.

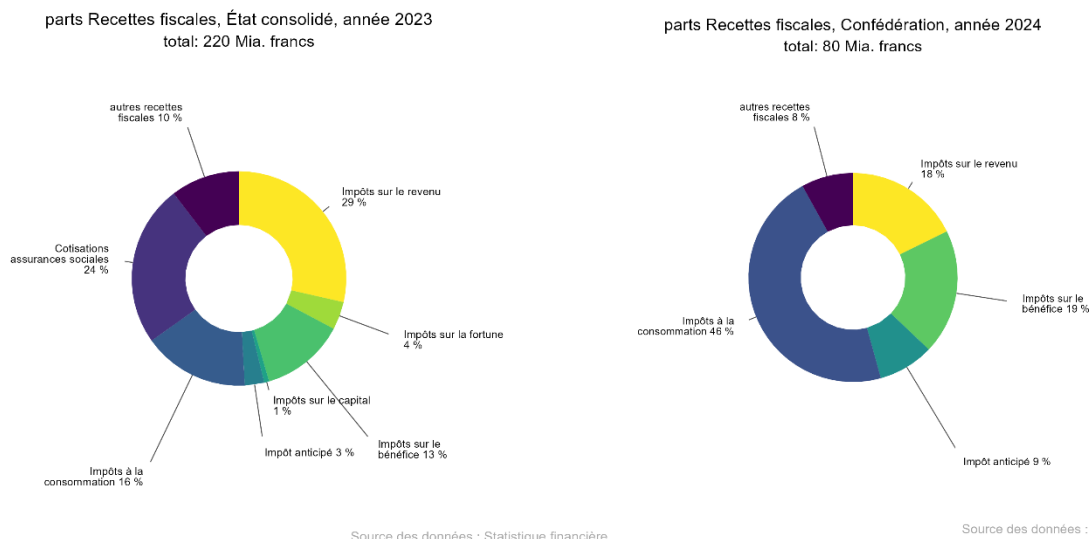
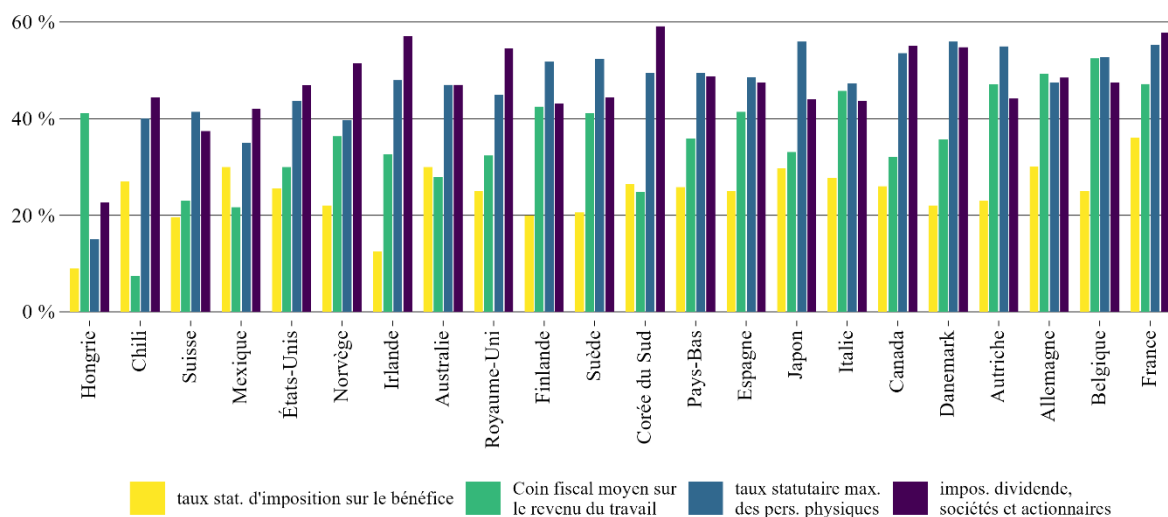


Figure 1 : Répartition des recettes fiscales par catégorie d'impôt (tax mix) en Suisse. Graphique de gauche : ensemble des administrations publiques (Confédération + cantons + communes + assurances sociales ; données de 2023). Graphique de droite : Confédération exclusivement ; données de 2024. Source des données : statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Comme le montre le graphique de droite, les impôts sur la consommation ont plus de poids dans la répartition des recettes fiscales de la Confédération (env. 46 %, soit 37 milliards de francs) que dans celle de l'ensemble des administrations publiques (Confédération + cantons + communes + assurances sociales). Il en va de même de l'impôt sur le bénéfice, tandis que les impôts sur le revenu jouent à la Confédération un moindre rôle que pour l'ensemble des administrations publiques.

1.3.3 Charges fiscales en comparaison internationale

La Figure 2 présente une comparaison internationale des indicateurs fiscaux pour certains pays de l'OCDE. Elle met en regard le taux d'imposition statutaire du bénéfice, la charge fiscale et sociale moyenne pesant sur le revenu du travail (coin fiscal), le taux maximal d'imposition statutaire du revenu des personnes physiques, ainsi que la charge fiscale totale sur les bénéfices distribués (somme de l'impôt sur le bénéfice et de l'imposition des dividendes).



données: OCDE, 2025

Figure 2 : Taux d'imposition statutaire ; charge fiscale et sociale moyenne sur le revenu du travail (coin fiscal ; revenu moyen, personne non mariée et sans enfant) ; taux maximal d'imposition statutaire du revenu des personnes physiques ; charge fiscale totale sur les bénéfices distribués (somme de l'impôt sur le bénéfice et de l'imposition des dividendes ; dans le cas de la Suisse, l'imposition partielle des participations qualifiées d'au moins 10 % est prise en compte). Suisse et une sélection de pays de l'OCDE. Pour la Suisse, les valeurs retenues sont celles de la ville de Zurich. Source des données : OCDE, 2025.

Comme le montre la figure, les taux d'imposition statutaires du bénéfice des entreprises sont relativement faibles en Suisse ; le taux d'environ 20 % retenu est celui de la ville de Zurich. Dans de nombreux cantons, les taux sont inférieurs à 15 %, soit bien en dessous de la moyenne de l'OCDE d'environ 24 % (moyenne non pondérée des pays de l'OCDE, 2025). La charge fiscale relativement faible grevant le bénéfice des entreprises contribue largement à l'attrait de la place économique suisse pour ces dernières, bien que la mise en place de l'imposition minimale à l'échelle mondiale atténue cet avantage en fixant un taux d'imposition de 15 % au minimum pour les groupes d'entreprises actifs à l'échelle internationale.

La charge fiscale totale qui pèse sur les bénéfices distribués est également modérée. Grâce à des taux d'imposition du bénéfice faibles et à des allègements en matière d'imposition des dividendes, la charge combinée des impôts sur le bénéfice et sur les dividendes s'établit en deçà de celle de la plupart des autres pays de l'OCDE représentés ci-dessus.

En contrepartie, la Suisse connaît un impôt sur le capital, qui grève le capital propre des personnes morales, et un impôt sur la fortune des personnes physiques. Ces deux impôts sur le capital des contribuables, peu communs, n'entrent pas dans les chiffres présentés dans la Figure 2. Ils peuvent constituer un désavantage concurrentiel pour l'attrait de la place économique.

La charge qui pèse sur le revenu du travail, sous la forme d'impôts et de charges sociales, s'avère aussi relativement faible en Suisse. Cet état de fait encourage l'exercice d'une activité lucrative et renforce la compétitivité du marché du travail. Les taux d'imposition maximaux sur le revenu se situent eux aussi en deçà du niveau qui prévaut dans beaucoup de pays industrialisés.

Globalement, la quote-part fiscale de la Suisse est plutôt faible. Elle s'établit à 27 % du produit intérieur brut (PIB), un niveau nettement inférieur à la moyenne de 34 % dans l'OCDE³.

Il convient de faire preuve d'une certaine prudence dans l'interprétation des comparaisons internationales, car l'organisation des prestations étatiques diffère d'un État à l'autre. En

³ OCDE (2025), *Statistiques des recettes publiques 2025 : Décomposition des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris. Recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB, données provisoires pour 2024

Suisse, les primes de l'assurance-maladie obligatoire et les cotisations à la prévoyance professionnelle (2^e pilier), par exemple, ne comptent pas comme des recettes fiscales, tandis que dans d'autres pays, le financement des prestations analogues est comptabilisé comme recettes fiscales ou cotisations sociales. Les comparaisons internationales tendent ainsi à sous-estimer la quote-part fiscale de la Suisse.

Néanmoins, les charges fiscales restent relativement modérées. Le niveau plus faible de la part des recettes de l'État qui en découle rend indispensable une utilisation efficace des ressources. La stratégie en matière de fiscalité et de promotion économique à long terme doit donc mettre l'accent sur le maintien d'un rapport équilibré entre compétitivité et financement durable des prestations étatiques.

Encadré 1 : Avantage concurrentiel résultant d'un environnement fiscal prévisible

Accès aux autorités fiscales

En Suisse, les contribuables bénéficient d'un accès facile aux autorités fiscales. La structure fédéraliste du système fiscal facilite le contact direct avec les autorités fiscales compétentes au niveau cantonal ou communal. Les cantons assurent la taxation décentralisée des impôts sur le revenu et sur le bénéfice, de sorte que les contribuables disposent généralement des services compétents sur place. Cette proximité et cette facilité d'accès rendent les échanges plus aisés et donnent aux administrations fiscales une orientation axée davantage sur le service. Il en résulte un sentiment de confiance parmi les contribuables, qui génère à son tour un environnement favorable à l'économie et aux investissements. Ces aspects peuvent contribuer à l'attrait de la place économique suisse.

Protection de la bonne foi dans les renseignements fournis par les autorités

En Suisse, une pratique établie permet aux contribuables d'obtenir à l'avance, de la part des autorités fiscales, des garanties juridiquement contraignantes sous forme de décisions anticipées concernant des situations concrètes (*rulings*). La protection de la bonne foi (art. 5 et 9 Cst.) est garantie pour ces *rulings*, comme l'a confirmé à plusieurs reprises la jurisprudence du Tribunal fédéral. Si un contribuable s'en remet de bonne foi à un renseignement ou un engagement écrit de l'autorité compétente, celle-ci doit s'y tenir dans la procédure de taxation. Cette protection de la bonne foi offre aux contribuables une sécurité juridique élevée. Les entreprises et les particuliers peuvent ainsi planifier leurs transactions et leurs structurations sans devoir craindre des désavantages fiscaux inattendus.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) est l'autorité compétente pour les impôts fédéraux (par ex. l'impôt anticipé, les droits de timbre ou la TVA). C'est elle qui rend les *rulings* dans ces domaines, ce qui garantit une application uniforme du droit fédéral. En revanche, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, ce sont les administrations fiscales cantonales qui assument le rôle d'autorité compétente et ce sont donc ces dernières qui rendent les *rulings* dans ce domaine. Dans la pratique, un engagement pris par un canton sera respecté également par les autorités fiscales des autres cantons si le contribuable change de canton ou si la situation a une portée intercantonale. Cette pratique évite que la même situation soit évaluée de manière contradictoire dans différents cantons et renforce l'application uniforme du droit en Suisse.

Transparence et information du public

Les autorités fiscales suisses mènent une politique de transparence et d'information à l'égard du public. Cette politique découle notamment du droit constitutionnel de recevoir librement des informations (art. 16, al. 3, Cst.). La pratique administrative est consignée régulièrement et en détail dans des publications officielles, qui permettent aux contribuables et à leurs conseillers de comprendre plus aisément la situation juridique et la pratique administrative en vigueur.

En outre, le principe de la transparence s'applique au niveau de la Confédération et dans pratiquement tous les cantons. La loi du 17 décembre 2024 sur la transparence (LTrans ;

RS 152.3) et les lois cantonales sur la question règlent le principe de l'accès aux documents officiels.

Cette culture administrative transparente renforce la confiance envers les autorités fiscales. Elle contribue à un environnement fiscal prévisible et équitable, qui concourt à l'attrait de la place économique suisse.

Développements récents : cryptoactifs et prévisibilité fiscale

La Suisse offre aussi un environnement fiscal prévisible dans les domaines liés aux nouvelles technologies, en particulier pour les cryptomonnaies et les actifs numériques. Un rapport du Département fédéral des finances (DFF) de 2020 a conclu que le droit fiscal actuel permet déjà de traiter correctement les conséquences fiscales des cryptoactifs.

En outre, l'AFC a publié un document de travail sur les ICO (*initial coin offerings*) et les cryptomonnaies. Ce document, actualisé et révisé régulièrement, est un guide crucial pour les administrations fiscales cantonales comme pour les conseillers. L'étroite collaboration entre l'AFC et les cantons permet de répondre rapidement et de manière uniforme aux nouvelles questions qui se posent, ce qui renforce la fiabilité et la prévisibilité de l'environnement fiscal suisse.

1.4 Principaux développements et défis

La préservation à long terme de l'attrait de la place économique, et ainsi des recettes fiscales, est un objectif central de l'action étatique. L'attrait de la place économique dépend toutefois d'une multitude de facteurs, dont le cadre en place dans des domaines non fiscaux. En effet, la politique fiscale est un aspect important, mais ce n'est pas le seul. Cette dernière se doit de poursuivre, outre l'objectif de promotion de l'attrait de la place économique, les objectifs relatifs à l'efficacité et à l'effet de répartition (voir le ch. 2). La Confédération et les cantons, qui disposent d'une marge de manœuvre conséquente dans le système fédéral, sont responsables d'assurer la compétitivité du système fiscal. Les pouvoirs publics profitent à l'heure actuelle d'une croissance robuste des recettes, mais la politique fiscale doit s'adapter à plusieurs développements et défis, dont en particulier :

- *Développements internationaux* : les règles en place au niveau international dans le domaine de l'imposition des entreprises ont été revues ces dernières années et les efforts de réforme se poursuivent. De plus en plus, les États se posent la question de la répartition de la substance fiscale mobile dans le sillage des évolutions technologiques et de la progression de la numérisation⁴. Les modèles d'affaires numériques et la création de valeur immatérielle facilitent le transfert des bénéfices et des fonctions des entreprises. Dans ce contexte, les États du marché et les États de la source, notamment, exigent des réformes de l'imposition des entreprises au niveau international. Le projet BEPS a été lancé en 2013 avec pour objectif de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Il s'est soldé par une réforme significative visant la mise en place d'une imposition minimale de 15 % pour les grands groupes d'entreprises multinationaux dont le chiffre d'affaires annuel dépasse la somme de 750 millions d'euros. Il s'agit là du pilier 2 élaboré par le Cadre inclusif de l'OCDE et du G20 (Cadre inclusif) dans le cadre de la solution fondée sur deux piliers visant à répondre aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Plus de 130 États ont accepté la déclaration correspondante (voir le ch. 3.2). Ces développements limitent la concurrence internationale entre les places économiques et neutralisent en partie l'avantage fiscal dont jouit traditionnellement la Suisse. Parallèlement, les pays en développement ou émergents, en particulier, exigent toujours plus souvent dans les conventions contre les doubles impositions (CDI) d'avoir le droit de prélever des impôts à

⁴ Le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) englobe les réformes initiées par l'OCDE et le G20 pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Le projet BEPS 1.0 comprend les mesures convenues entre 2013 et 2015, et le projet BEPS 2.0 vise à les développer sous la forme des piliers 1 (réattribution partielle des droits d'imposition) et 2 (imposition minimale à l'échelle mondiale).

la source, par exemple sur certaines prestations ou sur des paiements intragroupes pour des prestations. Les groupes internationaux basés en Suisse étant pour la plupart bénéficiaires de tels paiements, ces retenues à la source tendent à avoir un impact négatif sur le substrat fiscal national (voir le ch. 3.3.6). Les travaux de l'OCDE et du G20 pour attribuer davantage de droits d'imposition aux États du marché⁵ sont passés au second plan ou ont été en partie repris par l'Organisation des Nations unies (ONU). En outre, ces dernières années, quelques États ont pris des mesures d'imposition des services numériques qui grèvent les chiffres d'affaires relatifs à certaines prestations numériques, en réaction à des lacunes d'imposition dont bénéficient les entreprises numériques internationales. C'est précisément parce que les grands groupes d'entreprises actifs à l'échelle internationale contribuent fortement aux recettes fiscales de la Confédération et des cantons qu'une bonne politique de promotion économique est précieuse pour pérenniser ces recettes. Environ trois quarts des employés de groupes d'entreprises en Suisse travaillent pour un groupe actif à l'échelle internationale⁶. Au-delà de l'imposition des entreprises, des efforts ont été entrepris de longue date afin de mieux coordonner au niveau international l'imposition des grandes fortunes des particuliers. Les discussions sur le sujet ont récemment gagné en importance au sein d'organes internationaux tels que le G20 ou l'ONU. Enfin, les mesures de transparence et de coopération, notamment les normes internationales régissant l'échange automatique des déclarations pays par pays (*country-by-country reporting*) et de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme commune de déclaration) ou aux cryptoactifs (Cadre de déclaration des Crypto-actifs), font également l'objet de travaux à l'échelle internationale.

- *Évolution démographique* : selon le scénario de référence actuel de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population suisse passera d'environ 9 millions d'habitants en 2023 à près de 10,5 millions en 2055. La croissance démographique tient essentiellement à l'immigration. En parallèle, la population vieillit, en raison principalement de l'augmentation de l'espérance de vie, mais aussi d'un faible taux de natalité. Ces deux effets réduisent la part des personnes en âge de travailler, tandis que celle des personnes âgées augmente. Cette évolution ne va pas sans poser des défis à l'économie, aux institutions sociales et aux collectivités publiques. Les principales difficultés découlent de l'augmentation des dépenses liées à la prévoyance vieillesse, à la santé et aux soins. De plus, étant donné que le vieillissement de la population atténue le potentiel de croissance de l'économie, l'évolution démographique pèsera aussi sur les finances publiques en réduisant les recettes à moyen et long terme. L'immigration a beau contribuer à atténuer la pression démographique, elle ne saurait enrayer le vieillissement de la population. Le potentiel de main-d'œuvre en Suisse est déjà relativement bien exploité ; des améliorations ponctuelles seraient toutefois possibles, notamment chez les femmes travaillant à temps partiel, les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée. L'évolution démographique en cours fait ainsi ressortir l'importance d'un système fiscal favorable à la croissance et à l'emploi pour que la Suisse puisse assurer ses recettes à long terme.
- *Progrès technologiques* : l'évolution technologique, à commencer par la transformation numérique et l'essor rapide de l'intelligence artificielle (IA), donne naissance à de nouveaux modèles d'affaires et à des formes de travail inédites, qui bousculent les concepts classiques du droit fiscal, comme l'établissement stable, le lieu de la fourniture de la prestation ou le domicile fiscal des entreprises et des particuliers. Néanmoins, les progrès technologiques ont également le potentiel de générer des gains de productivité et de prospérité considérables. Dans le domaine des administrations fiscales, l'utilisation d'applications basées sur l'IA est aussi de nature à simplifier les activités d'exécution. L'impact que le développement de l'IA pourrait avoir sur le marché du travail et sur la répartition des revenus constitue par ailleurs un enjeu économique majeur. Car en

⁵ Il s'agit du pilier 1 de la solution fondée sur deux piliers du Cadre inclusif.

⁶ OFS, *Statistique des groupes d'entreprises (STAGRE)*, données pour 2024

fonction de leur conception et de leur diffusion, les nouvelles technologies risquent de modifier la structure des salaires ainsi que la relation entre les facteurs de production que sont le capital et le travail. Ces développements influenceraient à leur tour la base de calcul des impôts sur le revenu et sur le bénéfice notamment et par là, à moyen et long terme, le produit des impôts. De réelles incertitudes subsistent toutefois quant à l'ampleur de ces effets et à la direction qu'ils prendront. Le Conseil fédéral publiera en 2027 un nouveau rapport de monitoring sur les effets de la transformation numérique sur le marché du travail. Le rapport a pour but d'identifier précocement le potentiel et les risques associés à la numérisation.

Bien que les administrations publiques puissent aujourd'hui compter sur une base de recettes en principe solide, les évolutions ci-dessus pourront remettre en question la pérennité des recettes à long terme.

Dans le domaine de l'imposition des entreprises, il conviendra ainsi d'utiliser la marge de manœuvre restante pour préserver l'attrait de la place économique tant pour les petites et moyennes entreprises (PME) que pour les grandes entreprises, tout en tenant compte des développements internationaux. Dans celui des impôts sur le revenu et sur la fortune, le système devra contribuer à rendre la Suisse attrayante pour la main-d'œuvre qualifiée et ses employeurs, à prévenir la création de mauvaises incitations pouvant engendrer des décisions indésirables en matière d'emploi, d'épargne et d'investissement, et simultanément à garantir l'imposition selon la capacité économique.

Défis en matière d'impôts sur le revenu et sur le bénéfice

La *fiscalité des entreprises*, en particulier, est confrontée à de nouveaux défis dans le contexte mondialisé. Les projets de réforme internationaux, dont notamment les initiatives de l'OCDE et du G20 visant à imposer les bénéfices des grands groupes, accentuent la pression sur les avantages fiscaux traditionnels de la place économique suisse. L'évolution des recettes de l'impôt sur le bénéfice des grandes entreprises actives au niveau international est ainsi entourée d'incertitude. Les raisons tiennent d'une part à la grande mobilité des bénéfices des groupes et de certaines activités des entreprises et, d'autre part, à la diminution de l'avantage fiscal de la place économique suisse sous l'effet de la coordination internationale pour une imposition minimale. Bien que la Suisse soit vraisemblablement en mesure de générer des recettes supplémentaires dès 2026 grâce à l'introduction de l'impôt complémentaire national dans le cadre de l'imposition minimale de 15 %, la diminution de la concurrence fiscale mondiale pourrait la priver à long terme d'une part croissante de ses sources mobiles de revenus. Une éventuelle redistribution à l'avenir des droits d'imposition dans le cadre des CDI comporte également le risque que la Suisse ne puisse plus imposer qu'une petite partie des bénéfices des entreprises.

Les changements démographiques décrits plus haut, à commencer par le vieillissement de la société, ont d'importantes répercussions sur les finances publiques. Ces effets concernent avant tout les dépenses de l'État, qui prennent l'ascenseur en raison notamment d'une augmentation des paiements de rentes de vieillesse et d'une hausse des coûts de la santé et des soins. Évolution démographique oblige, il sera à long terme toujours plus difficile de financer les dépenses étatiques par les recettes courantes. Tous les niveaux étatiques sont concernés, assurances sociales comprises.

La croissance démographique continue, principalement due à l'immigration, contribue à atténuer la pression financière liée au vieillissement. Une immigration nette élevée, composée principalement de personnes jeunes qui répondent aux besoins du marché de l'emploi, renforce le potentiel de main-d'œuvre, ce qui tend à compenser en partie les charges supplémentaires que le vieillissement fait peser sur les finances publiques. Selon diverses études, les immigrés, en particulier ceux provenant de l'Union européenne (UE), contribuent davantage au financement des services publics qu'ils n'en bénéficient. Les perspectives à long terme de 2024 et les projections actuelles des dépenses de santé

montrent, au niveau agrégé, que la pression démographique sur les finances publiques est moins forte dans les scénarios où l'immigration nette est plus élevée⁷.

La TVA, source de recettes résistante aux crises et robuste

Face aux développements décrits plus haut, la TVA est une source de recettes relativement résistante aux crises et robuste pour la Confédération. Comme il s'agit d'un impôt général frappant la consommation intérieure, son produit ne dépend guère de la localisation des entreprises ou du lieu de résidence choisi par les particuliers fortunés. En outre, les recettes provenant de la TVA sont moins directement affectées par les tendances démographiques ou technologiques que celles issues des impôts sur le revenu et sur le bénéfice.

La TVA n'est cependant pas non plus épargnée par les défis démographiques. Le vieillissement de la population modifie la structure économique, en faveur du secteur de la santé par exemple. Or les prestations de santé (par ex. traitements médicaux) étant exclues du champ de l'impôt, ces changements sectoriels ont tendance à freiner l'évolution des recettes de cet impôt. Dans l'ensemble toutefois, l'expérience montre qu'un ajustement des taux d'un impôt sur la consommation entraîne assez rapidement une augmentation des recettes, sans mettre en péril de manière notable la compétitivité internationale de la place économique. Cette affirmation n'est cependant pas valable sans réserve, car des taux d'imposition élevés peuvent entraîner des modifications de comportement et des réactions d'évitement chez les consommateurs. Cela étant, la TVA demeure pour la Confédération une source de financement fiable et à même de contribuer à long terme à garantir les recettes publiques.

Conclusion

Dans l'ensemble, si les recettes fiscales suisses reposent actuellement sur des bases solides, elles sont exposées à certains risques pour l'avenir. Les réformes fiscales à l'échelle mondiale ainsi que les changements démographiques et technologiques vont mettre à l'épreuve les finances publiques. Le Conseil fédéral suit l'évolution de la situation et continuera à œuvrer, dans le cadre d'une stratégie à long terme en matière de fiscalité et de promotion économique, pour que la base d'imposition suisse reste large, compétitive et productive de façon à garantir le financement des tâches de l'État sur la durée.

1.5 Objets parlementaires

Le Conseil fédéral a renvoyé au présent rapport dans ses prises de position sur les interventions parlementaires suivantes :

- Motion 23.4010 Müller Damian « Renforcer l'attrait du travail à temps plein ! » ;
- Postulat 24.3086 Rechsteiner « Dégrevement fiscal pour les seconds salaires » ;
- Postulat 24.3376 Graf « Financement de l'AVS par un impôt fédéral sur les successions. Procéder à un état des lieux des scénarios possibles » ;
- Postulat 24.3700 Nantermod « Soutenir le travail en défiscalisant ou en exonérant les heures supplémentaires des cotisations sociales » ;
- Postulat 24.3761 Schaffner « Envisager la création d'un impôt fédéral sur la fortune » ;
- Motion 25.3504 von Falkenstein « Élaboration d'une stratégie d'implantation pour l'industrie pharmaceutique et des sciences de la vie suisse » ;
- Motion 25.3685 Herzog « Renforcer la position de la Suisse en tant que pôle pharmaceutique et biotechnologique » ;
- Postulat 25.3985 Groupe libéral-radical « Pour tous ceux qui se lèvent chaque matin. Pas de nouveaux impôts pour la classe moyenne » ;

⁷ Rapport du Conseil fédéral du 26 novembre 2025 donnant suite au postulat 23.4171 Gössi (de Quattro) « Actualiser le rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse » et rapport du Conseil fédéral du 26 novembre 2025 en complément du message sur le programme de la législature 2023–2027 et en exécution du postulat 23.3042 Bellaïche « Promouvoir une vision positive d'une Suisse à 10 millions d'habitants » ; DFF (2024), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse : Vieillesse et neutralité climatique*, Berne ; AFF (2026), *Projections sur l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2060 : vieillissement de la population et réformes*, Berne

- Motions de même teneur 25.4191 Silberschmidt et 25.4265 Mühlemann « Renforcement des industries et de la recherche suisses » ;
- Motions de même teneur 25.4192 Silberschmidt et 25.4264 Mühlemann « Améliorer les conditions d'investissement pour les entreprises » ;
- Motions de même teneur 25.4393 Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et 25.4400 Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) « Augmentation stratégique de l'attractivité de la place économique suisse dans le contexte de l'imposition minimale » ;
- Interpellation 25.4427 Riner « Préserver le tissu industriel, les emplois et la valeur ajoutée dans le Fricktal et le canton d'Argovie » ;
- Interpellation 25.4460 Silberschmidt « Renforcer l'attrait de la Suisse pour les investissements industriels » ;
- Postulat 26.3003 CER-N « Étude sur un changement de paradigme dans le système fiscal face aux évolutions causées sur le marché du travail par l'intelligence artificielle » ;
- Motion 26.3326 Groupe socialiste « Garantir enfin une imposition conforme à la Constitution » ;
- Postulat 26.3494 Ryser « Stimuler les investissements en faveur de la transition énergétique dans le secteur des PME ».

Le rapport reprend les thèmes de ces interventions aux endroits indiqués.

2 Objectifs de politique fiscale

Les pouvoirs publics poursuivent un objectif fiscal général : pour mener à bien ses tâches, l'État a besoin de ressources qu'il se procure au moyen de prélèvements obligatoires. À la lumière de cet objectif principal, le présent rapport s'intéresse à trois sous-objectifs centraux de la politique fiscale : l'attrait de la place économique, l'efficacité et l'effet de répartition. Il analyse notamment dans ce cadre l'imposition des entreprises, les impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi que les impôts sur la consommation. Selon le domaine fiscal considéré, l'objectif prioritaire diffère. Pour chaque domaine, le rapport évalue la situation actuelle ainsi que les possibilités de réforme, en tenant compte des développements actuels et des défis à relever.

2.1 Contribution du système fiscal à l'attrait de la place économique

L'attrait de la place économique désigne la capacité d'une économie à attirer et à retenir des facteurs de production mobiles tels que le capital, la main-d'œuvre qualifiée et le savoir-faire. Pour une économie ouverte disposant d'un marché intérieur limité comme la Suisse, cet élément est particulièrement important, et le fait de disposer d'un système fiscal attrayant est essentiel à cet égard. Soumettre les acteurs économiques à une charge fiscale raisonnable favorise les investissements, l'emploi et la prospérité et garantit ainsi la perception de recettes fiscales à long terme. Les comparaisons internationales attribuent généralement à la Suisse un fort attrait fiscal, notamment en raison d'une imposition modérée des entreprises.

Néanmoins, le paysage fiscal international est en pleine mutation : la coordination croissante entre les pays limite la marge de manœuvre des États en matière de politique fiscale et atténue les avantages traditionnels dont pouvaient bénéficier les places économiques. Le respect des normes internationales est essentiel pour garantir la sécurité juridique et préserver la réputation d'un pays. L'attrait d'une place économique résulte de plus en plus de la combinaison entre le respect des normes internationales et l'utilisation ciblée, au niveau national, des marges de manœuvre restantes.

En Suisse, les cantons jouent un rôle essentiel dans la promotion de la place économique. En raison de leurs structures économiques variées, ils adoptent souvent diverses combinaisons de mesures en la matière.

2.2 Efficacité du système fiscal

Un système fiscal efficace se caractérise par des distorsions minimales en ce qui concerne les décisions privées prises par les ménages ou les entreprises. Les choix de consommation, d'épargne ou d'investissement ne doivent pas s'appuyer sur des considérations fiscales. Si de telles distorsions ne peuvent pas être entièrement évitées, elles n'en sont pas pour autant souhaitables. Il convient toutefois de distinguer ces distorsions des effets incitatifs ciblés voulus par le législateur : ainsi, les taxes d'incitation peuvent permettre des gains d'efficacité lorsqu'elles corrigent des défaillances du marché en internalisant des coûts externes, par exemple dans le domaine de l'environnement. Dans de tels cas, le changement de prix induit par la fiscalité n'est pas un signe d'inefficacité, mais le but recherché.

En outre, les impôts peuvent avoir un effet stabilisateur automatique sur l'évolution de la conjoncture en réduisant la charge fiscale en cas de ralentissement économique et en l'augmentant en cas d'embellie. C'est le cas par exemple des impôts progressifs sur le revenu.

La simplicité du système fiscal constitue un autre critère d'efficacité. Moins d'exceptions, des règles claires et des déductions forfaitaires permettent souvent de réduire la charge administrative. Dans le même temps, cette simplicité peut aussi améliorer la transparence et renforcer l'acceptation de la réglementation fiscale. Quant aux systèmes numériques et basés sur l'IA, ils peuvent certes soutenir les processus mis en place, mais ne permettent pas de compenser complètement la complexité structurelle.

2.3 Effet de répartition du système fiscal

Outre l'objectif de réalisation de recettes, les impôts peuvent également remplir une fonction de redistribution. Le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique s'applique en Suisse (art. 127 Cst.). Il implique que les personnes disposant d'une plus grande capacité économique doivent participer davantage au financement de la collectivité que celles dont la capacité est plus faible. Toutefois, ce principe ne permet pas de déterminer un degré concret de progressivité. Il laisse ainsi au législateur une marge de manœuvre considérable pour répartir la charge fiscale entre les différentes classes de revenus.

L'impôt sur le revenu est l'instrument le plus ciblé pour redistribuer les revenus. D'autres leviers, tels que l'application de taux de TVA différents, sont moins adaptés à l'objectif de répartition.

Pour évaluer l'efficacité de l'effet de répartition, il faut faire une distinction entre l'effet statutaire et l'effet économique. Alors que le premier définit l'obligation légale de paiement, le second dépend de qui supporte finalement la charge fiscale.

2.4 Conflits entre les objectifs

Les objectifs relatifs à l'attrait de la place économique, l'efficacité et l'effet de répartition sont souvent en tension les uns avec les autres. Ainsi, si la mise en place d'impôts progressifs soutient l'objectif de redistribution, elle réduit dans le même temps les incitations à exercer une activité lucrative et à améliorer son revenu. Les simplifications, quant à elles, augmentent l'efficacité, mais se font souvent au détriment de l'équité entre les différents cas d'espèce. De même, bien qu'un allègement ciblé des bases fiscales mobiles puisse renforcer l'attrait de la place économique, il compromet néanmoins l'atteinte des objectifs relatifs à l'efficacité et à l'effet de répartition.

Un système fiscal cohérent doit s'appuyer sur un compromis équilibré entre les différents objectifs dans l'intérêt général de la société et de l'économie, ce qui nécessite notamment la définition de priorités politiques.

3 Imposition des entreprises

3.1 Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale

L'optimisation de l'attrait de la place économique est l'un des principaux objectifs considérés lors de la conception de l'imposition des entreprises aux niveaux fédéral et cantonal. Il est particulièrement important pour une petite économie ouverte comme la Suisse de pouvoir offrir des conditions-cadres à la fois fiables et attrayantes dans le domaine fiscal. Une fiscalité des entreprises modérée encourage les investissements et l'implantation d'entreprises et contribue ainsi à garantir à long terme les emplois, la prospérité et les recettes fiscales. Elle laisse en outre aux entreprises la liberté de décider comment elles veulent utiliser leurs bénéfices et leur capital. En revanche, les remboursements d'impôts sous forme de subventions sont moins conformes au marché, car ils influencent ces décisions. Actuellement, la Suisse est très compétitive sur le plan fiscal, mais les évolutions au niveau international tendent à remettre en cause cet avantage et limitent également la marge de manœuvre en matière de politique fiscale.

Du point de vue de l'efficacité, le droit en vigueur prévoit plusieurs dérogations au principe de la neutralité fiscale. Les différences dans le traitement fiscal entre les fonds propres et les fonds étrangers ainsi qu'entre la distribution et la rétention des bénéfices (thésaurisation) faussent en particulier les décisions de financement. La limitation du délai de compensation des pertes influence, quant à elle, les décisions d'investissement. Éliminer entièrement ces distorsions n'est pas possible dans le contexte international actuel, car certains objectifs de neutralité, tels que l'égalité de traitement fiscal entre les coûts liés aux fonds propres et ceux liés aux capitaux de tiers, ne seraient pas compatibles avec la réglementation prévue par le Cadre inclusif pour la mise en œuvre de l'imposition minimale (appelé ci-après réglementation GloBE). Toutefois, certaines adaptations ponctuelles seraient possibles pour améliorer la neutralité fiscale (voir les ch. 3.3.3, 3.3.4 et 4.6). En effet, selon les règles types GloBE, les coûts liés aux fonds propres ne sont pas déductibles. Si la Suisse introduisait un tel allègement fiscal, ce dernier n'aurait qu'un effet limité pour les entreprises, dans la mesure où celles-ci devraient acquitter un impôt complémentaire pour atteindre le taux d'imposition effectif de 15 % correspondant au taux d'imposition minimal.

L'incidence économique étant peu claire, l'effet de répartition de l'imposition des entreprises est difficile à déterminer. Les entreprises peuvent répercuter les charges fiscales de différentes manières : sur les propriétaires des entreprises en baissant les dividendes ou les rendements, sur les prix à la consommation, ou encore sur le personnel en baissant les salaires. En particulier dans une petite économie ouverte telle que la Suisse, où le capital peut facilement franchir les frontières nationales, il faut s'attendre à ce qu'une grande partie des impôts perçus auprès des entreprises soit finalement à la charge des consommateurs ou des employés. Dans ce contexte, la fiscalité des entreprises n'est pas un instrument approprié pour atteindre des objectifs de répartition, car elle frappe des personnes à la capacité économique très variée.

Défis

Les développements internationaux influent fortement sur les défis en matière de politique fiscale auxquels le législateur doit faire face dans le domaine de l'imposition des entreprises. En effet, les évolutions actuelles remettent en cause les avantages dont bénéficie traditionnellement la Suisse en tant que place économique, qui reposent notamment sur des facteurs fiscaux.

Ces changements sont en partie liés aux progrès technologiques, notamment à la numérisation croissante qui accroît l'importance des actifs incorporels et facilite la réalisation de bénéfices transfrontaliers sans présence physique. Dans ce contexte, de plus en plus de grands États du marché estiment que les règles actuelles ne leur accordent pas suffisamment de droits d'imposition.

Ces développements constituent un défi particulier pour la Suisse. En tant qu'économie ouverte offrant des conditions-cadres intéressantes sur le plan fiscal, elle s'est traditionnellement montrée favorable à la concurrence fiscale internationale, au sein de laquelle elle occupe une position avantageuse. C'est pourquoi le renforcement de la coordination internationale et la limitation de la concurrence fiscale doivent pousser la Suisse à revoir sa politique de promotion de la place économique en lien avec la fiscalité des entreprises en tenant compte des directives internationales en vigueur. Des défis attendent également la Suisse sur le plan de sa politique intérieure, étant donné que les cantons, qui jouent un rôle clé en matière de promotion de la place économique, sont touchés de manière très inégale par ces évolutions.

En raison de l'importance capitale que revêt l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 dans ce domaine, nous allons brièvement évoquer son introduction et son fonctionnement, avant d'exposer les marges de manœuvre possibles et les éventuelles options de réforme dont dispose la Suisse.

La garantie des conditions-cadres pour les *start-up* et du financement de leur croissance (*scale-up*) comporte aussi des défis. Le Conseil fédéral se penchera sur ce sujet dans son rapport en réponse au postulat 25.3427 « Financement des innovations et maintien des places de travail en Suisse ». Il mettra en particulier l'accent sur les questions ayant trait aux conditions-cadres pour les investissements réalisés lors de la phase de croissance ainsi qu'au rôle des sources de capitaux nationales.

3.2 Introduction et fonctionnement de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20

L'imposition minimale de 15 % de l'OCDE et du G20 (pilier 2), qui s'applique aux groupes d'entreprises internationaux dont le chiffre d'affaires mondial atteint au moins 750 millions d'euros, représente un changement de paradigme. En imposant un taux d'imposition minimal et des règles définissant la base de calcul, elle interfère dans la concurrence fiscale mondiale et limite l'autonomie des États en matière de politique fiscale. La Suisse n'a pas sollicité l'introduction d'une telle imposition minimale. La sécurité juridique étant essentielle pour elle en tant que petite économie ouverte, dont la prospérité dépend largement de conditions-cadres stables et acceptées sur le plan international, elle ne pouvait pas se fermer à ces nouvelles normes. Elle a donc coopéré dans le contexte international afin de préserver au mieux les intérêts de sa place économique.

Au début de l'année 2026, une bonne soixantaine de pays, dont la plupart des États membres de l'UE et d'autres pays du G7 comme le Royaume-Uni, le Japon ou le Canada, ont déjà introduit au moins une partie de l'imposition minimale. En revanche, d'autres États, notamment la Chine, le Brésil ou les États-Unis, ont renoncé à la mettre en œuvre. Les États-Unis appliquent déjà des règles d'imposition minimale qui sont considérées comme suffisamment comparables aux règles types GloBE par le Cadre inclusif, qui renonce ainsi à appliquer également l'imposition minimale selon la réglementation GloBE aux groupes d'entreprises américains concernés (système juxtaposé dit « *side-by-side* »). Il conviendra de tenir compte de cette nouvelle donne dans le cadre des travaux relatifs au transfert des dispositions de l'ordonnance du 22 décembre 2003 sur l'imposition minimale (OIMin ; RS 642.161) dans une loi (voir l'encadré 2).

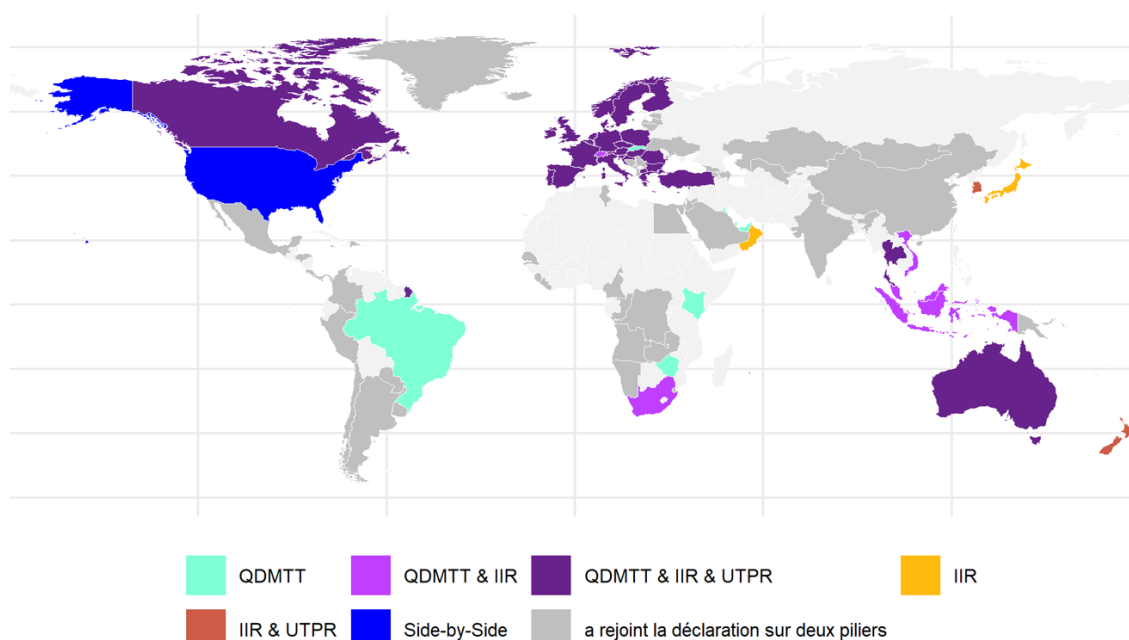


Figure 3 : État de la mise en œuvre des instruments de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 (état en 2025 selon les informations disponibles en janvier 2026 ; le système side-by-side prévu pour les États-Unis est effectif à partir de 2026 ; la catégorie relative aux États ayant rejoint la déclaration sur deux piliers fait référence à la « Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie », octobre 2021). Source des données utilisées : Tax Foundation.

Le Cadre inclusif a volontairement conçu l'imposition minimale de sorte que les entreprises situées dans des États qui ne la mettent pas en œuvre soient malgré tout concernées lorsqu'elles exercent aussi des activités dans des juridictions qui l'appliquent. Concrètement, le mécanisme permet de garantir qu'une imposition inférieure à 15 % peut être neutralisée par l'intermédiaire d'impôts complémentaires internationaux prélevés par les États qui mettent en œuvre l'imposition minimale lorsque l'État de résidence ne l'assure pas lui-même.

Pour pouvoir introduire au besoin l'imposition minimale en Suisse, le peuple et les cantons ont été appelés à se prononcer, le 18 juin 2023, sur la base constitutionnelle visant à autoriser explicitement une différence de traitement entre les grands groupes d'entreprises concernés et les autres. Ils ont accepté le projet par 78,5 % des voix. Celui-ci prévoyait également une disposition transitoire permettant au Conseil fédéral d'introduire temporairement l'imposition minimale par voie d'ordonnance pour le cas où une introduction rapide se serait avérée nécessaire.

Pour mettre en œuvre l'imposition minimale de l'OCDE et du G20, la Suisse a plusieurs outils à sa disposition : d'une part, un impôt complémentaire national (QDMTT) et, d'autre part, des instruments internationaux, à savoir un impôt complémentaire international primaire (IIR) et un impôt complémentaire international secondaire (UTPR).

Dans les faits, la stratégie de la Suisse consiste à déterminer lesquels de ces outils sont les plus adéquats pour protéger son substrat fiscal d'un éventuel prélèvement par un État appliquant un impôt complémentaire international et pour garantir la sécurité juridique des entreprises installées sur son territoire, tout en préservant l'attrait de sa place économique. Étant donné que l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 entraîne dans tous les cas une augmentation de l'imposition des entreprises, la Suisse a tout intérêt à percevoir elle-même ce surplus et ainsi à protéger ses entreprises de procédures fiscales supplémentaires à l'étranger.

Sur la base de ces considérations, le Conseil fédéral a introduit le QDMTT en 2024 et l'IIR en 2025. Il a toutefois renoncé à introduire l'impôt international complémentaire

secondaire (UTPR) en raison des incertitudes juridiques importantes et du faible potentiel de recettes qui y sont liées⁸.

L'introduction de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 s'accompagne de recettes supplémentaires pour la Confédération et les cantons, dont le montant ne peut toutefois pas être estimé avec certitude. En réaction, certains cantons ont augmenté leurs taux ordinaires d'imposition des bénéfices. Ce changement leur permet de s'assurer la perception de recettes par le biais de l'impôt ordinaire sur le bénéfice, mais il conduit également à une diminution du potentiel des recettes provenant du QDMTT.

3.3 Marge de manœuvre de la Suisse

Dans le cadre des normes internationales actuelles, la Suisse pourrait modifier son droit national en matière de fiscalité des entreprises pour mieux tenir compte de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20. Cela permettrait d'éviter, dans certains cas, une surcharge fiscale des entreprises résultant de l'interaction entre le système suisse d'imposition des entreprises et la réglementation GloBE. Outre la base de calcul de l'impôt sur le bénéfice suisse (ch. 3.3.1) et d'autres instruments fiscaux de promotion de la place économique (ch. 3.3.2), les impôts frappant les entreprises mais sans lien direct avec le bénéfice (ch. 3.3.3 et ss) constituent d'autres leviers dans ce domaine.

3.3.1 Adaptation de la base de calcul inscrite dans le droit suisse

La base de calcul de l'impôt telle qu'elle est prévue par le droit suisse est l'un des éléments du droit fiscal applicable aux entreprises dont la conception pourrait être revue dans le contexte de l'imposition minimale. En effet, en raison de divergences entre la base de calcul selon le droit suisse et celle définie dans la réglementation GloBE, la charge fiscale d'une entreprise calculée selon le droit suisse ne correspond pas à la charge fiscale effective pertinente aux fins de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20. De telles divergences sont possibles dans les deux sens : ainsi, si, dans un cas d'espèce, le bénéfice calculé selon la réglementation GloBE est *plus élevé* que celui établi selon le droit suisse, une charge fiscale de 15 % selon le droit suisse correspond à une charge fiscale effective *inférieure* à 15 % (déterminée sur la base du bénéfice selon la réglementation GloBE). À l'inverse, si le bénéfice calculé selon la réglementation GloBE est *inférieur* à celui établi selon le droit suisse, une charge fiscale de 15 % selon le droit suisse correspond à une charge fiscale effective *supérieure* à 15 % (déterminée sur la base du bénéfice selon la réglementation GloBE).

Dans ce cadre, il convient de faire une distinction entre les divergences *temporaires* et les divergences *permanentes*, car elles ont des répercussions différentes sur l'évaluation de la nécessité d'intervenir et sur la nature des mesures à prendre.

Les *divergences temporaires* sont notamment dues à des règles différentes en matière d'amortissement (voir le ch. 3.3.1.1). Elles se neutralisent au fil du temps, étant donné qu'un amortissement plus important au cours d'une période entraîne un amortissement plus faible au cours des périodes suivantes. La réglementation GloBE tient compte de ces effets à l'aide d'impôts différés, assimilés aux impôts effectivement payés. Ainsi, un allégement fiscal dû à des amortissements plus rapides dans le droit suisse ne donne en principe pas lieu à un impôt complémentaire. La réglementation GloBE comporte néanmoins des dispositions visant à empêcher un report durable de la charge fiscale (règle de récupération ou *recapture rule*). Les amortissements des actifs corporels (par ex. installations de production et machines) sont exclus de ces dispositions afin d'encourager les investissements dans ces biens.

En revanche, les *divergences permanentes* ne se neutralisent pas avec le temps (voir le ch. 3.3.1.2). Un impôt complémentaire peut être appliqué lorsque ce type de divergences a

⁸ Voir l'OIMin ; RS [642.161](#) et le [Commentaire](#) correspondant.

pour effet de faire passer la charge fiscale effective calculée sur la base du bénéfice selon la réglementation GloBE en dessous du seuil de 15 %. Ainsi, malgré le fait que la charge fiscale nominale de 15 % est atteinte selon le droit suisse, un impôt complémentaire peut être dû en raison de divergences permanentes. Inversement, si la base de calcul selon la réglementation GloBE est plus étroite que celle prévue par le droit suisse, la charge fiscale effective sera supérieure à 15 %. Les entreprises concernées acquitteront alors plus d'impôts que ce qui serait nécessaire pour respecter les exigences de l'imposition minimale. Les différences en ce qui concerne le traitement des rendements des participations dans le droit suisse et selon la réglementation GloBE peuvent être citées comme exemple de divergence permanente en matière de base de calcul.

3.3.1.1 Amortissements plus rapides des investissements dans le droit suisse

La Suisse pourrait autoriser, dans son droit national, un amortissement plus rapide des investissements. De cette manière, les entreprises pourraient tirer avantage plus tôt de la réduction du montant d'impôt résultant de l'amortissement et ainsi bénéficier plus rapidement de l'argent. Il serait envisageable d'accélérer les amortissements jusqu'à l'amortissement immédiat, c'est-à-dire de comptabiliser l'ensemble des dépenses d'investissement en tant que charges diminuant l'impôt dès l'acquisition.

Des règles d'amortissement plus généreuses du droit suisse par rapport à la réglementation GloBE seraient prises en compte en tant qu'impôts différés dans le cadre de l'imposition minimale, ce qui permettrait d'éviter que des entreprises sises en Suisse aient à payer des impôts complémentaires plus élevés en raison de cet allègement fiscal.

Sur cette base, il serait possible de renforcer l'attrait de la place économique suisse en introduisant dans le droit suisse des règles plus généreuses en matière d'amortissement pour certaines valeurs patrimoniales. Des amortissements plus rapides ou immédiats réduiraient le bénéfice imposable d'une entreprise au cours des premières années qui suivent l'investissement, sans modifier la charge fiscale à long terme. L'effet de sursis fiscal qui en découlerait apporterait un avantage financier sous la forme de liquidités. Certains États ont développé des instruments de ce genre à la suite de l'introduction de l'imposition minimale.

Des limites doivent toutefois être respectées lors de la définition de règles dans ce domaine. Il peut notamment arriver que des amortissements de départ élevés entraînent des pertes. Dans le droit suisse, ces pertes peuvent être compensées par des bénéfices seulement pendant une période limitée (voir le ch. 3.3.1.2). Il y aurait donc un risque que le délai pour les reports des pertes expire sans que les pertes soient amorties.

Pour éviter les inconvénients liés à un amortissement accéléré, il serait envisageable de laisser aux entreprises la liberté de recourir à cette pratique à titre optionnel. En effet, si l'amortissement immédiat est facultatif (plutôt qu'obligatoire), les entreprises pourraient avoir recours à cette possibilité uniquement dans les cas où elle présente des avantages financiers.

3.3.1.2 Rapprochement de la base de calcul prévue par le droit suisse de celle de la réglementation GloBE

Contrairement aux divergences temporaires, les divergences permanentes ne se neutralisent pas avec le temps, car il n'y a aucune compensation au moyen de la comptabilisation d'impôts différés. Les différences en ce qui concerne le traitement du rendement des participations, la limitation temporelle de la compensation des pertes et certains allègements fiscaux visant à promouvoir l'innovation peuvent être mentionnés à titre d'exemple dans le droit suisse.

Sur une moyenne à plus long terme, ces divergences augmentent la charge fiscale des entreprises sises en Suisse qui sont concernées par l'imposition minimale. L'augmentation

de l'impôt découlant des divergences entre les bases de calcul est liée au constat trivial que l'impôt complémentaire agit de manière asymétrique : en effet, ce dernier peut être perçu lorsque la charge fiscale effective selon la réglementation GloBE est inférieure à 15 %, ce qui entraîne alors une augmentation de la charge fiscale. En revanche, l'impôt complémentaire n'est jamais négatif, même lorsque la charge fiscale effective selon la réglementation GloBE est supérieure à 15 %. Dans ce cas, il est simplement nul. Un groupe d'entreprises présente donc dans l'ensemble une charge fiscale plus élevée lorsque sa charge fiscale effective calculée sur la base de la réglementation GloBE varie dans le temps. Ainsi, une charge de 10 % au cours d'une année et de 20 % au cours d'une autre année entraîne globalement une charge fiscale plus élevée que si la charge était de 15 % pour chacune des deux années. Rapprocher le plus possible la base de calcul selon le droit suisse de celle définie dans la réglementation GloBE permettrait donc de répondre de manière ciblée aux exigences de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 sans qu'il soit nécessaire de prélever un impôt complémentaire. Ainsi, aligner davantage le droit suisse sur la réglementation GloBE tendrait à réduire l'augmentation de l'impôt due à l'imposition minimale.

Pour toutes les mesures abordées, il est possible de prévoir qu'elles s'appliquent indistinctement à toutes les entreprises ou uniquement aux entreprises concernées par l'imposition minimale.

Différence en ce qui concerne le traitement du rendement des participations

L'exonération du rendement des participations permet d'éviter une double imposition économique, en ce sens que les bénéfices qui ont déjà été imposés au niveau de la filiale ne sont pas saisis une nouvelle fois au niveau de la société mère.

Toutefois, le droit suisse et la réglementation GloBE appliquent des méthodes différentes à cet effet. Dans le droit suisse, le rendement des participations est inclus dans le bénéfice imposable et le dégrèvement s'effectue ensuite par une réduction du montant de l'impôt (exonération dite indirecte). En revanche, la réglementation GloBE prévoit, à l'instar de l'usage international, d'exclure d'emblée le rendement des participations de la base de calcul (exonération directe).

Dans les situations où la rentabilité est constante, les deux méthodes aboutissent à une charge fiscale comparable à long terme. Des différences apparaissent cependant lorsqu'une entreprise subit des pertes provenant soit de ses participations, soit de ses activités commerciales régulières.

En 2014, dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil fédéral avait déjà examiné la possibilité de passer à l'exonération directe, usuelle sur le plan international. Il n'avait cependant pas retenu cette mesure à l'issue de la consultation. La situation a changé avec l'introduction de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 : l'application de méthodes différentes entraîne des divergences permanentes dans les bases de calcul et peut ainsi renforcer l'effet d'augmentation de la charge fiscale induit par l'impôt complémentaire. Cela se voit notamment dans le cas où une entreprise subit des pertes en lien avec des participations. Alors que le droit suisse prévoit que les pertes peuvent être compensées par d'autres bénéfices, c'est le bénéfice selon la réglementation GloBE, obtenu lui après exonération directe, qui est déterminant pour l'impôt complémentaire. En cas de pertes, l'impôt complémentaire neutralise donc, dans certaines circonstances, l'avantage fiscal découlant de l'exonération indirecte.

Un passage de l'exonération indirecte à l'exonération directe serait donc une mesure envisageable pour rapprocher les bases de calcul et ainsi mieux aligner le droit suisse sur la réglementation GloBE. Il faudrait néanmoins encore examiner en détail les conséquences de cette mesure pour les entreprises qui ne sont pas concernées par l'imposition minimale.

Limitation temporelle de la compensation des pertes

La possibilité de compenser les pertes a pour objectif d'annuler l'influence que le moment de la réalisation des bénéfices et des pertes a sur la charge fiscale. À cet effet, les pertes peuvent faire l'objet de reports afin d'être compensées par des bénéfices futurs. De cette manière, la compensation des pertes permet aussi d'assurer la neutralité des investissements.

Dans le droit suisse, la compensation des pertes est limitée dans le temps. Jusqu'à présent, le délai était de sept ans. Toutefois, le 19 décembre 2025, le Parlement a décidé d'étendre ce délai à dix ans. Cette modification devrait entrer en vigueur à partir de 2028. La nouvelle règle s'appliquera rétroactivement aux pertes subies à partir de l'année fiscale 2020 et réduira ainsi le risque d'expiration définitive du délai pour le report des pertes. Les entreprises ayant subi des pertes pendant la pandémie de COVID-19, notamment, devraient pouvoir en tirer profit, du moins dans un premier temps.

Cependant, le risque qu'une compensation complète des pertes ne soit pas possible demeure, même avec le délai de dix ans (par ex. lorsque les pertes initiales sont importantes ou pour les *start-up* qui ont une phase de démarrage plus longue). La réglementation GloBE ne prévoit pour sa part aucune limitation temporelle pour la compensation des pertes. En cas d'expiration du délai pour le report des pertes inscrit dans le droit suisse, le bénéfice imposable en Suisse est plus élevé que celui selon la réglementation GloBE, ce qui contribue à augmenter le risque qu'une charge fiscale de 15 % selon le droit suisse corresponde à une charge de plus de 15 % selon la réglementation GloBE.

La limitation temporelle de la compensation des pertes constitue donc une divergence permanente entre les bases de calcul. La prolongation du délai de sept à dix ans réduit cette divergence, mais ne la supprime pas complètement (voir le ch. 3.3.1.3).

3.3.1.3 Transposition complète de la base de calcul selon la réglementation GloBE dans le droit suisse

Au lieu de procéder à des adaptations ponctuelles du droit fiscal suisse pour réduire les divergences avec la base de calcul selon la réglementation GloBE, il convient de se demander s'il ne serait pas judicieux de transposer intégralement cette dernière dans le droit fiscal national applicable aux entreprises. Dans ce cas, le bénéfice imposable serait déterminé sur la base des exigences de la réglementation GloBE, qui se fonde sur des normes comptables internationales.

Un tel changement de système pourrait simplifier la relation entre l'impôt ordinaire sur le bénéfice et l'impôt complémentaire et ainsi atténuer les effets asymétriques. Il permettrait notamment d'éviter qu'une charge fiscale jugée suffisante selon le droit suisse ne déclenche un assujettissement à l'impôt complémentaire en raison de divergences dans les bases de calcul. Il améliorerait aussi la planification fiscale pour les groupes d'entreprises concernés.

Dans le même temps, la reprise de la base de calcul définie dans la réglementation GloBE dans le droit suisse constituerait une atteinte profonde au système en place et nécessiterait des adaptations importantes du système juridique en vigueur. En outre, pour le calcul de la charge fiscale selon la réglementation GloBE, toutes les entités constitutives sises dans un État sont considérées ensemble. Dans le domaine de l'impôt sur le bénéfice, la Suisse ne prévoit en revanche pas d'imposition de groupe pour les personnes morales, de sorte qu'il subsisterait une divergence à cet égard, même en cas d'harmonisation des bases de calcul.

Dans ce cas aussi, il est important de déterminer si la base de calcul harmonisée s'appliquerait uniquement aux groupes d'entreprises visés par l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 ou si elle concernerait toutes les entreprises. L'avantage de la deuxième solution est qu'elle permettrait de préserver l'égalité de traitement entre les entreprises.

La transposition de la base de calcul selon la réglementation GloBE dans le droit suisse présenterait cependant l'inconvénient d'augmenter la charge administrative pour les

entreprises qui ne sont pas concernées par l'imposition minimale. Exiger l'établissement, à des fins fiscales, de comptes annuels selon les normes comptables internationales serait disproportionné, en particulier pour les PME. La modification de la base de calcul aurait par ailleurs des répercussions sur la charge fiscale des entreprises. Il en résulterait notamment des modifications des charges fiscales pour les différentes formes ou structures d'entreprise.

3.3.2 Autres instruments de promotion de la place économique

Au vu de l'évolution de la situation internationale, il y a lieu de se pencher davantage sur d'autres mesures de promotion de la place économique. Dans ce contexte, l'accent doit être mis sur les instruments visant à renforcer la recherche, l'innovation et la création de valeur ajoutée liée à la substance, que la réglementation GloBE ne considère pas comme des outils de réduction de la charge fiscale.

Il s'agit principalement des contributions directes (subventions) et des crédits d'impôt remboursables (*qualified refundable tax credits*, QRTC). Selon la réglementation GloBE, ces instruments ne constituent pas des mesures permettant de réduire l'impôt, mais des revenus si toutes les entreprises peuvent en bénéficier. Ainsi, leurs effets peuvent également se déployer sur les entreprises concernées par l'imposition minimale. Par ailleurs, ils permettent de promouvoir de manière ciblée des activités réelles telles que les dépenses en faveur de la recherche ou les investissements dans des immobilisations corporelles.

Le droit fiscal suisse en vigueur, et en particulier la LHID, contient déjà des instruments visant à promouvoir l'innovation (par ex. *patent box* ou déduction supplémentaire pour les dépenses de recherche et de développement). Alors que les cantons ont dû introduire une *patent box* dans leur législation, la déduction pour les dépenses de recherche et de développement demeure pour eux facultative. Ces instruments ont été introduits en 2020 dans le cadre du projet relatif à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA).

Dans le contexte de l'imposition minimale, les effets de ces instruments sont cependant différents. Les allègements basés sur le revenu, comme la *patent box*, réduisent les impôts déterminants selon la réglementation GloBE (*covered taxes*). Si la charge fiscale effective tombe en dessous de 15 % en raison de cet allègement, celui-ci est partiellement neutralisé par l'impôt complémentaire. En revanche, les incitations basées sur la substance sont admises. La précision apportée en janvier 2026 par le paquet *side-by-side* permet notamment d'aménager les incitations fiscales basées sur la substance (c.-à-d. sur les charges ou la production ; *qualified tax incentives* [QTI] ; par ex. déduction pour les dépenses de recherche et de développement) de manière à ce qu'elles ne réduisent pas la charge fiscale effective selon la réglementation GloBE et qu'elles ne déclenchent donc pas d'impôt complémentaire. Les crédits d'impôt non remboursables (*non-refundable tax credits*, NRTC) peuvent entrer également dans cette catégorie, à condition que les entreprises qui peuvent bénéficier de ces incitations disposent d'une substance économique réelle suffisante, cette dernière étant évaluée sur la base des charges salariales ou des immobilisations corporelles.

Grâce à ce développement de la réglementation GloBE, la Confédération et les cantons disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour mettre en place des instruments de promotion de la place économique qui ne sont pas neutralisés par des impôts complémentaires. Dans le même temps, il convient de relever que les *related benefits* (ou avantages connexes), c'est-à-dire les mesures fiscales ciblées visant dans les faits à contourner l'imposition minimale, sont toujours interdits. Tout octroi d'avantages peut être concerné, ce qui peut par conséquent restreindre la marge de manœuvre pour les QRTC et les QTI. Les travaux en cours sur le plan international visent à identifier les *related benefits* et à préciser leurs conséquences sur le statut qualifié des règles en matière d'imposition minimale (statut Q).

Dans ce contexte, il convient de vérifier si certaines dispositions de la LHID pourraient être adaptées. Un assouplissement des exigences relatives à la *patent box* pourrait par exemple permettre aux cantons de mieux adapter leurs instruments fiscaux à la nouvelle situation

internationale. Il serait même envisageable de supprimer l'obligation d'instaurer *patent box* à laquelle ils sont soumis. L'actuelle déduction pour les dépenses de recherche et de développement offre un point de départ pour les instruments de promotion de la place économique basés sur la substance. Il faudrait vérifier si la réglementation inscrite dans la LHID est alignée sur les exigences relatives aux déductions basées sur la substance contenues dans la réglementation GloBE.

Les allègements fiscaux accordés en application de la politique régionale sont aussi envisageables comme instrument de promotion de la place économique. Ils sont octroyés par les cantons et peuvent être complétés par des simplifications dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Ils s'adressent aux entreprises industrielles et aux entreprises de services proches de la production situées dans des régions structurellement faibles et visent à encourager les investissements ainsi que la création et réorientation d'emplois. Dans le contexte de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20, l'importance de ces instruments est cependant réduite, car s'ils ont pour effet de faire passer la charge fiscale effective en dessous du seuil de 15 %, ils sont totalement ou partiellement neutralisés par l'impôt complémentaire auprès des entreprises concernées.

Dans l'ensemble, les cantons jouent un rôle central dans la conception des autres mesures visant à promouvoir la place économique. Ils encaissent la plus grande partie des recettes de l'impôt complémentaire et disposent d'une marge de manœuvre considérable en matière de politique fiscale. Dans le même temps, le contexte, la structure économique et l'impact de l'imposition minimale varient beaucoup d'un canton à l'autre. En conséquence, les solutions mises en place par les cantons sont souvent plus ciblées que les mesures prises au niveau fédéral. Plusieurs d'entre eux ont déjà prévu des modifications ou procédé à leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la promotion de la place économique au moyen de mesures ne relevant pas du droit fiscal, le Conseil fédéral renvoie également à la réponse qu'il donne au postulat 23.3753 Gössi dans le cadre de son rapport de situation sur l'économie suisse du 22 mai 2024.

3.3.3 Impôt sur le capital

L'impôt sur le capital grève les fonds propres des entreprises. La Confédération l'a aboli en 1998. En vertu de la LHID, les cantons sont cependant tenus d'imposer les fonds propres des personnes morales, en plus de leur bénéfice. Ils sont néanmoins libres de fixer le barème correspondant et peuvent en outre, depuis 2009, imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital.

L'importance de l'impôt sur le capital a diminué ces dernières années : il représente aujourd'hui environ 11 % des recettes des cantons et des communes provenant des impôts sur le bénéfice et sur le capital (AFF, statistique financière, chiffres de 2023). Il est très rare à l'échelle internationale.

Effet de l'impôt sur le capital

L'impôt sur le capital porte sur les fonds propres et est dû indépendamment du bénéfice réalisé. Il puise par conséquent dans la substance de l'entreprise et a un effet dégressif par rapport au rendement des fonds propres : plus le bénéfice et, par conséquent, le rendement des fonds propres sont faibles, plus la charge fiscale sera lourde par rapport au bénéfice. Les entreprises ne sont pas en mesure de financer l'impôt sur le capital au moyen de leurs activités courantes durant les années au cours desquelles elles réalisent de faibles bénéfices ou subissent des pertes. Comme cet impôt pèse particulièrement lourd durant les années de ralentissement conjoncturel, il a une action opposée à celle d'un stabilisateur automatique. De plus, il réduit également la substance des *start-up* qui ne réalisent pas encore de bénéfices.

De plus, il fausse la neutralité quant à la structure du capital en ne grevant que les fonds propres et non les capitaux de tiers. Ce faisant, il réduit l'attrait des premiers par rapport aux seconds et finit par entraîner une diminution du ratio de fonds propres des entreprises.

Interactions avec l'imposition minimale de l'OCDE et du G20

Dans la réglementation GloBE, l'impôt sur le capital est considéré comme un impôt couvert (*covered tax*) et entre de ce fait dans le calcul de la charge fiscale effective. Comme il est indépendant du bénéfice, il accentue toutefois au fil du temps les fluctuations de cette charge par rapport au bénéfice. Lorsque le bénéfice est faible, la charge de l'impôt sur le capital est relativement élevée (parfois de plus de 100 %) ; lorsqu'il est élevé, elle est faible.

Sous l'angle des interactions avec l'imposition minimale, ces fluctuations sont défavorables aux entreprises : durant les années au cours desquelles le bénéfice et le rendement des fonds propres sont faibles, la charge fiscale effective peut se révéler nettement supérieure aux 15 % requis, si l'on tient compte de l'impôt sur le capital. Dans le même temps, durant les années au cours desquelles le rendement est élevé, l'impôt sur le capital est faible par rapport au bénéfice selon la réglementation GloBE, si bien que certaines entreprises n'atteignent pas les 15 % requis, ce qui déclenche l'impôt complémentaire.

Étant donné que l'impôt sur le capital n'est pas lié au bénéfice, il peut entraîner de fortes fluctuations du pourcentage de la charge fiscale au fil du temps, ce qui accroît la charge fiscale additionnelle résultant de l'impôt complémentaire. Une imposition exclusivement fondée sur les bénéfices et dont le montant est en moyenne identique permettrait d'éviter ces effets.

Suppression de l'obligation de percevoir un impôt sur le capital

Étant donné que l'impôt sur le capital déploie des effets très imprécis en ce qui concerne le respect de l'imposition minimale, on pourrait envisager de biffer, dans la LHID, l'obligation de percevoir un tel impôt. Grâce à cette mesure, les cantons disposeraient à cet égard d'une marge de manœuvre plus étendue en matière de politique fiscale.

Le transfert partiel ou complet de la charge de l'impôt sur le capital vers l'impôt sur le bénéfice réduirait les effets de surcharge qui découlent des interactions entre le droit fiscal suisse et l'imposition minimale. Cela permettrait de renforcer l'attrait de la place économique, d'améliorer l'effet stabilisateur automatique du système fiscal et de contribuer à la neutralité quant à la structure du capital. Comme il est plus facile pour l'État que pour les entreprises d'amortir les fluctuations de recettes sur le marché des capitaux, un allègement sur le front de l'impôt sur le capital serait aussi très judicieux du point de vue de la politique de stabilisation.

3.3.4 Droit de timbre d'émission sur les fonds propres

Le droit de timbre d'émission est un droit de timbre fédéral qui grève la levée de fonds propres. En principe, le taux applicable est de 1 % du capital dépassant le montant exonéré d'un million de francs. Autrefois, ce droit de timbre grevait aussi le financement par des capitaux de tiers, mais depuis le 1^{er} mars 2012, il concerne uniquement l'autofinancement.

Les recettes de la Confédération provenant du droit de timbre d'émission s'élèvent à environ 240 millions de francs par année (statistique sur les recettes fiscales ; moyenne des dix dernières années disponibles, soit de 2016 à 2025). En tant qu'impôt grevant les transactions financières, il porte uniquement sur des restructurations de patrimoine prenant la forme d'une levée de fonds et ne tient pas compte de la capacité économique des contribuables, contrairement aux impôts généraux sur le revenu, la consommation ou la fortune.

Distorsion affectant la structure du capital et l'utilisation du bénéfice

Étant donné que depuis le 1^{er} mars 2012, le droit de timbre d'émission concerne exclusivement l'autofinancement, il porte atteinte à la neutralité quant à la structure du

capital au détriment des fonds propres. En cas de crise, il entrave les nécessaires recapitalisations tout en affaiblissant la capacité de résistance financière des entreprises.

Le droit de timbre d'émission porte en outre atteinte à la neutralité quant à l'utilisation du bénéfice. Il nuit au financement externe par rapport au financement au moyen de bénéfices non distribués et incite donc à la thésaurisation. Il entrave l'allocation des fonds d'investissement en fonction du marché des capitaux et défavorise en particulier les entreprises axées sur la croissance. Les *start-up* et les jeunes entreprises doivent souvent l'acquitter avant même d'avoir réalisé un bénéfice quelconque, tandis que des entreprises établies en réduisent le montant grâce à la thésaurisation.

Absence d'imputation dans le cadre de l'imposition minimale

Dans le cadre de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20, le droit de timbre d'émission n'est pas considéré comme un impôt couvert. Il n'entre donc pas dans le calcul de la charge fiscale effective selon la réglementation GloBE. Quand bien même la charge fiscale totale, droit d'émission compris, atteindrait 15 % de la base de calcul selon la réglementation GloBE, un impôt complémentaire serait dû, car le droit d'émission n'est pas pris en compte. Il ne permet donc pas d'atteindre l'imposition minimale.

Abolition du droit de timbre d'émission

On pourrait envisager d'abolir le droit de timbre d'émission. En revanche, une réforme visant à réduire les inefficacités économiques, par exemple en abaissant le taux du droit, en prévoyant des exceptions supplémentaires ou en relevant la franchise, ne paraît ni judicieuse ni justifiable du point de vue de la systématique fiscale et ne ferait qu'accroître le déséquilibre entre la charge administrative et le produit du droit d'émission. Le Conseil fédéral renvoie à cet égard à son rapport du 19 septembre 2025 « Aménager le droit de timbre d'émission pour qu'il soit plus favorable aux jeunes pousses » établi en réponse au postulat 23.3262 Silberschmidt.

Il faut cependant rappeler que le peuple a refusé, lors de la votation du 13 février 2022, la suppression du droit de timbre d'émission à une nette majorité (63 % des voix). Ce résultat était notamment motivé par les pertes de recettes qui en auraient découlé, alors que le Conseil fédéral et le Parlement considéraient que cette solution présentait plus d'avantages que d'inconvénients. Si cette mesure est remise sur le tapis, il faudra par exemple l'assortir de propositions visant à compenser les pertes de recettes.

3.3.5 Impôt anticipé sur les revenus des capitaux

L'impôt anticipé suisse sur les revenus des capitaux tels que les dividendes et les intérêts est de 35 %. Les entreprises le versent à l'AFC lors du paiement des dividendes et des intérêts. Les investisseurs ne touchent par conséquent que 65 % des revenus des capitaux qui leur reviennent. En comparaison internationale, ce taux d'imposition est relativement élevé. En Suisse, l'impôt anticipé sert principalement de garantie : les contribuables domiciliés dans le pays le récupèrent intégralement à condition de déclarer correctement les revenus des capitaux en vue de l'imposition du revenu.

S'agissant des investisseurs étrangers, prévoir une garantie est sans intérêt puisqu'en principe, ils ne payent pas leurs impôts en Suisse. Ils peuvent demander le remboursement de l'impôt anticipé en vertu de la CDI qui s'applique, le cas échéant. Certaines d'entre elles ne permettent qu'un remboursement partiel, ce qui fait qu'un impôt résiduel reste à la charge des intéressés. À défaut de CDI, le contribuable n'a droit à aucun remboursement. Sur le plan international, l'impôt anticipé remplit donc avant tout une fonction fiscale.

Pour l'attrait de la place économique, il est indispensable d'exonérer largement les dividendes versés à l'intérieur d'un groupe. Les impôts résiduels réduisent l'intérêt des investissements en Suisse et favorisent les structures d'évitement recourant, par exemple, à des holdings intermédiaires au Luxembourg ou aux Pays-Bas.

L'impôt anticipé sur les intérêts nuit en outre au marché suisse des capitaux de tiers. Les obligations émises en Suisse par des entreprises suisses sont peu attrayantes pour les

investisseurs étrangers. La possibilité d'un remboursement ne peut pallier cet inconvénient qu'en partie, car elle implique des démarches administratives et des désavantages en termes de liquidités. Les entreprises ont par conséquent tendance à privilégier les émissions par l'intermédiaire d'une filiale étrangère. Cela affaiblit la position de la Suisse comme lieu d'émission d'obligations et réduit la création de valeur sur le territoire.

Réforme de l'impôt anticipé

Par le passé, le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà voulu supprimer en grande partie l'impôt anticipé sur les intérêts. Le projet a toutefois échoué en votation populaire le 25 septembre 2022 (52 % des voix). Les opposants craignaient notamment un affaiblissement de sa fonction de garantie.

On pourrait cependant, en théorie, supprimer l'effet négatif de l'impôt anticipé sur le marché des capitaux de tiers sans affaiblir la garantie de l'impôt. Cela supposerait de changer de système au profit du principe dit de l'agent payeur. Selon ce principe, l'impôt anticipé n'est pas versé par l'émetteur de l'obligation (par ex. un groupe suisse), mais par l'agent payeur (généralement la banque) qui assure le versement des intérêts aux investisseurs. La banque pourrait verser l'impôt anticipé exclusivement pour les investisseurs résidant en Suisse tandis qu'elle virerait les intérêts sans déduction aux investisseurs établis à l'étranger. Cela supprimerait pour eux tout désavantage en termes de liquidités. L'objectif pourrait aussi être atteint au moyen d'une procédure de déclaration s'insérant dans un échange automatique de renseignements à l'échelle nationale. L'agent payeur déclarerait alors directement les revenus d'intérêts des investisseurs indigènes aux autorités fiscales.

Une telle distinction entre investisseurs suisses et étrangers permettrait d'éliminer le désavantage pour la place économique que représente l'impôt anticipé pour les investisseurs établis à l'étranger, pour lesquels la Suisse n'a pas d'intérêt en termes de garantie fiscale à faire valoir. Simultanément, la fonction de garantie de l'impôt anticipé pourrait être maintenue pour les investisseurs résidant en Suisse.

La proposition de passer au principe de l'agent payeur a été rejetée lors de la consultation sur le projet en question, le Conseil fédéral l'a donc abandonnée.

Pour renforcer l'efficacité administrative et l'attrait du marché des capitaux, on pourrait aussi imaginer l'instauration d'une procédure d'allègement rapide et simplifiée pour les impôts à la source excédentaires sur les dividendes et les intérêts (sur le modèle de la directive « FASTER » de l'UE relative à un allègement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source, qui sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2030).

En novembre 2025, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures d'allègement administratif pour les entreprises touchant notamment à l'impôt anticipé. L'objectif de ce train de mesures est d'apporter des simplifications pouvant être mises en œuvre rapidement et produire des effets à court terme. La consultation devrait débuter au cours du premier semestre 2026.

3.3.6 Impôts résiduels

Les impôts résiduels correspondent au droit limité consenti, dans une CDI, à l'État de la source de soumettre le produit brut afférant à certains revenus (par ex. dividendes, intérêts et redevances de licences) à un taux déterminé. À l'échelle internationale, on a pu observer ces dernières années une extension de cet impôt à d'autres types de revenus. Les pays en développement et les pays émergents, notamment, sont de plus en plus nombreux à exiger le droit de percevoir des impôts résiduels sur d'autres revenus, ceux-ci constituant une source de recettes relativement facile à gérer. Dans les négociations sur les CDI, ils exercent une pression accrue pour l'octroi de droits d'imposition élargis à l'État de la source.

Le modèle de convention de l'ONU contient depuis 2017 une disposition relative aux impôts résiduels sur les services techniques (art. 12A) à laquelle se sont ajoutées une disposition sur les services numériques (art. 12 B) en 2021 et une autre sur les services de toute nature

(art. 12 AA) en 2025. Dans certaines régions, par exemple en Afrique subsaharienne, toute conclusion d'une CDI suppose désormais l'adoption de ces dispositions. Parallèlement à cette évolution, la règle d'assujettissement à l'impôt (*subject to tax rule*, STR) instaurée dans le cadre de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 renforce le droit de l'État de la source d'imposer certains paiements internes à un groupe, pour autant que ces paiements soient imposés à un taux faible (inférieur à 9 %) dans l'État de destination. Les parties contractantes qui concluent une CDI avec un pays en développement sont tenues, à la demande de celui-ci, d'intégrer une STR dans la CDI.

Ces développements reflètent une tendance au renforcement des droits d'imposition de l'État du marché et de l'État de la source dans les conventions internationales.

Conséquences pour la Suisse

Le développement du droit de percevoir des impôts résiduels constitue un défi pour la politique de la Suisse en matière de promotion économique et de fiscalité. Les impôts résiduels sont perçus sur le revenu brut, tandis que l'impôt sur le bénéfice frappe le résultat après déduction des charges. Si la part des coûts est élevée, même un taux d'impôt résiduel faible en termes nominaux peut entraîner une surimposition.

Étant donné que la Suisse doit, en tant qu'État de résidence, imputer l'impôt résiduel étranger jusqu'à concurrence d'un certain montant sur l'impôt sur le bénéfice, la charge fiscale supplémentaire n'est pas supportée par le fournisseur de la prestation. En fait, c'est le substrat fiscal suisse qui est réduit, voire totalement épuisé.

Ces effets sont en défaveur de la Suisse, étant donné que son économie repose largement sur des savoir-faire et des prestations et que nombre de ses entreprises reçoivent des paiements transfrontaliers pour des licences, des intérêts ou des prestations. Elle a donc intérêt à ce que les CDI ne prévoient pas d'impôts résiduels sur ce genre de paiements, ou le moins possible, et milite pour cela dans les négociations bilatérales et multilatérales.

Nécessité de développer le réseau de CDI

Les CDI augmentent la sécurité juridique et empêchent la double imposition. En l'absence de CDI, l'État de la source peut percevoir ses impôts à la source nationaux sans restriction et le droit suisse ne permet pas d'imputer les impôts à la source étrangers sur les impôts suisses. Les impôts à la source étrangers sont seulement pris en compte à titre de charges.

Disposer d'un réseau dense de CDI prévoyant des taux d'impôt résiduel aussi bas que possible est essentiel pour l'attrait de la place économique. Lorsqu'il n'y a pas de CDI ou que l'impôt résiduel prévu est plus élevé que dans des CDI avec d'autres pays, cet attrait est menacé. À titre d'exemple, les États-Unis imposent à la Suisse un impôt résiduel de 5 % sur les dividendes internes à un groupe. D'autres États tels que les Pays-Bas ou le Luxembourg prévoient, dans des configurations comparables, un taux zéro dans leur CDI avec les États-Unis. Pour éviter les doubles impositions, la Suisse impute généralement l'impôt étranger jusqu'à concurrence du taux de l'impôt résiduel prévu dans la CDI (méthode de l'imputation).

La Suisse a donc intérêt, sur le plan fiscal et en matière de promotion de la place économique, à limiter le droit de l'État de la source d'imposer les services, les redevances de licences et les intérêts. Une position trop restrictive risque toutefois de faire échouer les négociations de CDI, ce qui serait globalement plus préjudiciable aux entreprises suisses qu'un droit d'imposition résiduelle modéré.

Dans le cadre d'un compromis global, la Suisse a accepté, dans certaines CDI (par ex. avec le Brésil, l'Inde ou l'Angola), un impôt résiduel sur les services techniques pouvant atteindre 10 %. Elle poursuit ainsi toujours l'objectif d'aboutir à un réseau de CDI performant, qui garantit la sécurité de la planification et du droit en évitant aussi efficacement que possible les doubles impositions.

La Suisse pourrait aussi imputer les impôts à la source étrangers sur les impôts dus chez elle, même sans CDI. Une telle mesure allégerait certes la charge de ses entreprises à court terme, mais elle réduirait le produit de l'impôt et risquerait d'affaiblir la position de la Suisse

dans les négociations de CDI. Elle risquerait en outre d'inciter certaines entreprises à transférer leur création de valeur à l'étranger.

Dans sa prise de position du 13 novembre 2019 concernant la motion 19.4118 Noser, le Conseil fédéral s'est ainsi prononcé une nouvelle fois contre une imputation en Suisse des impôts à la source étrangers en l'absence de CDI.

3.4 Conclusion concernant l'imposition des entreprises

L'imposition des entreprises est en pleine mutation à l'échelle internationale, et la politique de la Confédération et des cantons en matière de fiscalité et de promotion de la place économique est confrontée à des défis de taille du fait, notamment, de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20. Cette imposition réduit en effet l'efficacité des instruments fiscaux traditionnels de promotion de la place économique. En même temps, des marges de manœuvre subsistent, notamment pour ce qui est de la définition des bases de calcul, des instruments de promotion de la place économique (liés à une substance) et de la gestion des impôts frappant les entreprises qui ne sont pas liés directement au bénéfice ou qui n'entrent pas en ligne de compte pour l'imposition minimale.

Dans ce contexte international dynamique, le Conseil fédéral identifie un certain nombre de champs d'action prioritaires qu'il entend approfondir à la faveur du transfert, imminent et imposé par la Constitution, de l'OIMin dans une loi fédérale. Le but est toujours de préserver le substrat fiscal de la Suisse tout en garantissant la sécurité juridique et l'attrait de la place économique. Ces circonstances suscitent des questions stratégiques sur la conception du droit suisse en matière de fiscalité des entreprises en général et sur la future mise en œuvre de l'imposition minimale en particulier (voir l'encadré 2). Il convient en outre de prendre en compte les premières expériences tirées de l'application de l'imposition minimale. Le Conseil fédéral soumettra un projet correspondant au Parlement au plus tard en 2029.

Encadré 2 : Mise en œuvre de l'imposition minimale à l'échelle nationale

La mise en œuvre de l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 à l'échelle nationale appelle de la part de la Suisse plusieurs décisions stratégiques et institutionnelles. Les principales questions à régler portent sur la répartition des recettes entre la Confédération et les cantons, sur les compétences en matière de mise en œuvre et d'exécution et sur l'aménagement de l'impôt complémentaire national dans un contexte international modifié. Ces questions doivent être approfondies lors du transfert de l'OIMin dans une loi.

Répartition des recettes entre la Confédération et les cantons

Les dispositions transitoires de la Constitution prévoient que le produit de l'impôt complémentaire national revient à raison de 75 % aux cantons et de 25 % à la Confédération. La part des cantons revient à ceux dans lesquels les entités constitutives des groupes concernés sont établies. Elle est d'autant plus élevée que la charge fiscale ordinaire de ces entités est inférieure au seuil de 15 %.

Cette répartition des recettes déploie des effets incitatifs considérables en matière de politique fiscale. Si un canton abaisse son impôt ordinaire sur le bénéfice au-dessous de 15 %, l'impôt diminuera certes, mais cette diminution sera probablement neutralisée par l'impôt complémentaire. Étant donné qu'actuellement, un quart du produit de l'impôt complémentaire revient à la Confédération, les cantons n'ont souvent pas intérêt, du point de vue fiscal, à abaisser leur impôt ordinaire. L'attribution d'une partie du produit à la Confédération a déjà incité plusieurs cantons à assurer eux-mêmes l'imposition minimale en modifiant l'imposition ordinaire des entreprises. Pour les cantons, plus la part de la Confédération aux recettes de l'impôt complémentaire est élevée, plus cette incitation est forte. Elle est liée au QDMTT, qui tient compte des bénéfices réalisés par les entreprises en Suisse. En ce qui concerne l'IIR, l'importance de la part du canton n'a aucune influence sur cette incitation, car les bénéfices pris en compte sont réalisés à l'étranger.

Le choix de la répartition des recettes a été un enjeu majeur du débat politique, tant lors des délibérations parlementaires que lors de la campagne qui a précédé la votation. Il devrait revenir sur le tapis lors du transfert de l'OIMin dans une loi.

Responsabilités de la mise en œuvre et de l'exécution

L'impôt complémentaire national a la structure juridique d'un impôt fédéral. La compétence législative appartient de ce fait à la Confédération, qui est aussi responsable du respect des prescriptions internationales. L'exécution (taxation et perception de l'impôt) incombe quant à elle aux cantons. Cette organisation fédéraliste correspond à la pratique dans le domaine de l'impôt fédéral direct.

Afin de limiter la charge administrative des multinationales qui possèdent des entités constitutives dans plusieurs cantons, on applique le modèle du canton compétent (guichet unique). Le canton compétent, soit celui qui abrite le siège ou l'entité constitutive la plus importante, effectue toute la procédure de taxation pour le groupe en Suisse et distribue ensuite la part du produit de l'impôt à la Confédération et aux autres cantons qui accueillent des entités.

Cette solution fédérale s'appuie sur la proximité des administrations fiscales cantonales avec les entreprises et permet d'éviter les redondances. Elle présente aussi des difficultés étant donné que la réglementation GloBE est complexe sur le plan technique et repose sur des normes internationales en matière de présentation des comptes. Un travail de coordination est nécessaire pour établir ce savoir-faire dans plusieurs cantons. L'AFC joue à cet égard un rôle de surveillance et de coordination afin de garantir une pratique uniforme en matière d'exécution, qui soit acceptée à l'échelle internationale. Les premières expériences en matière d'exécution seront intégrées aux travaux menés en vue du transfert de l'OIMin dans une loi.

Abandon du statut qualifié

L'instauration du système juxtaposé (« *side-by-side* ») convenu au sein de l'OCDE et du G20 en 2026 modifie le contexte stratégique dans lequel est aménagé l'impôt complémentaire national. Ce système protège les groupes d'entreprises américains de l'application des impôts complémentaires internationaux (IIR / UTPR). Son application est actuellement limitée aux États-Unis, mais elle pourrait très bien s'étendre, à l'avenir, à des groupes d'autres États. Dans cette perspective, certains se demandent si la Suisse doit se retirer de l'imposition minimale, si elle doit conserver un impôt complémentaire national qualifié (QDMTT) ou si elle doit passer à un DMTT non qualifié.

Le QDMTT doit s'appliquer à tous les groupes concernés par l'imposition minimale, y compris les groupes américains. Étant donné que d'autres États ne peuvent pas prélever des impôts complémentaires internationaux sur les bénéfices des groupes américains, ces bénéfices étant uniquement soumis au régime américain d'imposition minimale, l'impôt complémentaire suisse peut faire peser une charge fiscale plus élevée sur ces entreprises qui n'aurait pas lieu d'être autrement. Ce phénomène risque d'affaiblir, aux yeux des investisseurs américains, l'attrait de la place économique suisse par rapport à celui d'autres places qui n'appliquent pas d'impôt complémentaire national, ou du moins pas aux groupes américains.

En passant au DMTT, la Suisse pourrait prévoir des exceptions ciblées, par exemple pour les groupes américains. Ainsi, la Suisse serait plus attrayante en tant que place d'investissement pour les groupes d'entreprises américains. Ce changement instaurerait cependant une inégalité de traitement des groupes selon leur origine et comporterait un risque de double imposition pour tous les groupes non américains qui serait dû au fait que la Suisse perdrait le statut qualifié en passant au DMTT. D'autres États pourraient par ailleurs ne plus reconnaître l'impôt complémentaire national suisse comme un impôt couvert et appliquer à la place leur impôt complémentaire international sans prendre en compte l'impôt complémentaire national suisse.

De nombreux États sont confrontés à des questions semblables, sans que l'on connaisse encore les développements et les réactions à l'échelle internationale. À la lumière des développements internationaux et des premières expériences tirées de l'exécution du QDDMT, le Conseil fédéral réexaminera les arguments en faveur d'un tel changement dans le cadre des travaux menés en vue du transfert de l'OIMin dans une loi.

4 Impôts sur le revenu et sur la fortune

4.1 Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale

Les trois objectifs de la politique fiscale, à savoir l'attrait économique, l'efficacité et l'effet de répartition, jouent un rôle de premier plan dans le domaine des impôts sur le revenu et sur la fortune.

Plus les personnes disposent d'un revenu et d'un patrimoine élevés, et plus la charge fiscale est un facteur déterminant dans le choix de leur lieu d'établissement. La Suisse est globalement bien positionnée dans la concurrence entre les places économiques, bien que les différences cantonales soient marquées et que l'imposition de la fortune constitue plutôt l'exception au niveau international.

Les impôts sur le revenu et sur la fortune entravent également l'objectif d'efficacité, car ils influencent les décisions privées, par exemple en matière de taux d'occupation ou d'épargne. De telles distorsions sont toutefois inhérentes à l'imposition du revenu et de la fortune et ne peuvent pas être totalement éliminées. Le système fiscal suisse offre néanmoins des moyens de réduire ces distorsions.

Les impôts sur le revenu et sur la fortune frappent directement la capacité économique des sujets fiscaux et sont donc plus appropriés que d'autres pour atteindre les objectifs relatifs à la répartition. C'est pour cela que l'impôt fédéral direct se caractérise par une forte progressivité. Les impôts cantonaux sur le revenu sont plus importants en termes de volume, mais moins progressifs. Quant aux impôts cantonaux sur la fortune, ils contribuent certes à la redistribution. Cependant, en Suisse, la redistribution s'effectue pour l'essentiel par les dépenses, notamment dans le domaine des assurances sociales (AVS). Par ailleurs, étant donné que la Suisse se distingue par une répartition plutôt équilibrée des revenus du marché (revenus avant redistribution par l'État) en comparaison internationale, le besoin de réduire les inégalités par la fiscalité y reste faible.

Défis

Les discussions sur une imposition plus forte des personnes très fortunées ont récemment gagné du terrain au sein de forums ou d'organisations tels que le G20 et ONU. En effet, la concentration croissante des richesses dans de nombreux pays a suscité de nouvelles revendications ciblant une augmentation des impôts frappant les grandes fortunes. Il en est résulté un redoublement des efforts visant à renforcer la coopération internationale en matière d'imposition de la fortune et à instaurer des normes minimales. Cette dynamique ne fait qu'accroître la pression sur les États qui offrent des conditions fiscales attrayantes aux personnes fortunées et mobiles. Cette évolution revêt une importance particulière pour la Suisse, car elle reste un pays d'établissement attrayant pour les personnes fortunées, même si la fortune y est imposée.

En parallèle, l'évolution démographique menace la viabilité à long terme de l'imposition des personnes physiques. Vieillesse de la population oblige, le nombre des personnes actives augmente moins fortement que celui des retraités. Ce vieillissement va de pair avec un ralentissement de la productivité et, potentiellement, une évolution moins dynamique des recettes fiscales. Dans le même temps, les dépenses de l'État grimpent, en particulier dans les domaines des assurances sociales, de la santé et des soins. De plus, l'importance de la fortune et des revenus de la fortune est susceptible d'augmenter, surtout pour les retraités, ce qui peut modifier l'équilibre entre les différents types de revenu.

Les progrès technologiques, dans le domaine de l'IA notamment, touchent également aux fondements des impôts sur le revenu et sur la fortune. Ils peuvent stimuler la productivité et, partant, la prospérité, avec des effets positifs sur les recettes fiscales. Simultanément, l'IA peut transformer des activités exercées à différents niveaux de qualification et influencer les structures salariales existantes. L'expérience montre néanmoins que les progrès technologiques n'ont pas entraîné à ce jour de chômage durable. On n'a pas non plus la preuve tangible qu'ils ont modifié significativement la répartition des revenus entre le travail et le capital en Suisse. Le système fiscal en vigueur couvre à la fois le revenu du travail et celui du capital, de sorte que d'éventuels changements dans les types de revenus n'entraîneraient pas automatiquement une érosion de la base d'imposition. Le Conseil fédéral publiera en 2027 un nouveau rapport de monitoring sur les effets de la transformation numérique sur le marché du travail. Le rapport a pour but d'identifier précocement le potentiel et les risques associés à la numérisation. En outre, le postulat 26.3003 de la CER-N demande la réalisation d'une étude sur un changement de paradigme dans le système fiscal face aux évolutions causées par l'IA sur le marché du travail.

L'utilisation de l'IA ouvre simultanément des perspectives pour une administration fiscale plus efficace, grâce notamment à des processus de contrôle automatisés ou à des modèles de risques améliorés. Ces divers potentiels ne deviendront toutefois exploitables que si la numérisation des procédures fiscales se poursuit dans toute la Suisse.

Globalement, il convient de tenir compte de ces tendances internationales, démographiques et technologiques dans la discussion ci-après sur le besoin de réformer certains aspects l'imposition des revenus et de la fortune afin de préserver l'attrait de la place économique de la Suisse et les recettes fiscales.

4.2 Réforme de l'imposition des couples mariés

En matière d'impôt sur le revenu, la Suisse applique historiquement l'imposition conjointe des époux et l'imposition individuelle des personnes non mariées. Dans ce système, la charge fiscale d'un couple se calcule d'après son revenu global, quelle qu'en soit la répartition entre les deux époux.

Ce régime entraîne une charge fiscale marginale élevée sur le deuxième revenu d'un couple et réduit par conséquent l'incitation du conjoint concerné à travailler.

Lors de la votation populaire du 8 mars 2026, le peuple a approuvé le passage à l'imposition individuelle, qui consiste à imposer chaque personne sur la base de ses propres revenus, indépendamment de son état civil.

Non seulement l'imposition individuelle supprime les inégalités de traitement entre les couples mariés et les couples non mariés (neutralité de l'état civil), mais elle réduit aussi la charge fiscale supplémentaire grevant le deuxième revenu, améliorant du même coup l'incitation de l'époux concerné à travailler. Si on tient compte aussi de la progressivité légèrement accrue de l'impôt fédéral direct à la suite de la réforme, on peut s'attendre à des effets globalement positifs sur l'emploi et, partant, à une meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène. Ce dernier point permet d'ailleurs aussi d'interpréter la réforme comme une réaction aux défis démographiques que doit relever la Suisse, auxquels cette dernière fait face en améliorant l'exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène.

L'imposition individuelle telle qu'elle a été approuvée par le peuple entraînera par ailleurs un allègement d'environ 630 millions de francs par an de la charge de l'impôt fédéral direct qui pèse sur les personnes physiques (sur la base de l'exercice 2026).

Le choix entre imposition conjointe et imposition individuelle n'est cependant pas encore tranché sur le plan politique : une initiative populaire intitulée « Oui à des impôts fédéraux équitables pour les couples mariés – Pour enfin en finir avec la discrimination du mariage ! » entend inscrire l'imposition conjointe des époux dans la Constitution. Elle sera probablement soumise au vote du peuple et des cantons. La décision définitive en ce qui concerne le futur

système d'imposition n'est par conséquent pas encore tombée. Si l'initiative est approuvée, les effets positifs sur l'emploi évoqués plus haut seront atténués, voire annulés.

4.3 Prise en compte du taux d'occupation dans le calcul de l'impôt sur le revenu

L'imposition du revenu aux échelons de la Confédération et des cantons porte sur le revenu total. Le mode de constitution du revenu est indifférent. S'agissant du revenu du travail, il est intégralement imposé, qu'il provienne d'un emploi à plein temps ou à temps partiel, voire d'heures supplémentaires. Ainsi, deux personnes qui touchent le même revenu avec des taux d'occupation différents sont soumises à la même charge fiscale. La question de la prise en compte du taux d'occupation se pose non seulement en droit fiscal, mais aussi dans le domaine des transferts, en particulier pour les assurances sociales ou les réductions de primes. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé sur ce sujet dans son rapport du 22 avril 2026 rédigé en réponse aux postulats 23.3380 Müller Leo et 23.4094 Paganini⁹.

Ce chapitre expose deux solutions permettant de tenir compte du taux d'occupation sur le plan fiscal à l'échelon de la Confédération :

- la déduction pour exercice d'une activité professionnelle à plein temps (motion 23.4010 Müller Damian; retirée le 10 septembre 2025) ;
- le calcul du taux d'imposition sur la base du revenu théorique à plein temps.

Déduction pour exercice d'une activité professionnelle à plein temps

Selon la motion 23.4010, la déduction s'élèverait au montant de la déduction maximale pour le pilier 3a (2026 : 7258 francs). Elle s'appliquerait individuellement et vaudrait tant pour l'impôt fédéral que pour les impôts cantonaux.

Afin d'éviter les effets de seuil, la solution analysée ici suppose que la déduction augmenterait de façon linéaire à partir d'un taux d'occupation de 80 %. La Figure 4 illustre les effets d'une telle déduction pour une activité générant un revenu à plein temps de 100 000 francs (impôt fédéral direct, barème pour les personnes non mariées, année fiscale 2026). Le graphique montre que les taux d'imposition moyen et marginal baissent à partir d'un taux d'occupation de 80 %. Le taux d'imposition moyen correspond à la charge fiscale divisée par le revenu ; le taux d'imposition marginal désigne quant à lui la charge fiscale qui pèse sur 1 franc de revenu supplémentaire. S'ils baissent à partir d'un certain taux d'occupation, c'est que le revenu imposable augmente plus lentement grâce à la déduction.

⁹ « [Causes et conséquences de la pénurie de main-d'œuvre](#) » rapport du Conseil fédéral du 22 avril 2026

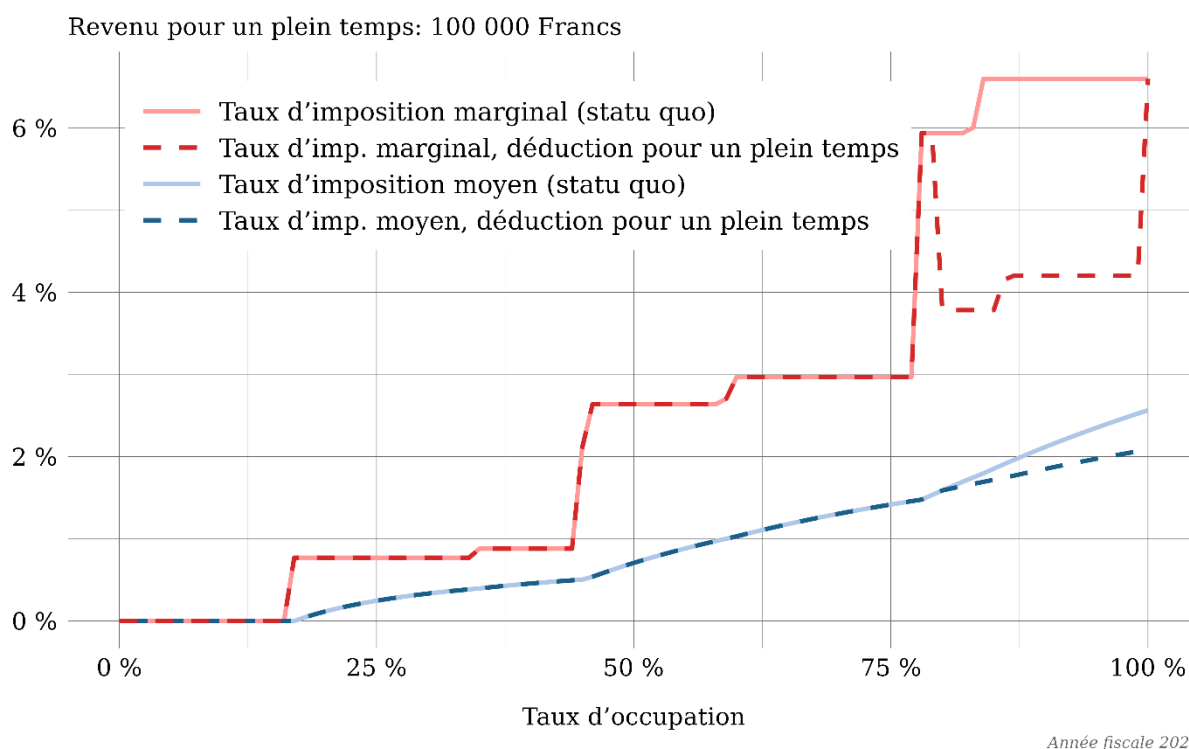


Figure 4 : Effets d'une déduction pour exercice d'une activité à plein temps sur les taux d'imposition moyen et marginal. La déduction augmente de façon linéaire à partir du taux d'occupation de 80 % pour atteindre 7258 francs à 100 %. Barème pour les personnes non mariées, impôt fédéral direct, année fiscale 2026.

Calcul du taux sur la base du revenu à plein temps

Dans cette solution, c'est le revenu théorique à plein temps qui détermine le taux d'imposition qui sera appliqué ensuite au revenu effectivement perçu. La Figure 5 montre les effets de cette mesure sur l'imposition du revenu. Dans ce cas aussi, le salaire théorique à plein temps se monte à 100 000 francs (impôt fédéral direct, barème pour les personnes non mariées, année fiscale 2026). On voit que les taux d'imposition moyen et marginal sont indépendants du taux d'occupation effectif, car l'élément déterminant est toujours le revenu théorique à plein temps. Par rapport à la situation actuelle, le taux d'imposition marginal augmente lorsque le taux d'occupation est faible et baisse lorsque le taux d'occupation augmente. Quel que soit le taux d'occupation, le taux d'imposition moyen correspond à celui du travail à plein temps dans la situation actuelle.

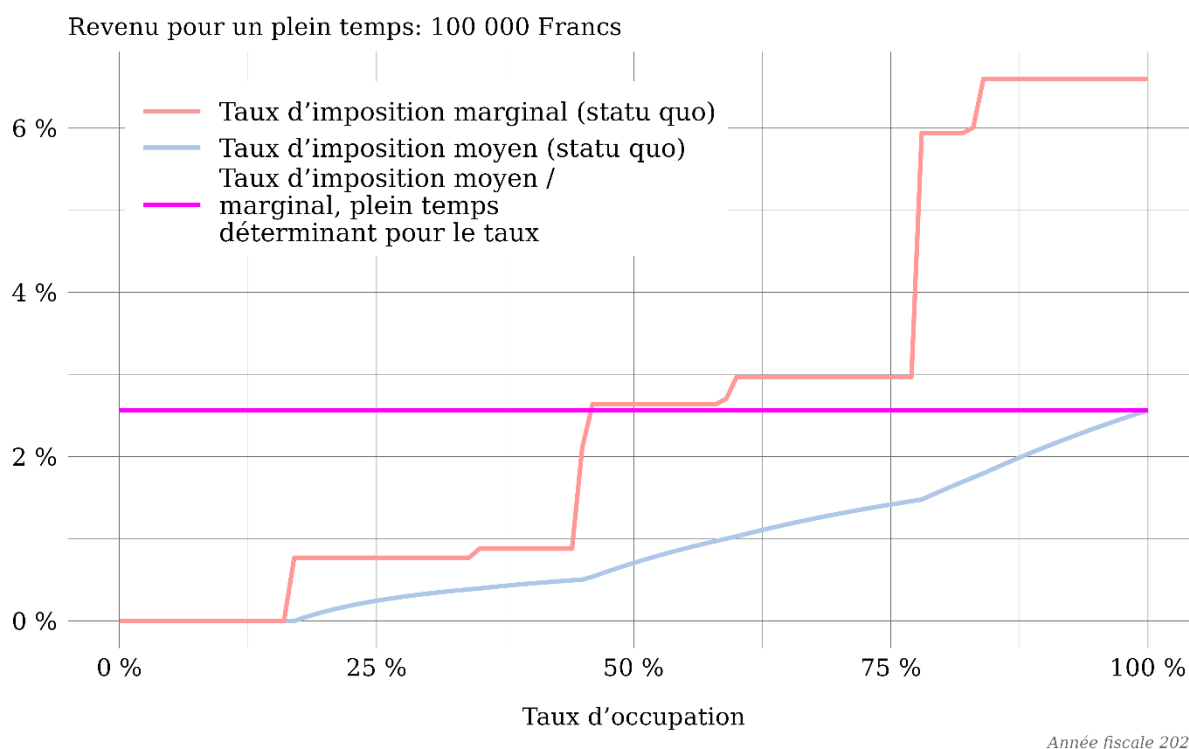


Figure 5 : Effets du calcul du taux sur la base du revenu à plein temps sur les taux d'imposition moyen et marginal. Barème pour les personnes non mariées, impôt fédéral direct, année fiscale 2026.

Conclusion

Les deux solutions, mises en œuvre sur la base des barèmes existants, auraient des conséquences financières différentes. La déduction pour exercice d'une activité à plein temps entraînerait une baisse des recettes et nécessiterait une augmentation des barèmes pour n'avoir aucune incidence sur les recettes. En revanche, le calcul du taux sur la base du revenu théorique à plein temps entraînerait une hausse des recettes provenant de l'imposition des travailleurs à temps partiel et permettrait d'abaisser les barèmes si l'objectif est la neutralité sur plan des recettes. Dans les deux cas, une mise en œuvre sans effets sur les recettes se traduirait par un allègement de la charge fiscale pour les personnes exerçant une activité à plein temps et celles ayant un taux d'occupation élevé, et par une augmentation de la charge fiscale pesant sur les travailleurs à temps partiel.

La prise en compte du taux d'occupation dans le calcul de l'impôt pourrait créer des incitations à travailler plus. Son adoption au niveau cantonal également pourrait renforcer cet effet. À l'inverse et selon la conception du modèle, l'incitation à exercer une activité avec un faible taux d'activité et, partant, la participation à la vie active pourraient être réduites. Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport intitulé « Causes et conséquences de la pénurie de main-d'œuvre », les raisons qui poussent à exercer une activité à temps partiel sont multiples, mais elles sont le plus souvent liées à la garde des enfants ou à d'autres obligations familiales. Sur le plan politique, il convient donc de se poser la question de savoir dans quels cas l'exercice d'une activité à plein temps peut être considéré comme raisonnable.

La mise en œuvre de ces mesures soulève des questions de délimitation et d'exécution (notamment pour mesurer et attester le taux d'occupation dans les différents secteurs et formes de travail). La question de savoir dans quelle mesure le taux d'occupation pourrait être pris en compte pour l'évaluation du droit aux prestations ne se pose pas uniquement dans le domaine fiscal, mais aussi dans d'autres domaines juridiques.

4.4 Barème de l'impôt fédéral direct : *flat rate tax*

L'auteur du postulat demande aussi expressément que soit envisagé un impôt à taux unique, appelé également impôt proportionnel. Le barème de l'impôt fédéral direct est actuellement conçu de manière directement progressive (jusqu'à atteindre le taux maximal de 11,5 % fixé dans la Constitution). Cela signifie que le taux d'imposition moyen n'est pas le seul à augmenter avec le revenu. Le taux d'imposition marginal suit normalement la même évolution.

Les cantons sont libres de concevoir leurs barèmes fiscaux dans les limites fixées par la Constitution. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique interdit une imposition dégressive, c'est-à-dire une diminution du taux d'imposition lorsque le revenu augmente.

Progressivité en vigueur, effet de redistribution et stabilisation automatique

L'impôt sur le revenu est l'instrument fiscal majeur de la redistribution des revenus. C'est tout particulièrement le cas de l'impôt fédéral direct dans la mesure où il échappe à la concurrence fiscale intercantonale. La progressivité de son barème entraîne une concentration de la charge fiscale sur les hauts revenus, ce qui signifie que les revenus les plus élevés génèrent une part disproportionnée des recettes fiscales (en 2022, les 10 % des contribuables réalisant les revenus les plus élevés ont payé près de 80 % de l'impôt fédéral direct). Malgré cette forte concentration, le volume globalement faible de cet impôt relativise l'effet de redistribution sur l'ensemble de l'économie.

Les impôts cantonaux sur le revenu, dont le volume est nettement plus important, ont, comparativement, un effet moins prononcé. Premièrement, les barèmes cantonaux d'imposition du revenu sont en général moins progressifs que ceux de l'impôt fédéral direct. Deuxièmement, les personnes à hauts revenus résident souvent dans des cantons ou des communes à faible charge fiscale, ce qui atténue la progressivité effective dans l'ensemble.

Outre ses effets sur la redistribution, la progressivité des impôts sur le revenu exerce également un effet stabilisateur automatique sur l'évolution conjoncturelle. En effet, le pourcentage de la charge fiscale diminue en même temps que les revenus en période de ralentissement conjoncturel, et augmente au contraire avec les revenus en période de reprise.

Aplanissement de la progressivité par un impôt à taux unique

Un impôt à taux unique se compose d'un taux d'imposition marginal uniforme et d'un montant exonéré. En deçà de ce montant, le taux d'imposition est nul. Au-delà, il est constant, et le taux d'imposition moyen s'en rapproche au fur et à mesure que le revenu augmente. Il en résulte une progressivité indirecte, puisque le poids relatif du montant exonéré diminue à mesure que le revenu augmente.

La figure 6 présente le taux d'imposition moyen et le taux d'imposition marginal dans la situation actuelle (impôt fédéral direct, année fiscale 2026, barème pour les personnes non mariées) et en cas d'instauration d'un impôt à taux unique. Le graphique du haut montre l'évolution pour des revenus allant jusqu'à 900 000 francs, et le graphique du bas se concentre sur les revenus jusqu'à 250 000 francs.

Le scénario représenté pour l'instauration d'un impôt à taux unique prévoit un montant exonéré de 25 000 francs. Ce montant est multiplié par deux pour les couples mariés. Au-delà du montant exonéré, le taux d'imposition marginal est de 5 %. On estime qu'avec cette combinaison, la réforme serait sans incidence notable sur les recettes. En cas d'élaboration d'un projet présentant cette mesure, il faudrait revoir cette estimation.

L'impôt à taux unique correspond à une modification du barème. Il entraînerait des taux d'imposition moyens et marginaux plus élevés pour les revenus faibles et moyens et des taux d'imposition moyens et marginaux plus faibles pour les revenus élevés. Comme le montrent les graphiques, la charge fiscale des personnes non mariées calculée sur la base

du taux d'imposition moyen augmenterait jusqu'à concurrence d'un revenu imposable de 135 000 francs, et diminuerait au-delà de ce montant.

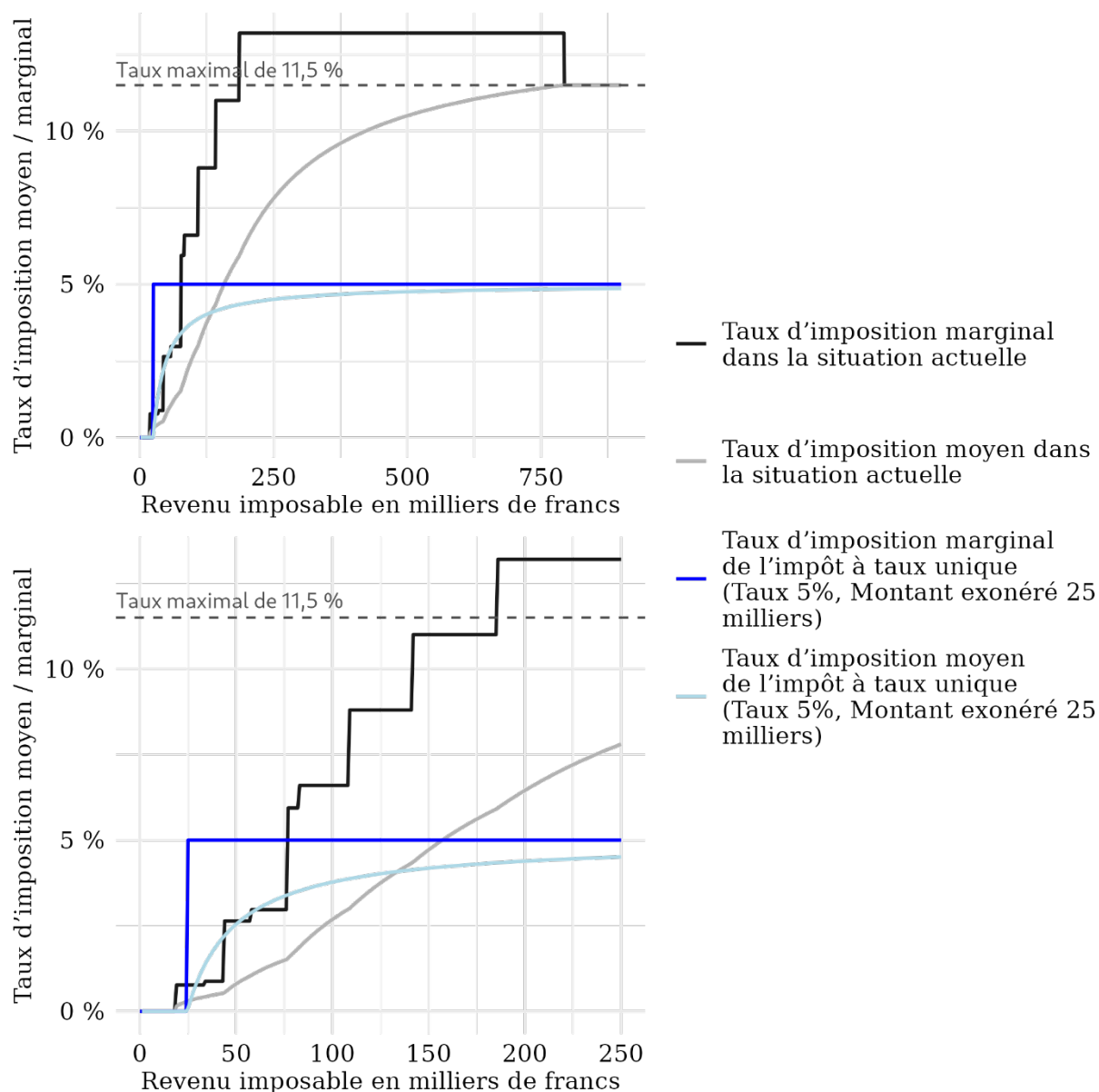


Figure 6 : Taux d'imposition moyen et marginal dans la situation actuelle et en cas d'instauration d'un impôt à taux unique estimé sans incidence sur les recettes (année fiscale 2026, chiffres de 2022, montant exonéré multiplié par deux pour les couples mariés par rapport aux personnes non mariées ; suppression de la déduction pour couple marié).

Potentiel de simplification d'un taux d'imposition unique

Le passage à un impôt à taux unique dans le cadre de l'impôt fédéral direct entraînerait des simplifications systémiques et administratives. Celles-ci concernent en particulier deux domaines complexes du droit en vigueur : l'imposition des couples mariés et la planification fiscale intertemporelle.

Atténuation du conflit d'objectifs dans l'imposition des couples mariés (voir le ch. 4.2) : les barèmes fiscaux progressifs engendrent un conflit d'objectifs inhérent à l'imposition des couples mariés. Sur le plan systémique, il est impossible de satisfaire simultanément les deux postulats d'équité suivants :

- Neutralité de l'état civil : selon ce principe, un couple marié devrait payer le même montant d'impôt qu'un couple non marié se trouvant dans des conditions économiques identiques.
- Imposition du revenu global : la charge fiscale d'un couple marié ne devrait pas dépendre de la répartition des revenus entre les époux (par ex. 100/0 ou 50/50).

L'imposition individuelle respecte le principe de la neutralité de l'état civil, mais viole celui de l'imposition du revenu global. À l'inverse, l'imposition commune des couples mariés respecte le principe de l'imposition du revenu global, mais viole celui de la neutralité de l'état civil. L'origine de ce conflit réside dans la progressivité du système fiscal. En raison de cette progressivité, il importe que l'imposition soit fondée sur le revenu individuel de chaque personne ou, pour les couples mariés, sur le revenu total.

Un impôt à taux unique réduirait la progressivité de l'impôt fédéral direct et atténuerait aussi le conflit d'objectifs entre neutralité de l'état civil et imposition du revenu global. En effet, sous le régime de l'impôt à taux unique, la charge fiscale augmente moins fortement en fonction de l'évolution du revenu qu'avec l'actuel impôt fédéral direct. Cette atténuation de la progressivité réduit l'importance de savoir si le taux est déterminé à partir du revenu global du couple marié ou à partir des revenus individuels.

Réduction des possibilités de planification fiscale : un second aspect concerne les incitations à l'optimisation fiscale par la planification de certains revenus et de certaines déductions dans le temps. Dans un système progressif, le taux d'imposition marginal dépend du montant du revenu réalisé au cours de l'année concernée. Les contribuables dont le revenu fluctue au fil du temps sont donc incités à répartir stratégiquement les revenus et les déductions sur les différentes périodes fiscales afin d'atténuer les pics de progressivité.

Les rachats volontaires dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, par exemple, permettent de lisser la progressivité. Ils peuvent être effectués durant les années au cours desquelles les revenus réalisés sont élevés et, partant, le taux marginal aussi, afin de maximiser l'effet d'allègement fiscal.

Un impôt à taux unique neutraliserait largement cette marge de manœuvre. Étant donné que le taux marginal resterait constant au fil des années pour la majorité des contribuables, l'avantage fiscal lié à une optimisation temporelle disparaîtrait. De ce fait, la complexité de la planification fiscale diminuerait pour les contribuables et les distorsions économiques engendrées par des décisions motivées uniquement par des considérations fiscales seraient réduites.

Conclusion

En plus du potentiel de simplification évoqué, l'impôt à taux unique aurait pour effet d'affaiblir considérablement l'effet de redistribution de l'impôt fédéral direct qui s'appuie sur les barèmes directement progressifs en vigueur. L'aplanissement de la progressivité renforcerait l'attrait de la Suisse pour les travailleurs qualifiés à haut revenu. Le Conseil fédéral a déjà présenté à plusieurs reprises sa position en la matière et dernièrement dans son avis du 11 août 2021 sur la motion 21.3923 Hess. Selon lui, en matière d'impôt fédéral direct, les inconvénients du taux unique l'emportent sur ses avantages, notamment à cause de ses effets indésirables en matière de redistribution. L'impôt à taux unique pourrait être un modèle à suivre pour les cantons. Ils sont d'ailleurs plusieurs à l'avoir adopté : le canton d'Uri et, sous une forme modifiée, les cantons de Bâle-Ville et d'Obwald.

4.5 Réforme relative à la déduction des frais professionnels dans le cadre de l'impôt sur le revenu

Les personnes exerçant une activité lucrative dépendante peuvent déduire les frais professionnels nécessaires à l'obtention du revenu dans le cadre de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux. Cette déduction concerne en particulier les frais de déplacement, les surplus de dépenses pour les repas pris hors du domicile et d'autres frais. Il existe des forfaits pour certains frais, mais les contribuables ont dans certains cas la possibilité de

déduire les frais effectifs s'ils apportent la preuve que ceux-ci sont plus élevés que les forfaits prévus.

Avec la généralisation du travail mobile et du télétravail, les frais professionnels varient plus fortement en fonction de la forme et du lieu de travail. Le travail pendulaire est associé à des frais pour les déplacements et les repas. Ceux-ci sont en principe déductibles selon le droit en vigueur. Le télétravail entraîne quant à lui des frais en lien avec l'utilisation d'une pièce au domicile pour le travail et ces frais ne sont en général pas déductibles actuellement. Le système fiscal actuel n'est donc pas neutre par rapport au choix de la forme de travail. La déduction des frais de déplacement apporte davantage de mobilité et des effets externes qui y sont associés, car elle réduit les coûts de la mobilité. De plus, le système actuel génère un travail de déclaration et de taxation considérable, surtout s'il y a une combinaison des différentes formes de travail.

Grandes lignes du message du Conseil fédéral sur la déduction forfaitaire des frais professionnels

Le Conseil fédéral adoptera en 2026 un message visant à simplifier la déduction des frais professionnels pour les personnes exerçant une activité lucrative dépendante et à assurer un traitement égalitaire des différentes formes de travail. Le 8 décembre 2023, il a défini les lignes directrices suivantes sur la base des résultats de la consultation :

- *Forfait général pour la déduction des frais professionnels* : le projet prévoit en premier lieu un forfait unique permettant de couvrir divers frais professionnels, tels que les repas pris hors du domicile et d'autres frais professionnels. Sur la base des avis recueillis pendant la procédure de consultation, le projet exclut, pour les frais couverts par le forfait, la possibilité de déduire les frais effectifs plus élevés si les contribuables en apportent la preuve.
- *Exclusion des frais de déplacement et des frais de logement en cas de séjour hebdomadaire hors du domicile* : une déduction spécifique restera possible pour les frais liés aux déplacements et au séjour hors du domicile pendant la semaine. Le projet tient ainsi compte de la forte variabilité de ces coûts selon les personnes et les cantons, relevée par plusieurs participants à la consultation.

Le Conseil fédéral entend fixer le montant de la déduction forfaitaire de sorte que la réforme n'ait aucune incidence sur les recettes de l'impôt fédéral direct. Les cantons seront libres de fixer le montant des forfaits applicables sur leur territoire.

4.6 Impôts liés à la fortune (fortune et revenus qu'elle génère)

Les impôts liés à la fortune prennent différentes formes en Suisse. Le système fiscal fait une distinction entre l'imposition de la fortune et l'imposition des revenus de la fortune. Il distingue également la fortune mobilière (par ex. avoirs en banque, titres) et la fortune immobilière (immeubles). Ces catégories sont soumises à des réglementations différentes aux niveaux fédéral et cantonal.

L'impôt sur la *fortune* se rattache au droit de propriété sur les valeurs patrimoniales, sans tenir compte des revenus qu'elles génèrent. Il subsiste uniquement au niveau cantonal, étant donné que la Confédération ne le prélève plus depuis 1959. Il grève la substance du patrimoine, indépendamment des rendements que celui-ci produit. La charge fiscale est donc inversement proportionnelle au rendement de la fortune. Plusieurs cantons prélèvent en outre des impôts fonciers sur la valeur des biens immobiliers.

L'imposition des *revenus de la fortune* grève les revenus ou les plus-values tirés du patrimoine. Les revenus de la fortune sont en principe soumis aux impôts sur le revenu prélevés par la Confédération et les cantons. Comme nous l'exposons ci-après, leur traitement fiscal varie cependant fortement en fonction de la nature de la fortune sous-jacente et du type de revenu.

Imposition des gains en capital

Les gains en capital sur la fortune mobilière privée sont exonérés d'impôt tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Cette catégorie inclut notamment les gains de change sur les actions. Les gains immobiliers (gains en capital réalisés sur la fortune immobilière) sont en revanche soumis à l'impôt sur les gains immobiliers dans tous les cantons. Le taux d'imposition décroît en fonction de la durée de détention de l'immeuble. À l'échelon fédéral, les gains immobiliers sont exonérés d'impôt.

Imposition des revenus courants de la fortune

L'imposition des revenus courants de la fortune mobilière dépend du type de placement et, dans certains cas, du pourcentage que représente la participation.

- Les intérêts des avoirs bancaires ou des obligations sont entièrement imposables à titre de revenus.
- Les dividendes sont soumis à une imposition différenciée :
 - o Les dividendes des titres flottants sont pleinement imposables à titre de revenu, bien qu'un impôt sur le bénéfice soit déjà prélevé sur les gains sous-jacents au niveau de l'entreprise.
 - o Les participations qualifiées (au moins 10 % de l'entreprise) sont soumises à l'imposition partielle : 70 % du dividende sont imposables en tant que revenu à l'échelon fédéral et au moins 50 % dans les cantons. L'imposition partielle a pour but de corriger la double imposition économique résultant des impôts sur le bénéfice et sur le revenu.

Les revenus courants de la fortune immobilière ne seront plus imposables que pour les immeubles mis en location à partir de 2029, une fois l'abolition de l'imposition de la valeur locative entrée en vigueur. À partir de cette date, les logements occupés par leur propriétaire ne seront plus soumis à l'impôt courant sur le revenu.

Distorsions affectant les décisions de placement

Les différences en ce qui concerne l'évaluation des diverses catégories d'actifs affectent les décisions de placement. Le prix du marché des actifs liquides, tels que les avoirs en compte ou les actions cotées en bourse, est observable. Ce n'est pas le cas des immeubles ou des participations non cotées, raison pour laquelle les autorités fiscales recourent à des estimations. Les valeurs fiscales ainsi déterminées sont souvent inférieures à la valeur de marché effective.

Cette différence incite à investir sa fortune dans des catégories de placements à faible valorisation, dont il est souvent impossible de constater la valeur sur le marché. Pour la même raison, l'impôt sur la fortune encourage à éviter les transactions ayant pour effet de rendre visible le prix du marché, comme les entrées en bourse. En effet, la cotation rend visible le prix du marché des actions, ce qui entraîne en général une augmentation de l'impôt sur la fortune.

Traitement préférentiel des gains en capital par rapport aux rendements courants

Associée à l'imposition des dividendes, l'exonération des gains en capital privés crée une incitation à conserver les gains dans l'entreprise plutôt que de les distribuer (thésaurisation). L'accroissement de la valorisation de l'entreprise qui en résulte génère des gains de change, exonérés d'impôts.

Cette différence de traitement donne lieu à une allocation inefficace des capitaux, surtout dans le cas des entreprises matures et rentables. La thésaurisation des bénéfices bloque la distribution des fonds et les investissements dans des entreprises à plus forte croissance. Par conséquent, le capital reste bloqué dans des structures moins rentables au lieu d'être réinvesti là où il pourrait avoir le plus d'impact sur l'économie.

Distorsions entre le financement par des fonds de tiers et le financement par des fonds propres

Les différences de traitement entre les fonds propres et les capitaux tiers sont contraires au principe de la neutralité quant à la structure du capital, selon lequel ce choix doit être fait sur la base de critères économiques et non de considérations d'ordre fiscal.

Le système fiscal connaît plusieurs dérogations à ce principe, qui déploient des effets différents selon les cas de figure. Du côté des entreprises, il s'agit de l'impôt sur le capital, prélevé sur les fonds propres, et du droit de timbre d'émission qui renchérit la levée de nouveaux fonds propres (voir les ch. 3.3.3 et 3.3.4). Cependant, ce sont les dividendes des titres flottants qui sont le plus lourdement imposés. Ils sont entièrement exposés à la double imposition économique résultant de l'impôt sur le bénéfice, au niveau de l'entreprise, et de l'impôt sur le revenu, au niveau des détenteurs de participations. L'imposition partielle atténuée ou corrige cette double imposition pour les participations qualifiées de 10 % ou plus. Les gains en capital dans la fortune privée demeurent exonérés. Comme ces plus-values concernent surtout les actions, les fonds propres bénéficient de cette exonération.

Bien que les intérêts sur les capitaux de tiers soient imposables à titre de revenu, ils sont déductibles au niveau de l'entreprise. Ils échappent donc à la charge préalable et à la double imposition par l'impôt sur le bénéfice.

Globalement, il n'est pas possible d'affirmer si le système fiscal privilégie, de manière générale, les fonds propres ou les capitaux tiers. Ses effets dépendent de la situation concrète. Cela dit, dans le cas des entreprises matures avec un actionnariat très diversifié, l'imposition des dividendes donne souvent lieu à un traitement défavorable des fonds propres, car l'imposition partielle ne s'applique pas. Dans ce cas de figure au moins, le système fiscal favorise actuellement un niveau d'endettement plus élevé par rapport à ce qui se justifierait d'un point de vue économique (biais d'endettement ou *debt bias*).

Traitement préférentiel des participations qualifiées par rapport aux titres flottants

Les dividendes provenant de participations qualifiées d'au moins 10 % sont soumis à une imposition partielle, tandis que ceux provenant de titres flottants sont pleinement imposables. Une personne détenant une participation de 10 % dans une seule entreprise sera donc privilégiée fiscalement par rapport à une autre détenant deux participations de 5 % dans deux entreprises. Le système fiscal oriente donc les décisions de placement vers les quotes-parts de participation élevées, au détriment de la diversification.

Différence de traitement entre la fortune mobilière et la fortune immobilière

Le traitement fiscal de la fortune mobilière (par ex. actions, obligations ou avoirs bancaires) diffère à plusieurs égards de celui de la fortune immobilière (immeubles).

Les impôts cantonaux sur la fortune s'appliquent en principe à tous les types de patrimoine. La valeur des immeubles est cependant souvent sous-évaluée par rapport au prix du marché, bien que cette évaluation varie fortement d'un canton à l'autre. De nombreux cantons prélèvent en outre un impôt foncier, qui grève exclusivement la fortune immobilière. La sur- ou la sous-imposition de la fortune immobilière par rapport à l'imposition des valeurs mobilières dépend donc fortement des pratiques d'évaluation cantonales et du cadre légal applicable.

Des différences systématiques apparaissent aussi en lien avec l'imposition des revenus de la fortune. Les gains en capital sur la fortune mobilière sont exonérés d'impôt pour les particuliers. Les plus-values immobilières réalisées sont en revanche soumises à un impôt sur les gains immobiliers dans tous les cantons. Cette différence de traitement pousse à préférer les biens meubles aux immeubles.

Les revenus courants de la fortune sont en principe imposés à titre de revenu, que le patrimoine soit mobilier ou immobilier. Les revenus locatifs des immeubles de rendement sont soumis à l'impôt sur le revenu, tout comme les dividendes et les intérêts. Avec l'abolition de l'imposition de la valeur locative, les revenus courants provenant des logements

occupés par leur propriétaire ne seront plus imposés. Cette classe d'actifs bénéficiera alors d'un privilège fiscal.

Les différences de traitement de ce genre incitent à placer la majorité du patrimoine dans les classes les plus avantageuses fiscalement, créant une distorsion affectant les décisions de placement. Il n'est toutefois pas possible d'obtenir une image claire de la charge fiscale grevant la fortune mobilière en comparaison à la fortune immobilière. Le traitement effectif dépend dans une large mesure de la composition concrète de la fortune et du cadre légal cantonal.

Traitement privilégié des prestations en capital par rapport aux rentes

Le droit fiscal en vigueur accorde un traitement privilégié aux retraits en capital de la prévoyance vieillesse (2^e et 3^e piliers) : en effet, ceux-ci sont imposés séparément des autres revenus, contrairement aux prestations sous forme de rentes périodiques. Au niveau de l'impôt fédéral direct, les prestations en capital sont soumises à un taux correspondant au cinquième du taux qui résulterait du barème ordinaire de l'impôt sur le revenu.

Un certain allègement fiscal se justifie pour les prestations sous forme de capital, car les destinataires de ces prestations uniques passent à un échelon supérieur du barème. Sans correction, ils subiraient une surimposition. En effet, du point de vue économique, la prestation en capital remplace un revenu régulier à l'âge de la retraite. L'allègement appliqué actuellement va toutefois plus loin en créant une incitation fiscale systématique en faveur du retrait sous forme de capital et au détriment de la rente périodique. Une telle différence va à l'encontre du but de la prévoyance professionnelle, qui est d'assurer le risque de longévité. Une rente périodique est plus adaptée à cette fin qu'une prestation unique sous forme de capital.

Encadré 3 : Introduction d'un impôt fédéral sur la fortune

Dans sa réponse au postulat 24.3761 Schaffner, le Conseil fédéral a indiqué qu'il aborderait la question d'un impôt fédéral sur la fortune dans le présent rapport.

L'introduction d'un tel impôt nécessiterait une modification de la Constitution, faute de norme de délégation à cet effet.

Le Conseil fédéral s'est déjà penché à plusieurs reprises sur cette question, dont il y a peu dans son rapport du 22 novembre 2023 en réponse au postulat 17.4292 Derder « Alléger l'impôt sur le capital et l'impôt sur la fortune pour les PME à forte croissance » et dans son avis du 28 août 2024 sur le postulat 24.3761 Schaffner « Envisager la création d'un impôt fédéral sur la fortune ». Il se montre critique à l'égard de l'introduction d'un tel impôt et s'appuie notamment sur les arguments suivants pour son analyse :

Des études empiriques montrent que la fortune réagit fortement aux variations de la charge fiscale, notamment parce qu'un impôt sur la fortune influe sur le choix du lieu de domicile des personnes fortunées. C'est aussi ce que démontrent des témoignages recueillis récemment en Norvège, après une augmentation de l'impôt sur la fortune. Compte tenu des réactions d'évitement attendues, il convient de faire preuve de prudence en matière d'imposition de la fortune.

La base de calcul de l'impôt fédéral sur la fortune serait la même que celle des impôts cantonaux sur la fortune. Cet impôt ferait donc concurrence aux impôts cantonaux sur la fortune et réduirait ainsi leur rendement.

Comme l'impôt sur la fortune grève les valeurs patrimoniales indépendamment du revenu qu'elles génèrent, il se peut, dans certains cas lorsque les revenus sont faibles, qu'il ne soit pas financé par ces derniers. Il entame alors la substance. Ainsi, les contribuables doivent, dans certains cas, acquitter l'impôt sur la fortune en aliénant des éléments de fortune.

Compte tenu de l'effet dégressif de cet impôt, le Conseil fédéral considère, dans son rapport de 2023 en réponse au postulat 17.4292, qu'il serait avantageux de passer d'un impôt basé

sur la substance à un impôt basé sur le rendement. L'introduction d'un impôt fédéral sur la fortune irait exactement dans la direction opposée.

Conclusion

Du fait de sa complexité et de son hétérogénéité, l'imposition de la fortune et des revenus qu'elle génère entraîne de nombreuses incitations et distorsions, dont l'élimination complète semble irréaliste pour des raisons pratiques et politiques.

Néanmoins, le Conseil fédéral estime souhaitable de prendre des mesures ponctuelles visant à atténuer autant que possible les distorsions existantes. Il a présenté par le passé différentes propositions pour remédier à ces inégalités. En 2014, dans le cadre de la RIE III, il a notamment suggéré l'introduction d'un impôt sur les gains en capital. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue à l'issue de la procédure de consultation. Dans le même projet, il a aussi évoqué une déduction pour une partie des coûts associés aux fonds propres, afin d'atténuer les différences de traitement fiscal à l'égard de ces derniers. Le rattachement de l'imposition partielle des dividendes à la condition de détenir une participation qualifiée résulte d'un compromis politique trouvé dans le cadre de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises. Le Tribunal fédéral a critiqué cette différence de traitement dans un arrêt rendu en 2009¹⁰.

Ces tentatives passées montrent que les mesures de ce genre se heurtent à une forte opposition sur le plan politique. Étant donné que la réglementation en matière d'imposition minimale de l'OCDE et du G20 ne prévoit pas de déduction pour les coûts liés aux fonds propres, il semble encore plus irréaliste d'instaurer une déduction de ce genre afin d'établir une égalité de traitement entre les fonds propres et les capitaux de tiers.

Dans le cadre des travaux sur le programme d'allégement budgétaire 2027, le Conseil fédéral avait proposé une correction de l'imposition des prestations de prévoyance grâce à une augmentation de l'imposition séparée des prestations sous forme de capital. Le Parlement a cependant rejeté l'idée. Le Conseil des États a en revanche transmis le postulat 25.4398, qui demande au Conseil fédéral d'exposer les conséquences qu'aurait une limitation du salaire assurable des salariés selon le règlement de prévoyance de l'institution. Il serait aussi envisageable de réduire les privilèges fiscaux liés à l'épargne-prévoyance en limitant les versements déductibles. Le Conseil fédéral a ainsi recommandé d'accepter également la motion 25.4253 Bürgin « Réduire le salaire LPP maximal et la franchise fiscale qui en découle », qui prévoit d'abaisser le plafond des rachats fiscalement privilégiés dans la prévoyance professionnelle. Cette mesure reprend aussi la demande du postulat précité. Il s'agit ainsi de limiter les possibilités d'optimisation fiscale des hauts revenus, sans pour autant remettre en cause l'objectif de prévoyance.

4.7 Impôts sur les successions et sur les donations

Le Conseil fédéral a annoncé dans sa réponse au postulat 24.3376 Graf qu'il se prononcerait sur la question d'un impôt fédéral sur les successions et sur les donations dans le cadre du présent rapport.

En Suisse, les impôts sur les successions et sur les donations sont réglés au niveau cantonal, raison pour laquelle ils diffèrent d'un canton à l'autre. La plupart des cantons prélèvent des impôts sur les successions et sur les donations. Font exception Schwyz et Obwald, qui ne prélèvent aucun des deux, et Lucerne, qui n'impose que les successions. Le montant des franchises et les taux d'imposition varient fortement d'un canton à l'autre. La quasi-totalité des cantons exonèrent le conjoint survivant et les descendants directs. Les transferts de fortune au sein d'une famille sont donc exemptés dans une large mesure.

Les impôts sur les successions et sur les donations en vigueur dans les cantons, caractérisés par des taux modérés et généralement par une exonération pour les

¹⁰ ATF 136 I 49

descendants directs et les conjoints, génèrent des recettes substantielles, même en comparaison avec les impôts similaires prélevés par d'autres pays où les taux sont nettement plus élevés.

La revendication politique relative à l'instauration d'un impôt fédéral sur les successions vise notamment à taxer plus fortement les grandes fortunes ou à générer des recettes supplémentaires. Un tel impôt aurait fondamentalement un impact négatif sur l'attrait de la place économique pour les personnes fortunées, en particulier s'il est associé aux impôts cantonaux sur les successions et à l'impôt sur la fortune, inhabituel dans le contexte international. En cas d'instauration d'un tel impôt, il faudrait en effet s'attendre à ce que moins de personnes fortunées s'installent en Suisse ou que certaines personnes fortunées déjà installées dans le pays déménagent à l'étranger. L'incitation à investir dans les entreprises familiales diminuerait également si les fondateurs ne pouvaient transmettre qu'une partie de l'entreprise à leur descendance en raison des impôts sur les successions. Ces effets sur la mobilité et les investissements ne réduisent pas uniquement les recettes fiscales potentielles provenant de l'impôt sur les successions lui-même, elles ont également des répercussions négatives sur les recettes d'autres types d'impôts, en particulier les impôts sur le revenu et sur la fortune.

La transmission d'entreprises par succession est en proie à d'autres risques. Le paiement d'un impôt sur les successions trop élevé pourrait nécessiter une liquidation partielle de l'entreprise, ce qui menace des emplois. À l'inverse, accorder un traitement privilégié au patrimoine financier des entreprises familiales présenterait l'inconvénient d'inciter les détenteurs de ces entreprises à intégrer des éléments de fortune dans les structures de l'entreprise ou à les y laisser, même lorsque les successeurs ne disposent pas des qualifications requises ou ne souhaitent pas poursuivre l'activité. Il pourrait en résulter une mauvaise allocation du capital et un règlement inefficace des successions.

En revanche, un impôt sur les successions présenterait certains avantages sous l'angle de l'efficacité, sachant que les héritages peuvent réduire les incitations à travailler. L'imposition diminue le gain de fortune résultant de l'héritage, ce qui pourrait affaiblir cet effet négatif. En cas d'introduction d'un tel impôt, il faudrait notamment tenir compte du montant de la charge fiscale, des exceptions, des règles de report et de la coordination avec les impôts cantonaux frappant déjà les successions et les donations.

Conclusion

Le Conseil fédéral n'est pas convaincu par l'idée d'un impôt fédéral sur les successions. Il a déjà rejeté l'initiative populaire « Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement » sans lui opposer de contre-projet. Le peuple a lui aussi exprimé son net refus de cette initiative lors de la votation du 30 novembre 2025.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a également proposé le rejet de la motion 25.4803 du groupe des Vert-e-s « Impôt modéré sur les successions », estimant que les effets défavorables d'un tel impôt l'emporteraient même avec des taux bas.

En cas de mise en œuvre d'un impôt fédéral sur les successions, le Conseil fédéral considère qu'il conviendrait notamment d'évaluer avec soin le montant de la charge fiscale et les règles en matière de report d'impôt, afin de réduire au minimum les risques économiques en lien avec les transmissions d'entreprises.

Enfin, il faudrait tenir compte des impôts sur les successions et sur les donations déjà en vigueur dans les cantons. Même si la compétence cantonale en matière de perception des impôts sur les successions ou sur les donations restait inchangée, de tels impôts au niveau fédéral limiteraient néanmoins la marge de manœuvre des cantons.

4.8 Conclusion concernant les impôts sur le revenu et sur la fortune

Les impôts sur le revenu et sur la fortune sont des éléments essentiels du financement des tâches étatiques, surtout aux échelons cantonal et communal. Dans le même temps, leur

montant est un facteur important dans le choix du domicile pour les personnes fortunées ou qui perçoivent des revenus élevés, ces personnes étant très mobiles. Le fédéralisme marqué de la Suisse, qui donne lieu à des solutions de politique fiscale très différenciées en fonction des cantons, s'exprime de manière particulièrement forte dans ce domaine. Ces impôts jouent aussi un rôle de premier plan pour les objectifs liés à l'efficacité et aux effets de répartition.

L'analyse révèle que des optimisations sont nécessaires en théorie dans certains domaines, notamment eu égard à l'objectif d'efficacité. Cependant, il n'y a aucun besoin urgent d'agir en lien avec des travaux sur le plan international ou des évolutions démographiques et technologiques. En outre, plusieurs thématiques abordées ont déjà été étudiées ou font l'objet de processus politiques en cours, alors que d'autres ont peu de chances de passer la rampe au niveau politique ou ont déjà essuyé un rejet du Parlement ou du peuple dans un passé proche. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas prioritaire d'envisager d'autres réformes dans ce domaine.

5 Impôts sur la consommation

5.1 Évaluation générale à l'aune des objectifs de politique fiscale

Les impôts sur la consommation ont moins d'impact sur l'attrait de la place économique d'un pays que les impôts sur le bénéfice et sur le revenu. Ils provoquent moins de transferts liés à la création de valeur et sont presque sans incidence sur l'attrait en tant que lieu d'implantation pour les entreprises. En comparaison internationale, la consommation est nettement moins mobile que le capital. La TVA est perçue sur le lieu de consommation, les exportations en sont exemptées. L'impôt national sur la consommation n'affecte donc guère la compétitivité des entreprises exportatrices de biens.

L'un des principaux avantages d'un impôt sur la consommation est qu'il n'affecte pas le choix entre consommer aujourd'hui et économiser pour consommer plus tard. En revanche, l'impôt sur le revenu fausse cette décision au profit de la consommation aujourd'hui, étant donné que le revenu des intérêts est imposable.

Pourtant, même les impôts à la consommation ne peuvent pas se targuer de n'induire aucune distorsion. Comme les impôts sur le revenu, ils atténuent l'incitation à la performance, dans la mesure où ils réduisent le pouvoir d'achat du revenu. La TVA en vigueur entraîne des distorsions supplémentaires liées aux différents taux applicables et aux exclusions du champ de l'impôt. Chaque écart par rapport au taux unique oriente les décisions de consommation vers les biens privilégiés et viole la neutralité fiscale.

Les impôts sur la consommation se prêtent aussi à l'obtention d'effets incitatifs permettant d'internaliser des frais externes, notamment dans le domaine de l'environnement. Un double dividende peut être généré si les recettes sont utilisées pour faire baisser d'autres impôts entraînant des distorsions.

En termes de répartition, un impôt sur la consommation à taux unique déploie un effet proportionnel sur la consommation. Dans sa conception actuelle, l'impact de la TVA sur la consommation est toutefois progressif, car les personnes à faibles revenus acquièrent généralement plus de marchandises soumises au taux réduit ou de prestations exclues du champ de l'impôt. L'effet sur le revenu est, en revanche, dégressif, puisque les personnes à faibles revenus consomment une part plus élevée de ce qu'elles gagnent et bénéficient donc d'une quote-part d'épargne moins élevée.

La dégressivité s'atténue si on ne se concentre pas sur une année prise de manière isolée, mais si on considère la charge tout au long de la vie des consommateurs. En effet, les personnes à revenus élevés utilisent au moins une partie de leurs économies plus importantes pour financer leur consommation future. Ainsi, avec leurs revenus actuels, elles

payeront des impôts sur la consommation au cours de périodes postérieures également. C'est pourquoi le levier de redistribution des impôts sur la consommation est limité.

5.2 Taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est le principal impôt sur la consommation. Sur le fond et par comparaison avec d'autres impôts, elle présente des avantages en termes d'efficacité ; elle recèle cependant aussi un potentiel d'optimisation compte tenu des nombreuses exclusions du champ de l'impôt qu'elle comporte et des différents taux applicables. L'élimination de ces règles spéciales permettrait, en évitant les incitations indésirables, de rendre le système plus efficace, d'alléger la charge administrative et, éventuellement, de réaliser des recettes supplémentaires. Des augmentations des taux visant à couvrir les besoins financiers supplémentaires requis pour l'AVS (message 24.073 du 16 octobre 2024 concernant la mise en œuvre et le financement de l'initiative populaire pour une 13^e rente AVS) et l'armée (procédure de consultation du 6 mars 2026 relative à l'arrêté fédéral sur le financement de dépenses d'armement de l'armée au moyen d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée) sont actuellement en discussion.

À l'heure actuelle (2026), la TVA connaît trois taux différents : le taux normal de 8,1 %, applicable à toutes les prestations imposables qui ne sont pas expressément soumises à un autre taux, un taux réduit de 2,6 % qui s'applique notamment aux denrées alimentaires, aux médicaments ou aux journaux, et un taux spécial de 3,8 % prévu pour les prestations du secteur de l'hébergement.

La TVA est conçue comme un impôt net sur la consommation perçu à chaque stade du processus de production et de distribution avec déduction de l'impôt préalable. « Chaque stade du processus de production et de distribution » signifie que la TVA est prélevée aux différents niveaux de la chaîne de création de valeur, et « net », que les prestataires peuvent déduire l'impôt grevant les prestations préalables. La déduction de l'impôt préalable empêche ainsi un cumul de la TVA au fil des différentes étapes de création de valeur.

Outre les prestations imposables, la loi définit une série de prestations qui sont exclues du champ de l'impôt. Le prestataire n'est pas tenu de verser un impôt sur le chiffre d'affaires afférant à ces prestations, mais il ne peut en contrepartie pas faire valoir la déduction de l'impôt grevant les prestations préalables. Parmi les principaux domaines exclus du champ de l'impôt figurent le trafic aérien international, la santé, l'éducation, le secteur financier et celui des assurances ainsi que la location d'immeubles. Dans ces domaines, les entreprises doivent supporter la TVA grevant les prestations préalables à titre de facteur de coûts. On parle de « taxe occulte ».

Évaluation des différents taux

Les différents taux et les exclusions du champ de la TVA ne sont en principe pas souhaitables dans une optique d'efficacité. Les différents taux d'imposition orientent les décisions de consommation vers les prestations moins taxées. Cela entraîne une allocation des ressources en faveur des secteurs privilégiés et au détriment des prestations imposées au taux normal.

Sur le plan historique, le taux réduit applicable aux denrées alimentaires et aux biens de consommation courante est le fruit de considérations de politique sociale. Les ménages à faibles revenus dépensent une plus grande part de leur budget pour ces biens, raison pour laquelle les différents taux doivent déployer un effet progressif. Or, la TVA ne permet pas de répondre aux objectifs de redistribution. En francs, les ménages à hauts revenus tirent davantage profit du taux réduit, car ils consomment des denrées alimentaires plus chères. Les impôts progressifs sur le revenu ou des transferts directs sont en l'occurrence plus ciblés.

Il n'existe aucune justification objective pour le maintien du taux spécial appliqué aux prestations d'hébergement. Aux yeux du Conseil fédéral, cette mesure de soutien du secteur du tourisme introduite à titre temporaire constitue un avantage injustifié en faveur d'un

secteur et enfreint la neutralité concurrentielle. C'est pour ces raisons qu'il a proposé de rejeter les motions 24.3635 Friedli et 24.3624 Bregy, qui demandaient le maintien du taux spécial. Le Parlement ayant néanmoins transmis la motion 24.3635 Friedli, le Conseil fédéral a adopté un message en ce sens le 26 avril 2026.

Évaluation des exclusions du champ de l'impôt

Les exclusions du champ de l'impôt entraînent elles aussi des distorsions. Elles concernent avant tout les secteurs des finances, de la santé et de la formation, ainsi que la location d'immeubles et favorisent la consommation des prestations correspondantes. S'ajoute à cela l'effet de la taxe occulte : les entreprises qui fournissent des prestations exclues du champ de l'impôt ne peuvent pas déduire l'impôt préalable grevant les prestations qu'elles acquièrent. De ce fait, les exclusions du champ de l'impôt augmentent le coût des investissements.

Dans le secteur financier, l'exclusion du champ de l'impôt est due principalement à des problèmes techniques en lien avec la base de calcul. Les prestations financières sont souvent rémunérées par les marges d'intérêt plutôt que par des prix explicites. Faute de prix clair, il n'est guère possible de déterminer la valeur ajoutée imposable d'une transaction. Ainsi, la plupart des systèmes de TVA en vigueur dans le monde ne s'appliquent pas aux services financiers.

L'exclusion du champ de l'impôt dont bénéficient les secteurs de la santé et de la formation peut se justifier par l'importante participation étatique à la fourniture des prestations. Les prestations des fournisseurs étatiques sont *de facto* exclues du champ de l'impôt. L'assujettissement intégral des prestataires privés représenterait un désavantage concurrentiel face aux fournisseurs étatiques. L'exclusion du champ de l'impôt résulte principalement de considérations pratiques. Dans son rapport du 29 octobre 2025 rédigé en réponse au postulat 23.3132 Noser sur une révision de la réglementation de la TVA dans le domaine de la santé, le Conseil fédéral a par ailleurs clarifié que la suppression de l'exclusion dans le domaine de la santé ferait augmenter massivement le nombre d'entreprises assujetties à la TVA.

L'exclusion du champ de l'impôt en faveur de la location d'immeubles engendre des distorsions dues à la taxe occulte plus faibles. En effet, il n'y a pas d'effet en cascade sur les maillons en aval, puisque la location est le dernier élément de la chaîne de création de valeur.

Les subventions bénéficient également d'une exclusion du champ de l'impôt. Cela peut créer des incitations à financer les prestations publiques par des contributions étatiques plutôt qu'en mettant à contribution les utilisateurs. Par exemple, les billets de transports publics sont soumis à la TVA, mais pas les subventions correspondantes. Les cantons et les communes sont ainsi incités à financer les transports publics au moyen de subventions plutôt que par les prix des billets. Seule une imposition des subventions publiques pourrait corriger cette distorsion. Une correction partielle intervient à l'heure actuelle par le biais de la réduction de la déduction de l'impôt préalable, qui réduit l'avantage fiscal, sans pour autant neutraliser entièrement le traitement privilégié des subventions sur le plan de la TVA.

Abstraction faite des distorsions, la mise en œuvre du système actuel implique des coûts élevés. Les différents taux suscitent des problèmes de délimitation, par exemple entre la restauration à emporter (taux réduit) et la consommation sur place (taux normal). Les exclusions du champ de l'impôt donnent elles aussi lieu à des délimitations complexes, comme entre les traitements thérapeutiques et les prestations esthétiques. Cependant, un élargissement de l'assujettissement accroîtrait la charge administrative des secteurs nouvellement assujettis. Autant d'objectifs contradictoires qu'il s'agit d'intégrer à une pesée d'intérêts globale.

Conclusion

Les impôts sur la consommation tels que la TVA constituent des sources de revenus efficaces et compatibles avec la promotion de la place économique. Ils n'influencent guère les décisions d'investissement et d'implantation. Pour préserver ces avantages, les réformes devraient viser à ne pas amplifier les distorsions existantes, mais plutôt à les atténuer dans toute la mesure du possible. Il convient donc d'éviter d'introduire d'autres exclusions du champ de l'impôt et d'autres traitements spéciaux, car ils accentuent les distorsions et nécessitent des taux normaux plus élevés.

Le maintien du taux spécial appliqué aux prestations d'hébergement ne se justifie plus objectivement. Aux yeux du Conseil fédéral, une réduction de trois taux à deux serait déjà judicieuse. En 2025, le Parlement s'est cependant expressément exprimé en faveur du maintien du taux spécial en transmettant la motion 24.3635. Par ailleurs, les tentatives visant à supprimer le taux réduit ou le taux spécial entreprises jusqu'ici ont échoué sur le plan politique. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral ne propose pas de réformes dans ce domaine, bien qu'il continue de penser que des simplifications ponctuelles seraient souhaitables.

Encadré 4 : Impôts sur les transactions financières

Diverses interventions ont appelé à financer l'accroissement des dépenses de la Confédération par une taxe sur les transactions financières (voir le postulat 21.3440 Rieder ou la motion 24.3106 Wettstein). Le Conseil fédéral a exposé sa position sur l'introduction d'une taxe sur les transactions financières dans son rapport du 15 mai 2024 en réponse au postulat 21.3440 Rieder.

Taxes existantes sur les transactions financières

Les transactions financières comprennent notamment le négoce de titres, les opérations d'intérêts des banques et les opérations sur devises. Il existe déjà deux formes d'impôts de ce type en Suisse : le droit de timbre d'émission frappant le capital de participation sur le marché primaire et le droit de timbre de négociation frappant le négoce de titres sur le marché secondaire. Au cours des dix dernières années, ces deux droits ont rapporté respectivement 240 millions de francs et 1,3 milliard de francs par an en moyenne (statistique sur les recettes fiscales ; moyenne des dix dernières années disponibles, soit de 2016 à 2025).

Taxe inadaptée sur le plan fiscal ou pour poursuivre un objectif d'incitation

Le postulat mettait l'accent sur l'objectif fiscal en invoquant notamment la possibilité de générer des moyens supplémentaires pour financer l'AVS. Le Conseil fédéral estime qu'une telle taxe n'est pas convaincante pour atteindre ce but. Les transactions financières ne sont qu'une simple restructuration de la fortune, elles ne créent pas de nouveaux revenus. La transaction ne s'appuie dès lors pas sur la capacité économique, objet du rattachement fiscal. Le Conseil fédéral estime donc qu'une imposition directe des rendements du capital ou de la fortune est davantage conforme au système et plus efficace. À cela s'ajoute le fait qu'une taxe sur les transactions financières réduit les incitations à épargner, car elle renchérit la constitution de fortune. Elle pourrait ainsi compliquer l'acquisition de capitaux pour les entreprises et, à plus long terme, freiner la productivité et les salaires. On court en outre le risque que les banques et autres intermédiaires financiers délocalisent leurs activités à l'étranger afin d'échapper à la taxe. Une délocalisation réduirait non seulement les recettes fiscales visées, mais elle nuirait également à la création de valeur économique en Suisse.

Les impôts sur les transactions financières ne se prêtent pas non plus pour poursuivre des objectifs d'incitation. Il n'est pas possible de prouver de manière concluante, par exemple, qu'ils réduisent la volatilité sur les marchés financiers. Le Conseil fédéral estime donc que les impôts sur les transactions financières sont inappropriés aussi sous l'angle de l'effet incitatif.

Développement en Suisse et à l'étranger

Ces dernières années, le débat autour des taxes sur les transactions financières en Suisse s'est principalement concentré sur la réduction des charges existantes. Le droit de timbre sur l'émission d'obligations a été aboli en 2012. La tentative de supprimer également le droit de timbre d'émission sur les fonds propres a toutefois échoué lors du scrutin de 2022 (voir le ch. 3.3.4). Au niveau international, le débat a pris une direction inverse. À la suite de la crise financière de 2008, plusieurs pays ont envisagé d'introduire de telles taxes. Les pays membres du G20 ne sont toutefois pas parvenus à trouver un accord sur une solution commune. En conséquence, la France, l'Italie et l'Espagne ont introduit à partir de 2012 des taxes unilatérales sur les transactions financières. Leur rendement fiscal par rapport au PIB reste toutefois nettement inférieur à celui des droits de timbre appliqués en Suisse.

5.3 Impôt sur les huiles minérales

Impôt sur la consommation central dans le domaine de l'énergie, l'impôt sur les huiles minérales remplit un objectif d'incitation en plus de sa fonction fiscale. Plusieurs exonérations et allègements en réduisent cependant les effets.

Dans les domaines de l'agriculture, de l'aviation ou, à certains égards, du tourisme, des allègements fiscaux peuvent déployer des effets indésirables aussi bien sur le plan fiscal qu'écologique. En affaiblissant les signaux donnés par les prix et, partant, l'effet incitatif de l'impôt, ces allègements se heurtent parfois aux objectifs environnementaux. Le législateur en a supprimé un dans le secteur des entreprises de transport concessionnaires.

En outre, d'autres taxes dans le domaine des transports, comme la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), prévoient aussi des exonérations et des allègements spécifiques. Afin d'éviter les distorsions de la concurrence, il convient de veiller à ce que ces dispositions spéciales soient conçues de manière aussi uniforme et modérée que possible dans une optique d'efficacité et d'égalité de traitement. Globalement, il apparaît donc qu'il existe un certain potentiel de simplification et de réduction des exonérations dans le domaine de l'impôt sur les huiles minérales et des taxes apparentées.

Dans son rapport en réponse au postulat 25.3531, le Conseil fédéral procédera à une analyse des allègements fiscaux. Ce rapport portera aussi sur d'autres domaines fiscaux. Le Conseil fédéral prévoit notamment d'actualiser une analyse datant de 2011 et de réévaluer les conséquences financières de différents allègements, dans la mesure où les données à disposition le permettent.

5.4 Conclusions concernant les impôts sur la consommation

Les impôts sur la consommation peuvent contribuer significativement à garantir les recettes de l'État sur le long terme. Ceux ayant des objectifs d'incitation peuvent aussi présenter des avantages en termes d'efficacité pour internaliser des effets externes. En outre, la TVA est un instrument solide et relativement efficace. Le Conseil fédéral identifie un potentiel d'amélioration en lien avec les distorsions résultant actuellement des différents taux et des exclusions du champ de l'impôt, mais il a connaissance des réalités politiques qui font obstacle aux simplifications.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral se montre favorable à des uniformisations et améliorations dans le domaine des impôts sur la consommation. Eu égard aux récentes décisions du Parlement et du peuple, il trouve cependant inopportun de s'y atteler en priorité.

Encadré 5 : Taxes et impôts d'incitation

Les taxes et impôts d'incitation permettent d'imputer les coûts externes de certains comportements à ceux qui les provoquent.

On peut citer la politique environnementale ou la politique des transports, où les émissions de gaz à effet de serre, de polluants atmosphériques ou de bruit occasionnent des coûts pour autrui. Les taxes et impôts d'incitation peuvent améliorer l'efficacité du système fiscal, lorsqu'ils déclenchent les adaptations comportementales souhaitées. Ils peuvent donc encourager une production et une consommation plus économe en ressources. Les taxes d'incitation doivent être redistribuées à la population et à l'économie. C'est partiellement le cas pour la taxe en vigueur sur le CO₂ et c'est intégralement le cas pour la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV). Si tel n'est pas le cas, les taxes d'incitation sont considérées comme des impôts et nécessitent une base constitutionnelle, comme c'est le cas pour la partie des recettes de la taxe sur le CO₂ qui n'est pas redistribuée, mais est affectée notamment aux programmes Bâtiments (art. 131, al. 1, let. e, Cst.). Sur le plan fiscal, ces impôts constituent une source potentielle de recettes, mais en général leur revenu diminue à mesure que l'effet incitatif augmente. Ainsi, une utilisation des recettes pour réduire d'autres impôts peut entraîner des distorsions indésirables, par exemple des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité. Outre la taxe sur le CO₂, qui frappe les combustibles fossiles comme l'huile de chauffage ou le gaz naturel, ainsi que les COV, la RPLP, l'impôt sur les huiles minérales, l'impôt sur les véhicules automobiles et les impôts sur le tabac et sur certaines boissons alcoolisées ont aussi un caractère en partie incitatif.

Place économique, ajustement aux frontières et marge de manœuvre politique

En l'absence de contraintes similaires à l'étranger, les taxes et impôts d'incitation peuvent entraîner des désavantages pour la place économique aux yeux des secteurs concernés (fuites de carbone ou *carbon leakage*). Ces effets peuvent en théorie être corrigés par des taxes compensatoires prélevées aux frontières sur les biens importés. Le Conseil fédéral a toutefois recommandé, dans son rapport du mois d'août 2023 rédigé en réponse au postulat 20.3933 de la Commission de politique extérieure du Conseil national, de ne pas introduire un tel mécanisme pour l'heure. Néanmoins, de telles approches font encore l'objet de discussions : la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a mené une consultation entre la fin de 2025 et le début de 2026 sur un projet de loi prévoyant une taxe d'ajustement carbone aux frontières destinée spécifiquement aux importations de ciment.

Globalement, la marge de manœuvre politique reste limitée s'agissant des taxes et impôts d'incitation dans le domaine de l'environnement, comme le montre le refus par 52 % des votants de la loi sur le CO₂, mise en votation populaire le 13 juin 2021, qui prévoyait notamment la possibilité de relever la taxe actuelle sur le CO₂. Dans un tel contexte, le développement de cet instrument restera tributaire de la capacité des propositions concrètes à remporter une majorité politique.

Le Conseil fédéral est en principe favorable aux taxes et impôts d'incitation, car ils sont économiquement efficaces lorsqu'ils sont bien conçus. Ils comportent en outre certains risques pour la place économique, notamment dans les secteurs à forte consommation d'énergie. En tant que petite économie ouverte, la Suisse devrait donc utiliser des instruments coordonnés à l'échelle internationale et tenir compte des potentiels effets négatifs sur l'attrait de sa place économique.

6 Conclusion et appréciation politique

Le présent rapport montre que, grâce à un cadre fiscal globalement attrayant et à des recettes diversifiées, la Confédération bénéficie actuellement d'une situation financière solide. Dans le même temps, il expose que les principaux défis à la lumière des développements internationaux, de l'évolution démographique et des progrès technologiques concernent la fiscalité des entreprises. Les travaux menés sur le plan international, en particulier dans le cadre de l'imposition minimale de 15 % de l'OCDE et du G20, nécessitent un développement du système fiscal, car ils comportent des risques pour l'attrait de la place économique et, partant, pour la garantie des recettes provenant de l'imposition des entreprises. Pour ces raisons, le Conseil fédéral estime qu'il faut préserver l'attrait de la place économique et adapter en priorité la législation régissant la fiscalité des entreprises au nouveau cadre international. Les impôts cantonaux étant plus importants en termes de volume, les cantons jouent un rôle clé dans le système fédéral suisse en ce qui concerne la promotion de la place économique. Au surplus, l'attrait de la place économique ne dépend pas uniquement de facteurs fiscaux, mais aussi d'autres conditions-cadres comme la stabilité politique et la sécurité juridique, une réglementation minimale et fiable ainsi que la présence de personnel qualifié et un environnement performant et propice à l'innovation. Au vu de l'évolution sur plan international, il ne s'agit pas d'une tâche unique, mais d'un processus continu nécessitant une grande flexibilité en matière de politique fiscale.

En vertu de la Constitution, le Conseil fédéral devra présenter au Parlement, d'ici à 2029, un projet visant à remplacer l'OIMin actuelle et à transposer son contenu dans une loi. Dans ce cadre, il examinera plus en détail diverses mesures visant à améliorer l'attrait fiscal de la place économique en collaboration avec les cantons et avec la participation des milieux économiques. Comme le montre le présent rapport, ces travaux porteront en particulier sur des questions ayant trait à la base de calcul selon le droit suisse et à l'examen d'autres instruments de promotion de la place économique alignés sur la réglementation relative à l'imposition minimale. Le Conseil fédéral tiendra en outre compte des expériences faites pendant la phase d'introduction de l'imposition minimale ainsi que des derniers développements internationaux dans le domaine.

Le rapport met également en lumière diverses optimisations possibles dans le cadre des impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi que dans le domaine des impôts liés à la consommation. Ces optimisations concernent surtout l'efficacité et visent en premier lieu la simplification et l'élimination de distorsions existantes. Dans certains cas, le processus politique est déjà en cours, notamment en ce qui concerne la réforme de l'imposition des couples mariés ou la réforme relative à la déduction des frais professionnels. Dans le domaine de la TVA, la décision de maintenir ou d'abolir le taux spécial applicable dans le secteur de l'hôtellerie appartient désormais au Parlement. Eu égard aux défis actuels, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il est moins urgent d'agir dans ces domaines que sur l'imposition des entreprises.