

257 **Éditorial** – Thierry LAMBERT

## DOSSIER

---

### Impôt sur la fortune

#### ■ Présentation du dossier

263 Impôt sur la fortune – retour gagnant ou faute directe? – Thierry OBRIST

#### ■ Première partie – Droit comparé

265 L'impôt sur la fortune : un psychodrame français – Frédéric DOUET

271 L'impôt sur la fortune en Suisse, un aperçu de cet impôt supplémentaire occulte sur le revenu – Cedric PANCHAUD

285 L'imposition des personnes physiques fortunées en Afrique – Mamadou SALIOU BAH et Sabine MARSIT

294 La Zakat – un (ISF) Impôt Spirituel sur la Fortune? – Lahoucine KAKAS

301 L'avenir de l'imposition du patrimoine en Espagne : implications constitutionnelles, internationales et européennes – Francisco M. CARRASCO GONZÁLEZ

#### ■ Deuxième partie – Questions de politique fiscale

315 L'impôt sur la fortune contre-attaque! Un impôt mondial sur la fortune serait-il plus efficace qu'un impôt national? – Åsa HANSSON

321 Pourquoi les pays de l'OCDE abrogent-ils leurs impôts sur la fortune nette? – Cristina ENACHE

331 L'impôt sur la fortune et principe d'imposition selon la capacité contributive. La fortune est-elle un indicateur de la capacité contributive? – Thierry OBRIST et Laura RUFO

343 L'impôt plancher sur la fortune : une revendication de justice fiscale à l'épreuve du droit fiscal – Simon RIO

## CHRONIQUES

---

### Actualité fiscale des organisations internationales (OCDE / G20)

#### Sous la responsabilité de Florent ROMBOURG

361 Vers un effondrement inéluctable des deux Piliers OCDE? – Florent ROMBOURG

366 Le renouvellement de la comitologie onusienne – Jean GIARD

### Droit fiscal des affaires

#### Sous la responsabilité de Karim SID AHMED et José ALBERTO SANZ DIAZ-PALACIOS

371 *Droit belge*. L'exemption de participation en Belgique anno MMXXV – Jacques MALHERBE, Philippe MALHERBE et Jean THILMANY

# Sommaire

382 *Droit espagnol.* Dépenses professionnelles et déductibilités fiscales : le point de vue du Conseil pour la défense du contribuable – María GARCÍA CARACUEL

387 *Droit italien.* La cohérence et l'efficacité fiscale des nouvelles formes européennes de résolution des crises d'entreprises – Adriano DI PIETRO

## Relire les classiques fiscaux

395 Fiscalité de guerre et impôt de solidarité. Commentaires historiques, économiques et juridiques sur l'Ordonnance du 15 août 1945 – Thierry LAMBERT

## Actualité bibliographique

397 Taxer l'intelligence artificielle – Thierry LAMBERT

## VARIA

---

401 La dimension douanière de la politique économique américaine : entre incertitudes juridiques et compétences disputées – Vincent DOIX

257 **Editorial** – Thierry LAMBERT

## TOPIC

---

### Wealth Tax

#### ■ Introduction to the topic

263 Wealth Tax – Winning Return or Direct Fault? – Thierry OBRIST

#### ■ Part one – Comparative law

265 Wealth Tax: a French Psychodrama – Frédéric DOUET

271 Wealth Tax in Switzerland, an Overview of this covert Additional Income Tax – Cedric PANCHAUD

285 Taxing Africa's Wealthy Individuals – Mamadou SALIOU BAH and Sabine MARSIT

294 Zaka: a Spiritual Wealth Tax? – Lahoucine KAKAS

301 The Future of Wealth Taxation in Spain: Constitutional, International, and EU Implications  
– Francisco M. CARRASCO GONZÁLEZ

#### ■ Part two – Tax policy issues

315 The Wealth Tax Strikes Back! Would a Global Wealth Tax Work Better than a National? – Åsa HANSSON

321 Why Are OECD Countries Repealing Their Net Wealth Taxes? – Cristina ENACHE

331 Wealth Tax and the principle of taxation according to ability to pay. Is Wealth and indicator of ability to pay? – Thierry OBRIST and Laura RUFO

343 The Minimum Wealth Tax: a Claim for Tax Justice tested by Tax Law – Simon RIO

## CHRONICLES

---

### Tax news from international organization (OECD / G20)

#### Under the responsibility of Florent ROMBOURG

361 Towards the inevitable collapse of the two pillars of the OECD? – Florent ROMBOURG

366 The renewal of UN comitology – Jean GIARD

### Business tax law column

#### Under the responsibility of Karim SID AHMED and José ALBERTO SANZ DIAZ-PALACIOS

371 *Belgian law.* Exemption from participation in Belgium anno MMXXV – Jacques MALHERBE, Philippe MALHERBE and Jean THILMANY

382 *Spanish law.* Business expenses and tax deductions: the perspective of the taxpayer's defense counsel – María GARCÍA CARACUEL

# Content

387 *Italian law.* The consistency and tax effectiveness of new European forms of corporate crisis resolution – Adriano DI PIETRO

## Rereading Tax Classics

395 Fiscalité de guerre et impôt de solidarité. Commentaires historiques, économiques et juridiques sur l'Ordonnance du 15 août 1945 – Thierry LAMBERT

## Recent bibliography

397 Taxer l'intelligence artificielle – Thierry LAMBERT

## VARIA

---

401 The Customs Dimension of the US Economic Policy: Legal Concerns and Contested Authority – Vincent DOIX

# Éditorial / Editorial



Thierry LAMBERT

*Professeur émérite Aix-Marseille Université*

*Président de l'Institut international des sciences fiscales – 2 iSF*

*Rédacteur en chef de la Revue européenne et internationale de droit fiscal*

Nous ne rentrerons pas dans un débat sans fin consistant à rechercher une définition de l'impôt sur la fortune. Dans le débat public, ses défenseurs comme ses détracteurs semblent, avec beaucoup de certitude, en connaître les contours, les principes, les avantages comme les inconvénients. Pour le personnel politique et une partie de la doctrine, l'impôt sur la fortune, l'impôt sur le capital et l'impôt sur le patrimoine, pris l'un pour l'autre, sont des notions beaucoup plus que des concepts. Dans ces conditions, chacun peut poser des définitions sans crainte d'être sérieusement contesté.

L'impôt peut en lui-même avoir une signification politique très forte. Fidèle au programme commun des partis de gauche, le Président François Mitterrand, en 1981, met en place un «impôt sur les grandes fortunes». Si pour les juristes, on ne sait pas vraiment ce qu'est un impôt sur la fortune, on a beaucoup de mal à comprendre ce que sont les «grandes» fortunes. C'est ajouter de la confusion à la confusion. Mais le message politique est très clair. La majorité socialiste envoie un signe à son allié du moment, le parti communiste, qui d'ailleurs le recevra comme tel. Plus généralement, il s'agit de faire comprendre que l'on a changé d'époque et qu'un gouvernement de gauche n'est pas le gouvernement des «riches».

De la même façon quand «l'impôt de solidarité sur la fortune» remplace «l'impôt sur les grandes fortunes», c'est un nouveau marqueur politique. L'objectif n'est plus de «faire payer les riches» mais d'avoir un mécanisme fiscal de solidarité entre les plus fortunés et ceux qui n'ont pas, ou peu, de moyens, afin de financer un revenu minimum d'insertion. On espère que l'impôt, ainsi justifié, soit acceptable.

L'impôt sur la fortune semble s'imposer quand la fortune est mal acquise.

En France, après la Seconde Guerre mondiale, l'ordonnance du 15 août 1945 a institué un «impôt de solidarité nationale» reposant sur les accroissements de patrimoines réalisés pendant la guerre considérant qu'ils n'étaient pas légitimes<sup>1</sup>. Il s'agissait d'un prélèvement général sur la fortune.

L'impôt a deux éléments. Le premier est un prélèvement sur le patrimoine existant au 4 juin 1945. Le deuxième est une contribution sur les enrichissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1940 et le 4 juin 1945, cette dernière vise les accroissements réels de patrimoine pendant cette période. La difficulté a résidé dans la définition de l'enrichissement sachant que l'application de l'ordonnance reposait sur le principe déclaratif. En effet, le contribuable était invité à déclarer, et à faire une distinction entre les biens qu'il possédait au 1<sup>er</sup> janvier 1940, et ceux acquis après cette date. La valeur nette de ces derniers a servi de base au calcul de l'enrichissement taxable.

Quand la fortune se résume au capital la chose semble plus aisée.

1. C. ROSIER, *Fiscalité de guerre et impôt de solidarité*, Paris, Société d'éditions Fidus, 1946, 356 p.

Emile de Girardin, homme de presse, député sous la monarchie de Juillet ainsi que sous la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République, défenseur de l'impôt unique sur le capital, assimilait ce dernier à l'impôt sur la fortune. Il écrivait, « l'impôt sur le capital, c'est l'impôt net, à l'exclusion de tout impôt sur le brut ; c'est l'impôt sur la fortune, à l'exclusion de tout impôt sur le travail ; c'est l'impôt sur la chose, à l'exclusion de tout impôt sur la personne ; c'est l'impôt général et uniforme, à l'exclusion de tout impôt spécial et multiple ; c'est l'impôt aboli, car c'est l'impôt forcé transformé en prisme volontaire d'assurance proportionnelle à la valeur des objets assurés »<sup>2</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 existe en France un impôt sur la fortune immobilière qui a remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune. Le législateur pouvait fort bien dire que c'est un impôt circonscrit au patrimoine immobilier, la fortune d'une personne ne se résumant pas à celui-ci. En considérant qu'il repose sur la fortune immobilière, il laisse penser que c'est un impôt qui s'appliquerait aux personnes les plus aisées. Le patrimoine immobilier taxable, qui doit excéder 1,3 million d'euros, est la somme des valeurs imposables des biens immobiliers, sous déduction des dettes<sup>3</sup>.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans un rapport de 2009, propose « d'étudier l'ensemble des prélèvements sur le patrimoine, qu'ils soient assis sur les biens détenus, sur les biens transmis ou sur les revenus récurrents produits par ces mêmes biens »<sup>4</sup>, ce qui autorise une approche globale et transversale du sujet. Cette méthode lui a permis d'étudier l'impôt de solidarité sur la fortune, les taxes foncières, mais aussi les droits de mutation notamment. Sa conclusion n'appelle pas de commentaires : « dans un schéma idéal, les prélèvements sur le patrimoine doivent assurer le meilleur rendement fiscal en minimisant les effets négatifs sur l'économie, voire en orientant l'épargne vers le financement du développement économique du pays, tout en garantissant une juste répartition de l'impôt en fonction des capacités contributives »<sup>5</sup>.

La méthode du Conseil n'est néanmoins pas totalement satisfaisante. On peut imaginer, par exemple, que l'imposition des transactions financières, comme l'imposition du capital des entreprises soient mises au débat. Mais, si nous le faisons, peut-être ne serions-nous plus tout à fait dans notre sujet : l'impôt sur la fortune qui n'est pas en tous points synonyme d'impôt sur le capital. On voit là l'importance des mots.

Le dossier que nous vous livrons est une contribution au débat public. Le mot, et notamment celui de « fortune », ne doit pas être un obstacle. La méthode pour savoir ce qui se cache derrière le mot est tout à fait essentielle. Les contributions qui vous sont proposées entendent ouvrir quelques pistes de réflexions.

Bonne lecture!

2. E. DE GIRARDIN, *L'impôt*, Paris, éd. Librairie nouvelle, 1853, p. 301.

3. J.J. BIENVENU, T. LAMBERT et L. VAPAILLE, *Droit fiscal*, 6<sup>e</sup> éd., coll. Droit fondamental – Classiques, Paris, PUF, 2024, pp. 473-482.

4. Conseil des prélèvements obligatoires, « Le patrimoine des ménages », La documentation française, 2009, p. 12.

5. *Ibid.*, p. 286.

\*

\* \*

*We will not enter into an endless debate looking for a definition of wealth tax. In the public debate, its advocates and detractors seem to know with a great deal of certainty its contours, principles, advantages and disadvantages. For politicians and some academics, wealth tax, capital tax and this tax, taken together, are much more than concepts. Under these conditions, anyone can lay down definitions without fear of being seriously challenged.*

*The tax itself can have a very strong political meaning. In keeping with the common program of the left-wing parties, President François Mitterrand introduced a “tax on large fortunes” in 1981. While legal experts do not really know what a wealth tax is, it is very difficult to understand what “large” fortunes are. It’s just adding confusion to confusion. But the political message is very clear. The Socialist majority is sending a signal to its ally of the moment, the Communist Party, which will receive it as such. More generally, the message is that times have changed and that a left-wing government is not the government of the “rich”.*

*In the same way, when the “solidarity tax on wealth” replaces the “tax on large fortunes”, it is a new political marker. The aim is no longer to “make the rich pay”, but to create a tax mechanism to ensure solidarity between the wealthiest and those with little or no means, in order to finance a minimum income for the poor. We hope that the tax, thus justified, will be acceptable.*

*Wealth tax seems to be necessary when wealth is ill-gotten.*

*In France, after the Second World War, the ordinance of 15 August 1945 introduced a “national solidarity tax” based on increases in wealth made during the war, which were considered to be unjustified<sup>6</sup>. It was a general levy on wealth.*

*The tax has two components. The first is a levy on wealth existing on 4<sup>th</sup> June 1945. The second is a levy on wealth accumulated between 1<sup>st</sup> January 1940 and 4<sup>th</sup> June 1945, the latter covering real increases in wealth during this period. The difficulty lay in defining enrichment, given that the application of the ordinance was based on the declaratory principle. Taxpayers were required to declare and distinguish between the assets they owned on 1<sup>st</sup> January 1940 and those acquired after that date. The net value of the latter served as the basis for calculating taxable enrichment.*

*When wealth is reduced to capital, things seem easier.*

*Emile de Girardin, a journalist and member of parliament under the July Monarchy and the Third and Fourth Republics, was an advocate of a single tax on capital, which he equated with a tax on wealth. He wrote, “the tax on capital is the net tax, to the exclusion of any tax on the gross; it is the tax on wealth, to the exclusion of any tax on labour; it is the tax on the thing, to the exclusion of any tax on the person; it is the general and uniform tax, to the exclusion of any special and multiple tax; it is the abolished tax, because it is the forced tax transformed into a voluntary prism of insurance proportional to the value of the insured objects”<sup>7</sup>.*

*Since 1<sup>st</sup> January 2018, France has had a real estate wealth tax that has replaced the solidarity tax on wealth. The legislator could well have said that this is a tax limited to real estate assets, since a person’s wealth does not boil down to that. By considering that it*

6. C. ROSIER, *Fiscalité de guerre et impôt de solidarité*, Paris, Société d’éditions Fidus, 1946, 356 p.

7. E. DE GIRARDIN, *L’impôt*, Paris, éd. Librairie nouvelle, 1853, p. 301.

is based on property wealth, it suggests that it is a tax that would apply to the wealthiest people. Taxable property wealth, which must exceed €1.3 million, is the sum of the taxable value of the property, less debts<sup>8</sup>.

In a 2009 report, the Conseil des Prélèvements Obligatoires (French Council on Compulsory Levies) suggested “studying all taxes on wealth, whether they are levied on assets held, on assets passed on or on the recurring income generated by these same assets”<sup>9</sup>, which allows for a global, cross-sectoral approach to the subject. This method has enabled it to study wealth solidarity tax, property taxes and transfer duties in particular. His conclusion is unambiguous: “ideally, taxes on wealth should ensure the best tax yield by minimising the negative effects on the economy, or even by directing savings towards financing the country’s economic development, while guaranteeing a fair distribution of the tax according to taxpaying capacity”<sup>10</sup>.

The Council’s method is not entirely satisfactory, however. It is conceivable, for example, that the taxation of financial transactions, like the taxation of corporate capital, could be put up for debate. But if we did that, we might not be entirely on topic: wealth tax, which is not in every way synonymous with capital tax. Here we see the importance of words.

The dossier we are presenting to you is a contribution to the public debate. The word, and in particular the word “wealth”, must not be an obstacle. The method of finding out what lies behind the word is absolutely essential. These contributions are intended to open up a few lines of thought.

Happy reading!

8. J.J. BIENVENU, T. LAMBERT et L. VAPAILLE, *Droit fiscal*, 6<sup>e</sup> éd., coll. Droit fondamental – Classiques, Paris, PUF, 2024, pp. 473-482.

9. Conseil des prélèvements obligatoires, « Le patrimoine des ménages », La documentation française, 2009, p. 12.

10. *Ibid.*, p. 286.

# DOSSIER

## TOPIC

### Impôt sur la fortune

#### Présentation du dossier

- 263 Impôt sur la fortune – retour gagnant ou faute directe ? – Thierry OBRIST

#### Première partie – Droit comparé

- 265 L'impôt sur la fortune : un psychodrame français – Frédéric DOUET
- 271 Wealth Tax in Switzerland, an Overview of this covert Additional Income Tax – Cedric PANCHAUD
- 285 L'imposition des personnes physiques fortunées en Afrique – Mamadou SALIOU BAH et Sabine MARSIT
- 294 La Zakat – un (ISF) Impôt Spirituel sur la Fortune? – Lahoucine KAKAS
- 301 The Future of Wealth Taxation in Spain: Constitutional, International, and EU Implications – Francisco M. CARRASCO GONZÁLEZ

#### Deuxième partie – Questions de politique fiscale

- 315 The Wealth Tax Strikes Back! Would a Global Wealth Tax Work Better than a National? – Åsa HANSSON
- 321 Why Are OECD Countries Repealing Their Net Wealth Taxes? – Cristina ENACHE
- 331 L'impôt sur la fortune et principe d'imposition selon la capacité contributive. La fortune est-elle un indicateur de la capacité contributive? – Thierry OBRIST et Laura RUFO
- 343 L'impôt plancher sur la fortune : une revendication de justice fiscale à l'épreuve du droit fiscal – Simon RIO



## Impôt sur la fortune – retour gagnant ou faute directe ?

*Wealth Tax – Winning Return or Direct Fault?*



Thierry OBRIST

*Professeur ordinaire à l'Université de Neuchâtel  
Avocat*

Que l'on soit fan de tennis ou non – j'écris ces quelques lignes en plein Roland-Garros – lorsque l'on réfléchit à l'impôt sur la fortune, on est tiraillé entre l'impression de retour en force d'un impôt qui avait tendance à disparaître et un sentiment d'erreur auto-infligée par un législateur cherchant désespérément à équilibrer ses comptes nationaux, au risque de générer des incohérences du système fiscal pris en compte dans son ensemble. Le retour gagnant d'une part, la faute directe de l'autre.

D'un côté, on constate qu'en France par exemple, l'impôt de solidarité sur la fortune a été récemment aboli mais que des tentatives de le réinstaurer attirent une certaine attention tant au niveau politique qu'académique. Tel est également le cas en Angleterre, où une commission parlementaire a été établie avec pour but de réfléchir à l'introduction d'un impôt sur la fortune généralisé. En outre, des discussions ont lieu au sein de l'ONU et des spécialistes planchent sur la question de l'introduction d'un impôt sur le patrimoine des personnes physiques qui serait globalement coordonné. L'impôt mal aimé qu'est l'impôt sur la fortune gagne donc en popularité et menace de faire son grand retour. Dans le présent dossier, on revient sur le « psychodrame » – comme l'appelle Frédéric Douet – de l'impôt sur la fortune français, puis on présente cet impôt

existant en Suisse (Cédric Panchaud), en Espagne (Francisco M. Carrasco González) et dans certains pays africains (Mamadou Saliou Bah et Sabrine Mar-sit). On parlera aussi de la Zakat, cette contribution volontaire sur la fortune de droit islamique que Lahoucine Kakas appelle l'ISF pour « impôt spirituel sur la fortune ».

De l'autre côté, on sent une grande réticence de la doctrine quant à l'efficacité économique, la constitutionnalité, la neutralité économique ou encore le caractère « juste » de l'impôt sur la fortune. C'est ce qui ressort des articles sur la question de l'opportunité d'introduire un impôt global sur la fortune des personnes physiques (Åsa Hansson) ainsi que l'analyse économique de l'impôt sur la fortune (Cristina Enache), ou encore de notre article sur l'analyse de la fortune en tant qu'indicateur de la capacité contributive (Thierry Obrist et Lara Rufo). En outre, l'idée – formulée par Gabriel Zucman – d'introduire un impôt à 2 % sur le patrimoine net des contribuables dits « ultra-riches » est analysée sous un angle critique (Simon Rio).

Si un bon impôt est un impôt équitable, efficace, simple et accepté par le plus grand nombre, le présent dossier devra contribuer à la réflexion permettant de rendre possible le retour gagnant de l'impôt sur la fortune et d'éviter la faute directe.



# L'impôt sur la fortune : un psychodrame français

*Wealth Tax: a French Psychodrama*



Frédéric DOUET

Professeur à l'Université Rouen-Normandie

Depuis son instauration en 1982 en France, l'impôt sur la fortune ne cesse de déchaîner les passions. La question mérite d'être examinée de façon objective et pragmatique, et ce afin de déterminer si cet impôt doit être maintenu en l'état, aménagé ou supprimé.

*Since its introduction in France in 1982, the wealth tax has consistently stirred strong debates. The issue deserves to be examined objectively and pragmatically in order to determine whether this tax should be maintained in its current form, modified, or abolished.*

En France, l'impôt sur la fortune a été institué pour la première fois en 1982. Depuis, il ne cesse de déchaîner les passions alors que son produit – 2,3 milliards d'euros en 2023 – est relativement faible par rapport à l'ensemble de celui des autres impôts (542,8 milliards d'euros en 2023, y compris l'impôt sur la fortune immobilière). Il existe une fracture entre ses partisans et ses opposants, les uns et les autres étant dans l'incapacité de débattre sereinement du sujet. L'impôt sur la fortune serait un impôt dit de « gauche ». En réalité, ce débat est daté. La discussion entre les impôts de « gauche » et ceux de « droite » est un luxe de pays riche. Compte tenu de l'état catastrophique de ses finances publiques, la France n'en a plus les moyens. Il est temps de déconnecter notre système fiscal des postures politiciennes et d'avoir une approche pragmatique de la fiscalité, notamment en matière d'impôt sur la fortune. Pour cela, il convient d'avoir à l'esprit l'évolution de l'impôt sur la fortune français (I) avant de s'interroger sur son avenir (II).

## I. De l'IGF à l'IFI en passant par l'ISF

Afin d'avoir une vision d'ensemble de la problématique relative à l'impôt sur la fortune en France, il

faut aborder successivement son historique (A), les caractéristiques de l'impôt sur la fortune immobilière (B) et les difficultés qu'il soulève (C).

### A. Historique de l'impôt sur la fortune en France

À l'occasion de l'élection présidentielle de 1981, la 34<sup>e</sup> des 110 propositions du candidat François Mitterrand était l'institution d'un impôt sur les grandes fortunes (IGF) selon un barème progressif. Cette proposition était présentée comme une mesure de justice sociale. Issu de la loi de finances pour 1982 (L. n° 81-1160, 30 décembre 1981, art. 2), l'impôt sur la fortune est entré en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982. Il avait vocation à être supporté par les foyers fiscaux dont l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables avait, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, une valeur nette supérieure à 3 200 000 francs (487 834 euros). Deux catégories de personnes étaient soumises à l'IGF. Il s'agissait d'une part, des personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens situés en France ou hors de France et, d'autre part, des personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France, à raison de leurs biens situés en France.

Durant la période de cohabitation, l'impôt sur la fortune a été supprimé par Jacques Chirac, alors premier ministre, au titre des années 1987 et 1988. Après cette période de répit, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été instauré par Michel Rocard, devenu premier ministre à son tour, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Après son élection à la présidence de la République, Emmanuel Macron a recentré l'impôt sur la fortune sur l'immobilier (IFI). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, il s'agit d'un impôt déclaratif dû annuellement par les foyers fiscaux possédant, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, un patrimoine immobilier imposable d'une valeur nette supérieure à 1 300 000 euros (CGI, art. 964 à 838 – voy. plus particulièrement sur l'IFI : F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, 24<sup>e</sup> éd., LexisNexis, 2025, n<sup>os</sup> 1819 et s.).

## B. Caractéristiques de l'IFI

Les principales dispositions de l'ISF ont été calquées sur celles de l'IGF et celles de l'IFI l'ont été à leur tour sur celles de l'ISF. Partant, l'IFI présente trois caractéristiques essentielles.

En premier lieu, il est dû (CGI, art. 964) :

- par les personnes physiques ayant, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, leur domicile fiscal en France et des actifs imposables, situés en France ou hors de France, d'une valeur nette supérieure au seuil d'imposition de 1 300 000 euros. Toutefois, les personnes physiques qui n'ont pas été fiscalement domiciliées en France au cours des cinq années civiles précédant celle au cours de laquelle elles ont leur domicile fiscal en France ne sont imposables qu'à raison de leurs biens imposables situés en France. Cette mesure s'applique au titre de chaque année au cours de laquelle le redevable conserve son domicile fiscal en France, et ce jusqu'au 31 décembre de la cinquième année qui suit celle au cours de laquelle le domicile fiscal a été établi en France ;
- et par les personnes physiques, non domiciliées fiscalement en France au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, propriétaires, à la même date, de biens et de droits imposables situés en France d'une valeur nette excédant le seuil d'imposition de 1 300 000 euros.

En deuxième lieu, l'IFI est, au même titre que l'impôt sur le revenu, un impôt familial, c'est-à-dire que son montant dépend des biens et des droits

imposables qui appartiennent aux membres du foyer fiscal. Les couples mariés, les pacsés et les concubins notoires font en principe l'objet d'une imposition commune en matière d'impôt sur la fortune (CGI, art. 964 – la notion de « concubinage notoire » soulève des difficultés. Voy. plus particulièrement sur cette question : F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 1828 et 2874). Seules les personnes mariées sont susceptibles de faire l'objet d'impositions distinctes. Il en va de la sorte soit lorsqu'elles sont séparées de biens et ne vivent pas sous le même toit, soit lorsqu'elles ont été autorisées à avoir des résidences séparées au cours d'une instance en divorce ou en séparation de corps (CGI, art. 964 et 6, 4 a et b – voy. plus particulièrement sur les difficultés soulevées par la notion « d'autorisation de résider séparément au cours d'une instance en divorce ou en séparation de corps » : F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 1271 et s.). Les époux imposés de façon commune et les pacsés sont solidaires pour le paiement de l'IFI (CGI, art. 1723<sup>ter</sup> 00 B). Le législateur n'a pas prévu la même mesure à l'égard des concubins notoires en dépit du fait que ceux-ci font l'objet d'une imposition commune. Par ailleurs, les actifs taxables appartenant aux enfants mineurs doivent être compris dans l'assiette de l'IFI de leurs parents lorsque ceux-ci ont l'administration légale des biens de leurs enfants (CGI, art. 965 – voy. plus particulièrement sur cette question : F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 1831 et s.). Contrairement à la solution applicable en matière d'impôt sur le revenu (CGI, art. 6, 2), les parents ne peuvent pas demander que leurs enfants mineurs soient imposés séparément.

En troisième et dernier lieu, certains biens sont exonérés d'IFI. Il s'agit des actifs immobiliers affectés à l'activité professionnelle du contribuable, des bois et forêts, des biens ruraux, des parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers (CGI, art. 975 et s. – voy. plus particulièrement sur cette question : F. DOUET, *Précis de droit fiscal de la famille*, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 1901 et s.).

## C. Difficultés soulevées par l'IFI

Au-delà des questions relatives à l'opportunité du maintien ou non de l'impôt sur la fortune en France (voy. *infra* II-A), celui-ci soulève trois séries de difficultés relatives à son taux marginal (1), à son assiette (2) et au fait qu'il repose sur un postulat erroné (3).

### 1. Taux marginal de l'IFI

L'impôt sur la fortune est liquidé sur la base d'un barème progressif comportant six tranches (CGI, art. 977 – 0 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine n'excédant pas 800 000 euros, 0,5 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 800 000 euros et inférieure ou égale à 1 300 000 euros, 0,7 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 1 300 000 euros et inférieure ou égale à 2 570 000 euros, 1 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 2 570 000 euros et inférieure ou égale à 5 000 000 euros, 1,25 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 5 000 000 euros et inférieure ou égale à 10 000 000 euros et 1,5 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 10 000 000 euros). Depuis 1982, son taux marginal reste invariablement fixé à 1,5 %. À l'époque, ce taux avait été fixé sur la base de 10 % du rendement de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à dix ans, rendement qui flirtait avec les 15 % et auquel correspondait un taux marginal de 1,5 %. De février 2018 à juin 2019, le taux de l'OAT à dix ans a varié entre 0,95 % en février 2018 et 0,01 % en juin 2019. De juillet 2019 jusqu'en septembre 2021, ce taux est devenu négatif, jusqu'à atteindre 0,41 % en septembre 2019. Le taux de l'OAT à dix ans a fortement progressé depuis janvier 2022. Début janvier 2025, il était de 3,2 %. Suivant la logique de 1981, le taux marginal de l'impôt sur la fortune aurait dû donc être de 0,32 %. Le vrai problème de cet impôt est donc son taux marginal.

### 2. Assiette de l'IFI

Emmanuel Macron a fait le choix de recentrer l'impôt sur la fortune sur l'immobilier afin d'inciter ses redevables à délaisser la « rente immobilière » pour investir dans l'économie dite « réelle ». Ce raisonnement consiste à taxer les biens improductifs. Il aurait donc été logique d'inclure dans l'assiette de l'impôt sur la fortune les bijoux, les œuvres d'art, les objets de collection, les voitures de luxe, les yachts, ... Or tel n'a pas été le cas.

### 3. Postulat erroné de l'IFI

70 % des foyers fiscaux qui étaient soumis à l'ISF – soit environ 250 000 foyers – avaient un patrimoine compris entre 1,3 et 2,4 millions d'euros composé à 80 % d'immobilier, dont une grosse partie constituée par leur résidence principale. Pour les 30 % qui restaient – soit environ 107 000 foyers fiscaux – la tendance s'inversait. À partir du moment

où la résidence principale est généralement le principal actif immobilier des redevables de l'IFI, c'est une vue de l'esprit d'imaginer que ceux-ci vont la vendre pour en acheter une moins onéreuse afin d'utiliser la différence pour investir dans l'« économie réelle ». En réalité, les « grands gagnants » du passage de l'ISF à l'IFI ont été les très riches parmi les riches. Ceux-ci se déplacent librement dans un monde ouvert. La solution de facilité a donc consisté à taxer davantage l'immobilier qui, par définition, n'est pas délocalisable. La justice fiscale devrait conduire le législateur à s'emparer du sujet en augmentant de façon substantielle l'abattement pratiqué sur la résidence principale – abattement qui est actuellement de 30 % (CGI, art. 973) – voire en l'exonérant purement et simplement.

Par ailleurs, la question revêt une dimension psychologique. Les Français soumis à l'IFI ayant un patrimoine inférieur à 2,4 millions d'euros n'ont pas d'appétence pour le risque. De plus, ils voient leur capacité d'investissement dans l'« économie réelle » amputée par cet impôt. Leur patrimoine est souvent constitué de biens acquis au cours d'une vie de travail et/ou de biens reçus de leurs parents. La tendance s'inverse au-delà de ce seuil. Il est envisageable qu'un contribuable ayant un patrimoine supérieur à 2,4 millions d'euros place une fraction de celui-ci dans l'économie dite « réelle », par exemple 1 ou 2 millions d'euros sur un patrimoine de 10 millions d'euros. Mais la fraction de ces contribuables est marginale parmi ceux soumis à l'IFI. Au-delà des postures politiciennes, les effets bénéfiques de l'IFI sur l'économie « réelle » ne sont pas quantifiables. La solution consisterait à réintroduire l'ISF en assortissant d'une réduction non plafonnée égale à 100 % des sommes investies dans les petites et moyennes entreprises. Cela reviendrait au même tout en ayant l'assurance de rendre effective la philosophie de l'impôt sur la fortune, à savoir drainer 1,9 milliard d'euros par an vers les entreprises qui en ont le plus besoin.

## II. Avenir de l'impôt sur la fortune en France

Le produit de l'IFI devait être de 850 millions d'euros par an. Il a rapporté 1,3 milliard d'euros en 2018, 2,10 milliards d'euros en 2019, 1,56 milliard d'euros en 2020, 1,56 milliard d'euros en 2021, 2,35 milliards d'euros en 2022, 1,9 milliard d'euros en 2023 et 2,2 milliards d'euros en 2024. Au titre de l'année 2024, les foyers fiscaux redevables de cet impôt étaient 186 000. Le patrimoine brut était de 544 milliards d'euros et le patrimoine net imposable de 467 milliards d'euros après déduction de l'abattement

de 30 % non plafonné sur la résidence principale et des dettes. Partant, il faut s'interroger sur l'avenir de l'impôt sur la fortune en France. À cet égard, deux solutions radicalement opposées sont envisageables. Il s'agit de sa suppression (A) ou de son aménagement (B).

### A. Suppression de l'impôt sur la fortune en France

À de rares exceptions près, le sujet de la suppression de l'impôt sur la fortune tétanise littéralement les partis de droite. Jacques Chirac y a vu la cause de sa défaite aux élections présidentielles de 1988. Au nom du mantra de la lutte contre les inégalités, la gauche avance que la suppression de l'impôt sur la fortune serait un cadeau fait aux « riches ». Reste à s'entendre sur ce qu'il convient d'entendre par « riches ». S'il s'agit d'un impôt supporté par les « riches », il semble logique de penser qu'un foyer fiscal commence à être « riche » à partir du moment où son patrimoine a une valeur nette supérieure au seuil d'imposition, en l'occurrence supérieure à 1 300 000 euros.

En 2012, François Hollande a notamment axé sa campagne présidentielle sur l'hyper-taxation des riches. En 2006, alors qu'il était premier secrétaire du Parti socialiste, il a déclaré : « *Je n'aime pas les riches, je n'aime pas les riches, j'en conviens* » (émission *À vous de juger*), et ce tout en fixant à 4 000 euros nets par mois le seuil à partir duquel on devait être considéré comme « riche ». En 2011, une personne était perçue comme « riche » par les Français à partir d'un revenu mensuel net de 6 308 euros (*Le Monde*, mardi 4 octobre 2011, n° 20746, p. 18). En 2007, Ségolène Royal – qui était alors la compagne de François Hollande – a refusé de se rendre à Deauville pour assister au « Women's forum » au motif que cette ville serait une ville de « riches ». Mais peu de temps après, les médias ont révélé que Ségolène Royal et François Hollande étaient assujettis à l'impôt sur la fortune. Leur déclaration faisait notamment apparaître une maison située dans le sud de la France dans un lieu où il est de notoriété publique que le prix de l'immobilier est prohibitif. Il n'y a donc qu'un pas à franchir pour considérer que Ségolène Royal et François Hollande stigmatisaient les « riches » pour des raisons basement électorales.

En 2010, 75 % des Français étaient contre la suppression de l'ISF, 19 % favorables et 6 % sans opinion (*Le Monde*, mercredi 22 septembre 2010, n° 20423, p. 8). L'impôt sur la fortune aurait dû être

supprimé à l'occasion d'une réforme de la fiscalité du patrimoine dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative au printemps 2011. Mais à la veille de l'élection présidentielle de 2012, la dictature des sondages a conduit Nicolas Sarkozy à abandonner ce projet. Durant la campagne présidentielle de 2012, François Hollande a effectué un rétropédalage en modérant ses propos de 2006 : « *Cette formule était finalement trop rapide. Ce que j'apprécie, c'est le talent, le travail, le mérite. Ce que je n'accepte pas c'est la richesse indécente* ». En 2018, Emmanuel Macron a fait le choix de maintenir l'impôt sur la fortune en le centrant sur l'immobilier.

Dans ce contexte, il n'est pas possible de faire l'économie d'un débat sur la question de la suppression de l'impôt sur la fortune en France. Dans ce domaine, la France est en effet à contre-courant de quasiment tout le reste de l'Europe et des pays occidentaux. À l'exception, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse (en Suisse, l'impôt sur la fortune est obligatoire au niveau cantonal. Il est prévu par la loi fédérale d'harmonisation qui s'adresse aux législateurs cantonaux. Les cantons déterminent les taux de l'impôt, qui sont parfois très faibles, comme par exemple 0,1 % de la fortune imposable dans le canton de Nidwald), tous les autres pays l'ont supprimé : le Japon en 1950, l'Italie en 1992, l'Autriche en 1994, l'Allemagne, le Danemark et l'Irlande en 1997, la Finlande et le Luxembourg en 2006, la Suède en 2007, l'Espagne en 2008 (en Espagne, l'impôt sur la fortune a été temporairement rétabli en 2011 et en 2012), la Grèce en 2009 et la Hongrie en 2010. Non sans humour, les Suisses appelaient l'« ISF » l'« Invitation à Sortir de France ». Les Anglais surenchérisaient en ajoutant que l'impôt sur la fortune avait entraîné une vague d'immigration de Français à Londres supérieure à celle de 1789. Les Belges terminaient en disant : « L'impôt de solidarité sur la fortune est un impôt formidable institué par la France pour faire la fortune de la Belgique ». Depuis sa transformation en « IFI », l'impôt sur la fortune est devenu l'« Invitation à Fuir l'Immobilier ». Les nombreux exilés fiscaux français ne paient plus en France ni impôt sur le revenu, ni prélèvements sociaux, ni TVA, ni impôts locaux. Selon certains, la TVA que les exilés fiscaux auraient acquittée en France s'ils y étaient restés aurait pu être deux fois supérieure à ce que rapportait l'impôt de solidarité sur la fortune (P. ARTUS, *Le Monde*, 14 février 2007). Le pragmatisme – c'est-à-dire l'idée que moins d'impôts ne tue pas l'impôt – peut dès lors conduire à supprimer l'impôt sur la fortune en France.

## B. Aménagements de l'impôt sur la fortune en France

Les aménagements de l'impôt sur la fortune en France s'orientent vers l'impôt plancher sur la fortune (1), l'ISF dit « climatique » (2) et l'impôt sur la fortune improductive (3).

### 1. Impôt plancher sur la fortune

Le 20 février 2025, l'Assemblée nationale a adopté une proposition de loi instaurant un « impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches », prélèvement dénommé « Impôt Plancher sur la Fortune » (IPF) que l'on peut qualifier d'« Invitation à partir de France ». Celui-ci pourrait théoriquement générer entre 15 et 25 milliards d'euros de recettes par an. L'idée serait de taxer davantage les 4 000 contribuables français, soit 0,01 % des contribuables, dont le patrimoine est supérieur à 100 millions d'euros. Leur taux réel d'imposition ne serait que de 2 %. Selon les partisans de l'IPF, ces contribuables « suroptimiserait » leur contribution à la Nation en constituant une société *holding* pour y thésauriser les dividendes de ses filiales, permettant ainsi aux associés de cette société de s'en servir comme d'une tirelire et d'échapper à l'impôt sur les sommes mises en réserve. Cette idée, rabâchée *ad nauseam* par l'économiste « pikettiste » Gabriel Zucman, repose en réalité sur un postulat erroné qui consiste à confondre les revenus et le patrimoine. En effet, conserver les résultats des filiales au sein d'une *holding* patrimoniale n'est pas une fin en soi. Si les sommes accumulées ne sont pas consacrées à la réalisation de nouveaux projets, vient obligatoirement un jour où se pose la question de leur distribution ou de la transmission par donation ou succession des titres de la *holding*.

En cas de distribution, les sommes sont soumises à l'impôt sur le revenu (*a minima* 12,8 % en cas d'option pour la *flat tax*), aux prélèvements sociaux (17,2 % de CSG, de CRDS et de prélèvement de solidarité) et, pour certains contribuables, à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (jusqu'à 4 %) et, au titre de l'année 2025, à la contribution différentielle sur les hauts revenus. Les associés ne peuvent donc pas appréhender ces sommes en franchise d'impôt. Sinon, comme par exemple en cas de prise en charge par la société d'une dépense personnelle à l'un de ses associés, il s'agit de distributions irrégulières sanctionnables fiscalement et pénalement.

À défaut de distribution, la valeur des titres augmente au fur et à mesure de l'accumulation des réserves.

Leur transmission par donation ou succession donne alors lieu à davantage de droits de mutation à titre gratuit, sans compter que les donataires ou les héritiers seront imposés s'ils décident ensuite d'une distribution de dividendes.

Par ailleurs, l'IPF pose la question de sa conformité au droit au respect des biens proclamés par la Convention européenne des droits de l'homme, terrain sur lequel la France a déjà été condamnée (condamnation de la France pour violation du droit au respect des biens édictés par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme : CEDH, 7 décembre 2023, n° 26604/16, *RJF*, 2/24, n° 189, étude Olivier NÉGRIN, *RJF*, 5/24, p. 7). En effet, cette taxe n'est pas une taxe sur le patrimoine mais un impôt sur des revenus virtuels. Elle permet de taxer les plus-values qu'une personne pourrait réaliser si elle vendait les biens lui appartenant, notamment ses biens professionnels. Le rendement du patrimoine à long terme est d'environ 3 %. Le taux de 0,5 % correspond à 3 % du taux du prélèvement forfaitaire sur les dividendes (12,8 %) majoré de celui de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (4 %).

L'IPF n'a pas donné lieu à une étude d'impact préalable. Or les prélèvements obligatoires sur le capital représentaient 11,2 % du PIB en France en 2022, contre une moyenne de 8,9 % dans l'Union européenne. La France est déjà championne toutes catégories des prélèvements obligatoires avec des résultats tout aussi calamiteux. En effet, les Français ne cessent de se paupériser, résultat de plusieurs décennies de fiscalisme débridé pour financer des politiques publiques aussi inefficaces que coûteuses. Au-delà d'un certain niveau de pression fiscale, les contribuables mettent en place des stratégies d'évitement. Les plus fortunés d'entre eux vivent dans un monde ouvert. La Norvège l'a appris à ses dépens avant de faire machine arrière. Une très légère augmentation de l'impôt sur la fortune a fait fuir, notamment vers la Suisse, plusieurs dizaines de multimillionnaires et milliardaires norvégiens. Cet exemple devrait conduire à faire preuve de pragmatisme fiscal et de lucidité économique. Le patrimoine des entrepreneurs est essentiellement composé de biens professionnels dont la valeur est théorique tant qu'ils ne sont pas vendus. Il est probable qu'ils choisiront de s'exiler pour éviter de siphonner la trésorerie de leurs sociétés pour payer l'IPF en plus de l'impôt sur le revenu (jusqu'à 45 %), la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (jusqu'à 4 %), la contribution sociale généralisée (9,2 %), la contribution au remboursement de la dette sociale (0,5 %), le

prélèvement de solidarité (7,5 %) et l'IFI (jusqu'à 1,5 %), et ce sans compter les impôts locaux, la TVA et les cotisations sociales.

Les chances d'adoption de l'IPF par le Sénat sont très minces. Amélie de Montchalin, la ministre des Comptes publics, est opposée à cet impôt qu'elle juge « confiscatoire et inefficace », et ce tout en réfléchissant à un « impôt minimal différentiel » destiné à faire en sorte que la somme des impôts payés soit au moins égale à 0,5 % du patrimoine, en excluant les biens professionnels. S'il voyait le jour, ce projet pourrait marquer le retour de l'ISF en France.

## 2. ISF dit « climatique »

Lors de l'élection présidentielle de 2022, Yannick Jadot et Anne Hidalgo ont proposé chacun un impôt sur la fortune dit « climatique ». Celui-ci repose sur le postulat que les plus riches seraient ceux qui émettraient le plus de CO<sub>2</sub> (rapport Greenpeace, 2020 ; rapport World Inequality Lab, 2021. Selon ce second rapport, 10 % des plus fortunés seraient à l'origine de la moitié des émissions mondiales de gaz à effet de serre) et, c'est pour cette raison, qu'il conviendrait de les taxer davantage.

Pour Anne Hidalgo, tous les foyers ayant un patrimoine net d'au moins 1 300 000 euros devraient être soumis à l'ISF « climatique ». La version de Yannick Jadot est plus sophistiquée. Il s'agirait d'indexer l'impôt sur les émissions de gaz à effet de serre induites par les placements financiers des ménages les plus riches afin de les inciter à décarboner leurs placements. Le produit de la version verte de l'impôt sur la fortune est évalué à 4,3 milliards d'euros par an. Il serait dédié en totalité à un fonds d'accompagnement de la transition écologique, posant au passage la question du respect du principe d'universalité budgétaire en vertu duquel une catégorie de recettes ne peut être affectée à la couverture d'une seule sorte de dépenses.

Cependant, grâce à son parc nucléaire, la France représente seulement 0,9 % des émissions de CO<sub>2</sub> de la planète, loin derrière l'Allemagne (2,2 %) et très loin derrière l'Inde (6,6 %), les USA (14,5 %) et, surtout, la Chine (28,2 %). Il est possible de rétorquer que le bon score de la France s'explique par le fait que sa désindustrialisation conduit à faire venir de Chine bon nombre des produits qui y sont consommés et, qu'indirectement, les Français émettent en réalité plus de CO<sub>2</sub>. Cela peut conduire à préférer à l'ISF climatique une taxe carbone qui

pèserait sur les produits manufacturés importés au sein de l'Union européenne. En supposant qu'il soit possible de parvenir à un consensus entre les États membres, il faudrait alors s'interroger sur le report de cette taxe sur les consommateurs. Le phénomène serait le même qu'avec la taxe numérique que les GAFAM ont répercuté sur les internautes. Sous réserve du respect du principe d'universalité budgétaire, la solution pourrait être de consacrer tout ou partie des prélèvements assis sur les énergies fossiles, soit environ 35 milliards d'euros (15 milliards d'euros de TVA et 20 milliards d'euros de taxes spécifiques, dont 18 milliards d'euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), à la lutte contre le réchauffement climatique et à aider les ménages les plus modestes dans leur transition énergétique.

## 3. Impôt sur la fortune improductive

À l'occasion des débats relatifs au budget 2026, les députés ont adopté à une courte majorité (163 voix contre 150) l'impôt sur la fortune improductive (nouvel IFI). S'il voyait le jour, cet impôt présenterait trois différences par rapport à l'actuel Impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Tout d'abord, la résidence principale serait exonérée à concurrence d'un million d'euro contre actuellement un abattement de 30 %. Ensuite, au-delà du seuil d'imposition de 1,3 millions d'euros, un taux unique de 1 % se substituerait au barème progressif allant de 0,5 à 1,5 %.

Enfin, l'assiette serait élargie à tous les biens jugés « improductifs », c'est-à-dire, outre l'immobilier, les actifs numériques (notamment les monnaies virtuelles), les contrats d'assurance-vie en euros et les meubles corporels de valeur (objets d'art, de collection et d'antiquité, bijoux, véhicules de collection, yachts...).

Outre le fait que le nouvel IFI n'a pas été précédé d'une étude d'impact, il faut notamment souligner, qu'en France, l'encours de l'assurance-vie dépasse 2 000 milliards d'euros. Environ, 60 % des sommes sont versées sur des fonds en euros et les 40 % sur des fonds en unités de compte. Les premières sont composées de 60 à 80 % de placements obligataires, c'est-à-dire d'emprunts d'États et d'obligations d'entreprises. Ces investissements innervent donc l'économie. Le nouvel IFI est donc l'exemple type des mesures irréfléchies votées à la va-vite par démagogie.

# Wealth Tax in Switzerland, an Overview of this covert Additional Income Tax

*L'impôt sur la fortune en Suisse, un aperçu de cet impôt supplémentaire occulte sur le revenu*



Cedric PANCHAUD

Lawyer

Ph.D.

Qualified as notary public

Certified tax expert

Partner with Beker Guiramand & Partners, Geneva

This article gives a critical overview of the Swiss wealth tax, from its origins to its latest developments, providing a short insight in to its mechanisms (in particular valuation guidelines) along the way.

*Cette contribution offre une esquisse critique de l'impôt sur la fortune en Suisse, depuis ses origines jusqu'à ses derniers développements, y compris un bref aperçu des mécanismes (en particulier règles de valorisation).*

## I. Introduction

Whereas income tax is generally recognized as a necessary evil to finance the ever-growing budget of our western social welfare states as well as a just and efficient way of redistributing wealth amongst the population, inheritance tax (with rates of up to 54.6%<sup>1</sup>) and wealth tax (with tax rates of up to 0.85% p.a.<sup>2</sup>) are more controversial, and their acceptance depends largely on the political view of the person providing their opinion. In this paper we are going to focus on the wealth tax from a politically neutral position. This paper is neither designed as a plaidoyer to abolish wealth tax, nor in support of wealth tax. Its purpose is rather to illustrate its

mechanism and the difficulties which may arise with its perception.

One of the main arguments against a wealth tax is that the tax basis has already been subjected to income tax. On the other hand, one of the main arguments in favour of wealth tax is that the wealthy should contribute more to the state budget, i.e. taxation based on a taxpayers' financial capacity. This idea is in line with the constitutional principle set in Art. 127 (2) of the Swiss federal constitution.<sup>3</sup> In this light, wealth tax has gained in popularity in recent years as a possible solution to reduce wealth inequalities, which have increased significantly in the last 50 years.<sup>4</sup> The wealth held by the richest 1% of the Swiss taxpayers has increased from the mid 1990' to 2025 from 33% to 45%.<sup>5</sup> Some authors argue that the concentration of wealth was a direct consequence

1. Canton Geneva has the highest applicable inheritance tax rate amongst the 26 Swiss Cantons, with 54.6% between non related parties (maximum tax rate), cf. 21 Loi sur les droits de succession (LDS) du 26 novembre 1960, RS-GE D 3 25 in combination with Art. 4 (a) Loi sur les centimes additionnels cantonaux (LCACant) du 13 septembre 2019, RS-GE D 3 07.

2. Canton Geneva has the highest applicable wealth tax rate amongst the 26 Swiss Cantons, with 0.85% as of 1<sup>st</sup> January 2025 (maximum tax rate). Before it used to be ca. 1%, cf. Loi sur les estimations fiscales de certains immeubles (LEFI) (13030) du 4 novembre 2022, RS-GE D 3 10.

3. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 ("CST"), SR 101.

4. S. MARTI, I. Z. MARTÍNEZ, F. SCHEUER, "Does a progressive wealth tax reduce top wealth inequality? Evidence from Switzerland", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 39, Issue 3, Autumn 2023, pp. 513–529.

5. S. MARTI, I. Z. MARTÍNEZ, F. SCHEUER, "Der Einfluss von Vermögenssteuern auf die Vermögensverteilung in den Schweizer Kantonen, 1969-2018", *Social Change in Switzerland*, February

of the reduction of wealth tax which the various Cantons underwent in the same period. Others argue that this increase in wealth is linked to the relocation of wealthy individuals to Switzerland due to its favourable tax environment. In this article, we are not going to explore this further. In any case, the question remains whether wealth tax effectively applies to the wealthiest 1%, as they often structure their wealth in ways that minimize tax exposure or simply relocate to countries with more “favourable” tax regimes when they perceive the tax burden as excessive.

From a pure taxation point of view, wealth tax helps tax administrations in detecting undeclared income: when the taxpayer’s taxable wealth increase from one tax period to another in a way which cannot be explained by either fluctuation of value of the assets on the Reference Date (*cf.* § 2.3), income tax free donations or inheritance received by the taxpayer during the tax period, capital gains<sup>6</sup>, distributions received out of pension funds<sup>7</sup>, sale of assets which are not subject to wealth tax<sup>8</sup>, etc., the unexplained increase in wealth is deemed to be income and is subjected to income tax<sup>9</sup>.

Wealth tax has a long history in Switzerland and goes back to the 18<sup>th</sup> century. It was first introduced (but not effectively implemented) when Switzerland was under French rule during the Napoleonic wars.<sup>10</sup> However, after the collapse of the Helvetic Republic in 1803, some cantons decided to keep/introduce wealth taxes.<sup>11</sup> It even became necessary to finance their budget after 1848, when the Swiss federal state was created and the customs boundaries were pushed back to the limits of the federal state and consequently the proceeds allocated to the newly created

2025, N° 40, in combination with D. SCHLATTER, “Super-riches en Suisse : une chance ou un fléau?”, *RTS*, 18 April 2025.

6. Under certain circumstances capital gains on private assets of the taxpayer can be exempt from income tax based on Art. 16 (3) LIFD.

7. Art. 55 (b) Loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) of 27 September 2009, RS-GE D 3.08.

8. *E.g.* share of funds holding real estate directly (*cf.* Art. 13 (3) Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID), SR. 642.14), personal items or items of the household (*cf.* Art. 13 (4) LHID), the taxpayers pension assets before they become due and payable (*cf.* art. 84 Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982 (LPP), RS. 831.40; Art. 47 (3) StG-BL) or in the canton Geneva – in clear violation of federal law – art collections (*cf.* Art. 55 (a) LIPP).

9. C. PANCHAUD, Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 juin 2023, 9C\_39/2023, ASA 93 | 5 | 2024-2025; Rulings of the Swiss Supreme Court dated 21 September 2021, 2C\_759/2020, 2C\_760/2020, C. 3.6.1.

10. Swiss Federal Tax Administration publication team, *Das schweizerische Steuersystem*, 20. Auflage, 2023, § 1.1.

11. *Idem.*

federal state, depriving the cantons of this income.<sup>12</sup> Some one hundred years later (during World War I), a wealth tax was also introduced at the level of the federal state, in order to finance the war effort and was not abolished until 1959.<sup>13</sup> Since 1959, only the Cantons (i.e. the member states of the Swiss Confederation) levy wealth taxes. The Cantons are required by law to levy a wealth tax, however, they are free to set their own tax rate.<sup>14</sup> As we will further see, the valuation methods of the assets subject to wealth tax, and thus the tax basis, greatly differ from one canton to the other (*cf.* § 3).

Fact is that in 2022, the collected wealth tax amounted to CHF 9'015 million, which represented 10.4% of the total tax income of the Cantons and the local collectivities (aka communes).<sup>15</sup> Therefore, wealth tax is a significant contributor to the state budget.

## II. Wealth tax

### A. Concept of wealth tax

Albeit designed as a tax on a taxpayer’s net assets, wealth tax is fundamentally an additional income tax on the proceeds generated by the taxpayer’s assets.<sup>16</sup> However, wealth tax is levied regardless of the taxpayers’ earnings or whether an asset effectively generates any yield. It is also levied on items that taxpayers have previously financed with their (taxable) income.

It provides the state with a steady revenue flow, which is less correlated to the economic cycles.<sup>17</sup>

### B. Tax basis

All the taxpayer’s net assets are subject to wealth tax. Interestingly, neither the federal law coordinating cantonal direct taxes<sup>18</sup>, nor most of the various cantonal direct tax laws themselves provide any definition of the tax basis<sup>19</sup>. Cantonal direct tax laws

12. *Idem.*

13. B. SCHAFFNER, *Prüfung einer Vermögenssteuer auf Bundesebene*, Postulat 24.3761 dated 14 June 2024, rejected by the Federal council on 28 April 2024.

14. Art. 129 CST with art. 2 (1) (a) LHID; Message concernant les lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directe des cantons et des communes ainsi que sur l'impôt fédéral (Message sur l'harmonisation fiscale) du 25 mai 1983, FF 1983 III 12.

15. Swiss Federal Tax Administration publication team, *Vermögenssteuer natürlicher Personen* (stand 1.1.2024), § 1.

16. Commentaire 2024 § 2, Circulaire de la conférence des impôts n° 28 du 28 août 2008.

17. An opinion to its origins, *cf.* same as footnote 16.

18. Art. 2 (1) (a) LHID.

19. AG (§ 46 (1) Steuergesetz vom 15 December 1998 (StG-AG), SR-AG. 651.100), AI (§ 41 (1) Steuergesetz vom 25 April 1999 (StG-AI), SR-AI 640.000), AR (§ 42 (1) Steuergesetz vom 21 May 2000 (StG-AR), SR-AR 621.11), BE (§ 46 (1) Steuergesetz vom 21 May 2000 (StG-BE), SR-BE 661.11), BL (§ 41 (1) Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7 February 1974 (StG-BL),

generally only state that a taxpayer's net wealth is subject to wealth tax.

Only a few cantons, including Fribourg<sup>20</sup>, Grisons<sup>21</sup>, Solothurn<sup>22</sup>, Neuchâtel<sup>23</sup>, and Tessin<sup>24</sup>, specify in their direct tax law that both movable and immovable assets are subject to wealth tax. Additionally, Geneva<sup>25</sup> and Neuchâtel<sup>26</sup> provide a non-exhaustive list of assets that are subject to the wealth tax. Only Schaffhausen offers more detailed valuation principles for certain assets.<sup>27</sup>

The direct tax law of the Canton of Obwalden stands out by providing an explicit definition of the wealth tax basis: *the entire net assets are subject to wealth tax, minus the tax-free amount under Article 54 of the Act. Net assets are defined as the surplus of assets over liabilities.*<sup>28</sup>

This absence of definition of the wealth tax basis is however unproblematic in practice, as a systematic interpretation of the various direct tax laws easily allows to fill the blank. In fact, the various direct tax laws include detailed lists on the taxable income generated by moveable and immovable assets.<sup>29</sup> Ergo, they — indirectly — provide a list of the taxable assets.

SR-BL 331), BS (§ 45 (1) Gesetz über die direkten Steuern vom 12 April 2000 (StG-BS), SR-BS 640.100), GL (§ 37 (1) Steuergesetz vom 7 May 2000 (StG-GL), RS-GL VI C/1/1), LU (43 (1) Steuergesetz vom 22 November 1999 (StG-LU), RS-LU 620), JU (39 (1) Loi d'impôt du 26 May 1988 (LI-JU), RS-JU 641.11), NW (§ 44 (1) Gesetz über die Steuern des Kantons und der Gemeinden vom 22 March 2000 (StG-NW), RS-NW 521.1), SZ (§ 40 (1) Steuergesetz vom 9 February 2000, RS-SZ 21.10), SG (§ 53 (1) Steuergesetz vom 9 April 1998 (StG-SG), RS-SG 811.1), TG (§ 41 (1) Steuergesetz vom 14 September 1992 (StG-TG), RS-TG640.1), UR (§ 46 (1) Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 26 September 2010 (StG-UR), RS-UR 3.2211), VD (§ 50 (1) Loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000 (LI-VD), RS-VD 642.11), VS (§ 53 (1) Steuergesetz vom 10 March 1976 (StG-VS), RS-VS 642.1), ZG (§ 38 (1) Steuergesetz vom 25 May 2000 (StG-ZG), RS-ZG 632.1), ZH (§ 38 (1) Steuergesetz vom 8 June 1997 (StG-ZH), RS-ZH 631.1).

20. § 53 (1) Gesetz über die direkten Kantonssteuern vom 6 June 2000 (StG-FR), RS-FR 631.1.

21. § 55 (1) Steuergesetz für den Kanton Graubünden vom 8 June 1986 (StG-GR), SR-GR 720.000.

22. § 61 (1) Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1 Dezember 1985 (StG-SO), RS-SO 14.11.

23. § 46 Loi sur les contributions directes du 21 mars 2000 (LI-NE), RS-NE 631.0.

24. § 41 (1) Legge Tributaria del 21 Giugno 1994 (StG-TI), RS-TI 640.100.

25. Art 47 LIPP.

26. § 47 LI-NE.

27. § 44 (1) Gesetz über die direkten Steuern vom 20 März 2000 (StG-SH), RS-SH 641.100.

28. Inofficial english translation of § 43 (1) Steuergesetz vom 30 Oktober 1994 (StG-OW), RS-OW 641.4, original text: "Der Vermögenssteuer unterliegt das gesamte Reinvermögen vermindert um den steuerfreien Betrag gemäss Art. 54 dieses Gesetzes. Das Reinvermögen besteht aus dem Überschuss der Aktiven über die Passiven".

29. Art. 7-9 LHID, §§ 23-25 LI-VD, §§ 19-20 StG-ZG.

If a taxpayer is married or has children under 18 years old in their custody, the assets of the taxpayer's spouse and children are added to their own tax basis for wealth tax purposes.<sup>30</sup> The wealth of the spouses is taxed jointly, regardless of their matrimonial property regime.<sup>31</sup> However, this may change in the future if the Swiss Parliament adopts the bill on individual taxation.<sup>32</sup>

### C. Valuation date

As a rule, all the taxpayers' assets are valued on December 31<sup>st</sup> of each year for wealth tax purposes.<sup>33</sup> The only two exceptions to this rule are if taxpayers leave the country (and thus cease to be a Swiss taxpayers) or dies during the year. In both cases, the valuation date of their assets for their last Swiss tax return becomes said date of departure or respectively death<sup>34</sup> (hereafter "Reference Date").

As a consequence, if a taxpayer holds "hidden reserves" from a wealth tax perspective — meaning assets (*e.g.* real estate, shares, artwork, etc.) that are valued below their market value for wealth tax purposes (see § 3 below) — selling such assets before a Reference Date can be inefficient from a wealth tax standpoint. This is because the transaction may significantly increase the tax base just before the Reference Date (typically December 31<sup>st</sup>). In such cases, it may be advisable to delay the sale by a few weeks, until after the Reference Date, in order to postpone the increase of the wealth tax burden — which can be substantial (maximum wealth tax rates: Geneva 0.85%<sup>35</sup>, Vaud 0.79%<sup>36</sup>) — by another year (or indefinitely if the taxpayer has left the country).

In the author's opinion, this unique Reference Date determination of the wealth tax basis reinforces the arbitrary nature of this tax. This single Reference Date valuation is however understandable: due to the important workload imposed on the taxpayers to gather information on all their assets, the legislator did not want to increase the taxpayers' compliance workload further (*e.g.* by for instance, taking

30. Art. 3 (3) (a) LHID.

31. Art. 3 (3) (a) LHID.

32. Cf. news flash from the Swiss federal council on May 7th 2025, [https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2025/20250507162434471194158159026\\_bsf134.aspx](https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2025/20250507162434471194158159026_bsf134.aspx); see also Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables). Initiative populaire et contre-projet indirect (loi fédérale sur l'imposition individuelle), Curia 24.026, dated 21 February 2024.

33. Art. 17 (1) (a) LHID.

34. Art. 17 (1) (a) LHID.

35. LEFI, cf. footnote n° 3.

36. P. HINNY et J.-B. ECKERT, *Droit fiscal 2025*, Zürich-Genf, Schulthess Verlag, 2025, p. 2929.

monthly averages of the taxable wealth). Nonetheless, a path which would reduce the arbitrary nature of the wealth tax to some extent – without increasing the taxpayer’s workload too heavily – would be to take the average of the taxpayer’s wealth on the Reference Date of the previous year as well as the current year (i.e. add the amounts for N and N-1 and divide by two). This average solution is already implemented by some cantons when calculating the hidden equity<sup>37</sup> of corporations.<sup>38</sup> The corporation may also provide an adjusted average, if important variations during the tax period justify doing so.<sup>39</sup> In such a case, the corporation must attach its calculation to the tax return for inspection by the tax administration.<sup>40</sup>

In the Swiss tax return, all assets must be reported in Swiss Francs. Therefore, assets valued in foreign currencies must be converted to Swiss francs at the exchange rate applicable on the Reference Date (i.e. generally 31<sup>st</sup> December) based on the rate published by the Swiss Federal Tax Administration. Therefore, the owner of real estate located abroad and acquired in foreign currency can see their wealth tax basis related to that asset fluctuate from one year to another based on the variation of the exchange rate.<sup>41</sup>

#### D. Taxation in time

The tax basis is determined on the Reference Date. Therefore, it makes no difference whether a taxpayer held an asset for just one day or throughout the entire tax period. This approach may appear particularly inequitable in cases where a taxpayer receives a year-end bonus/donation — an amount they have had no opportunity to spend before being taxed on it in full.

In three cases, a *pro rata temporis* taxation takes place: 1) wealth inherited by a taxpayer during the tax period is only taxable, along with their other assets,

37. Hidden equity: when a corporation is financed by its shareholders by ways of loans rather than equity, a portion of the loans, which in the opinion of the tax administration should have been provided as equity to the company, is for all tax purposes treated as equity. Therefore, interest is not deductible on the portion of the shareholder loans which qualify as hidden equity and is generally subject to capital tax at the level of the corporation. For more information refer to Circulaire n° 6 dated 6 June 1997 from the Swiss Federal Tax Administration, “Capital propre dissimulé de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives (Art. 65 et 75 LIFD)”.

38. Guide declaration 2024 personnes morales, annexe G, published by the Canton Geneva Tax Administration, p. 35 and following.

39. *Idem*.

40. *Idem*.

41. Cf. <https://www.fr.ch/de/steuern/natuerliche-personen/vermoegen-im-ausland-steuer-der-natuerlichen-personen>, last visited 19 May 2025.

from the date of inheritance.<sup>42</sup> This is logical, as the wealth tax on the *de cuius*’s assets will be levied directly on his assets until the day of their death. The same applies to a taxpayer who 2) moves to Switzerland or 3) leaves Switzerland during the tax year.<sup>43</sup> In other words, wealth tax will be levied only for a fraction of the tax period until the Reference Date.

For taxpayers who are self-employed and whose fiscal year does not align with the calendar year, taxable commercial wealth is determined based on the equity at the end of the accounting period that falls within the tax period<sup>44</sup>. This measure allows for some tax planning, where the accounts are closed on January 31<sup>st</sup> each year instead of December 31<sup>st</sup>, as it allows to push back the Reference Day for the tax basis by 11 month each year.

Taxpayers getting married or divorced during the tax year, are assessed jointly – respectively separately – for the entire tax year.<sup>45</sup> Depending on the income and wealth of the future (ex) spouses, getting married/divorced in December or January may have a significant (tax) impact. Due to the progressivity of the tax rates, it is generally more interesting – from a tax perspective – to postpone a wedding to January and to anticipate a divorce to December, if both taxpayers work and vice/versa, if only one of the spouses works.

### III. Valuation principles

As a rule, assets must be valued at their market value on the Reference Date. However, the yield of the assets may be taken into account in an appropriate way in the valuation process.<sup>46</sup> In any case, the 26 cantons may set their own valuation principles as they are not bound by the federal law coordinating the direct cantonal taxes.

The valuation principles fundamentally differ if the assets are part of the taxpayer’s *private* or *business* wealth. The classification as business or private assets has an important impact for income tax and social security purposes, as any capital gains realized by a taxpayer on his private assets are exempt from income tax based on Art. 16 (3) LIFD<sup>47</sup> and social security contributions, whereas capital gains on objects from a taxpayers business wealth are subject to income tax

42. Art. 17 (3) LHID.

43. Art. 17 (4) LHID.

44. Art. 17 (2) LHID.

45. Art. 18 (1 & 2) LHID.

46. Art. 14 (1) LHID.

47. Loi fédérale sur l’impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 (LIFD), RS. 642.11.

based on Art. 18 (2) LIFD and generally<sup>48</sup> social security contributions based on Art. 8 LAVS.<sup>49</sup> Therefore, taxpayers only seldomly claim that an item is part of their business wealth. Albeit having a significant wealth tax impact, it is generally considered to be an income tax problematic. Therefore, we are only going to explore in the surface the differentiation between *business* or *private* assets.

## A. Business assets

Are considered *business* assets all elements which a taxpayer (natural person) uses entirely or primarily for a commercial (*e.g.* self-employed) activity.<sup>50</sup> For Swiss tax law purposes<sup>51</sup>, the classification of an asset as either *business* or *private* depends on its technical and economic function on a Reference Date.<sup>51</sup>

For some assets, which can be used for *business* and/ or *private* purposes, the technical and economic function is sometimes not clearly identifiable on a particular Reference Date. Examples of such assets include real estate, shares in corporations or cars. To illustrate this further, a self-employed taxpayer could use his car to visit clients and/or for his recreational activities. Visiting clients is a commercial use of the car and therefore all costs (acquisition, fuel, maintenance, insurances, amortisation, etc.) related thereto are income tax deductible, whereas a recreational use is a private use and therefore costs are not deductible for income tax purposes. If a taxpayer uses his car for *both* private and business purposes, the competent tax administration must determine whether the private or the business use is predominant, since items must be *fully* attributed to either the private or commercial wealth and may not be both.<sup>52</sup> In cases where assets are used for both private and commercial uses, the taxpayer's intention and the way the taxpayers present the facts carry significant weight. In addition, the external characteristics of the asset, the origin of the funds used to finance it, the motive for its acquisition or disposal, the ownership structure under civil law and its accounting treatment can also serve as further criteria for differentiation. Including the

assets in the taxpayer's financial statements is a weighty indication that the assets are to be qualified as commercial assets, which is difficult to refute. On the other hand, the mere "unbooking" from the accounts and the disclosure to the tax administration of its withdrawal from the company cannot lead to a transfer to the taxpayer's private wealth, if the technical and economic function has not changed.<sup>53</sup>

Finally, the classification may change over time, even without the taxpayer noticing, which may have some adverse income tax and social security contributions consequences<sup>54</sup> if the change is of a certain duration.<sup>55</sup> This analysis is however out of the scope of this contribution.

Generally, the question of the qualification only arises when a taxpayer sells an asset and claims that said asset was part of his private wealth to benefit from the income tax and social security contributions exemption (*cf.* § 3). In such a case, the taxpayer bears the burden of proof.<sup>56</sup>

In numerous cases, taxpayers pay the wealth tax for years as if the asset were a private wealth (which is generally a higher tax basis than if it were classified as a business asset) and are then denied that classification upon sale of said item.

### 1. Moveable assets, securities, intellectual property

Moveable assets, securities or intellectual property<sup>57</sup>, which are considered to be part of a taxpayers' business assets, are estimated for wealth tax purposes at the same value which is relevant for income tax purposes. In other words, these assets are valued at their acquisition price with appropriate amortisation for depreciation through use based on Art. 14 (3) LHID.

Some cantons have specific valuations principles for other assets, such as livestock<sup>58</sup>, bad debts or disputed claims.<sup>59</sup>

48. The capital gains on shares which the taxpayer elected to treat as commercial wealth based on Art. 18 (2) LIFD, are not subject to social security contributions based on Art. 17 Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 (RAVS), RS. 831.101.

49. Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS), RS. 831.10.

50. 8 (2) LHID, BGer, 18 July 2024, 9C\_209/2024, C. 2.2.2.

51. BGer, 18 July 2024, 9C\_209/2024, C. 2.2.2.

52. BGE 133 II 420, C. 3.3; § 10 Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern vom 14 November 2000 (VStG-BS), RS-BS 640.110.

53. BGer, 24 June 2024, 9C\_267/2023, C. 2.4.2.

54. When a commercial asset becomes a private asset, income tax and social security contribution are generally due on any hidden reserves, i.e. the difference between the market value and the relevant value for income tax purposes (i.e. acquisitions cost – amortisations), *cf.* Art. 18 (2) LIFD; if a private asset became a commercial asset, any capital gain realized during its subsequent sale is subject to income tax and social security contribution.

55. § 10 (3) VStG-BS.

56. BGer, 10 December 2018, 2C\_11/2018, C. 6.1.

57. Therefore, only intellectual property which was acquired by the taxpayer is subject to income tax, *cf.* § 47 (1), StG-AG.

58. Art. 56 (5) StG-VS.

59. Art. 56 (7) StG-VS.

## 2. Real estate

Real estate is estimated differently for wealth tax purposes depending on the taxpayer's use. The classification is binary: 1) agricultural (including forestry) and 2) non-agricultural.

### a) Agriculture and forestry

Based on Art. 14 (2) LHID land used for agriculture or forestry is estimated at its yield value for wealth tax purposes. In the Canton of Fribourg for instance, the yield value for agricultural land is set by the government. For the year 2024 the yield value per square meter was comprised between CHF 1.33 and CHF 9.15 depending on the geographical area.<sup>60</sup> In contrast, some provide estimates of an average of CHF 620/m<sup>2</sup> for building land in the Canton of Fribourg.<sup>61</sup> The price of building land can however not serve as a comparable for the market value of agricultural land, precisely because their legal nature diverges. Further, the sale price of agricultural land may be capped by the government under certain circumstances.<sup>62</sup>

The federal law on agricultural land<sup>63</sup> provides the definition of the yield value: it represents the capital on which the interest, calculated at the average rate applicable to first rank mortgages, corresponds to the income from a business or agricultural property operated in accordance with local practice. The income and rate are based on a multi-year average.<sup>64</sup>

However, Cantonal law may provide that the market value must be considered at the time of valuation or that the difference between the market and the yield value is subject to a retroactive taxation if the property is disposed of or is no longer used for agriculture or forestry. This supplementary taxation (i.e. catch-up taxation) is limited in time and may not exceed 20 years.<sup>65</sup> Consequently, one must analyse the regulations of the Canton where the property is located.

As an example, in Canton Thurgau properties used for agricultural or forestry purposes are valued for wealth tax purposes based on the Federal Act on Agricultural Land.<sup>66</sup> The Federal Act on Agricultural

Land applies to individual agricultural properties or agricultural properties belonging to an agricultural business as well as to properties with agricultural buildings and facilities that are wholly or partially located in a building zone and belong to an agricultural business. These are valued at the yield value as long as the agricultural use continues.<sup>67</sup>

Land without buildings that is located entirely in a building zone is not subject to the Federal Act on Agricultural Land, even if it is used for agricultural or forestry purposes. It is valued according to non-agricultural principles.<sup>68</sup> This can be a problem for farmers, as the yield of such land can be very low compared to its wealth tax basis.

### b) Non-agricultural

Based on Art. 14 (1) LHID, land used for other purposes than agriculture or forestry must be estimated at its market value for wealth tax purposes. However, the yield value may also be considered when estimating its value for wealth tax purposes. Therefore, each Canton may establish its own valuation mechanism and regulations.

We are going to illustrate this hereafter with the example of the Canton of Fribourg:

The wealth tax value of non-agricultural properties is the average of (i) their market value and (ii) twice their yield value.<sup>69</sup>

The market value of a non-agricultural property or building is determined based on the average prices from transactions carried out in the area over a relatively long period, involving properties in similar conditions and locations, and reflecting prices that could likely be achieved under normal market conditions. This value corresponds to the price that owners should obtain for their property if they were to sell it. As a rule, the market value of a non-agricultural property may not be less than its yield value.<sup>70</sup>

The yield value is calculated by capitalising the annual yield at the following rates:

- 8.50% for properties built before 1929;
- 8.25% for properties built from 1930 to 1960;
- 8% for properties built from 1961 to date;

60. État de Fribourg, "Prix licites 2024", available in: <https://www.fr.ch/sites/default/files/2024-10/prix-licites-2024.pdf>.

61. "Quel est le prix au m<sup>2</sup> d'un terrain par commune & canton?", *Neho*, available in: <https://neho.ch/fr/blog/prix-terrain-par-commune>.

62. Art. 66 Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 Octobre 1991, RS.211.412.11.

63. Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 Octobre 1991, RS.211.412.11.

64. Art. 10 (1) LDFR.

65. Art. 14 (2) LHID.

66. Art. 44 StG-TG.

67. Thurgauer Steuerpraxis, StP 43 Nr. 3 Verkehrswert Liegenschaften, § 2.2.

68. *Idem*.

69. Canton Fribourg, Service cantonal des contributions, Instructions spéciales sur la manière de remplir le questionnaire pour l'estimation des valeurs locatives et fiscales des immeubles non agricoles, Édition 2023, p. 10, available in: <https://www.fr.ch/sites/default/files/2023-06/instructions-pour-l-estimation-des-valeurs-locatives-et-fiscales.pdf>.

70. Same as footnote 69, p. 11.

- 8% for multi-storey properties or apartments.

The yield value of the property is determined based on the estimated maximum annual rental income which could be achieved with the property and not the actual income obtained by the owner.<sup>71</sup> The Fribourg tax administration provides that estimate.

Ultimately the key question is whether the cantonal valuation guidelines sufficiently consider the illiquidity of real estate. Such assets generally take a long time to sell and lose significantly in value if they need to be sold quickly. This intrinsically affects the value of such assets. However, this topic deserves its own analysis and cannot be fully addressed here.

## B. Non-business assets

### 1. Real estate properties

Same valuation principles as for business assets, *cf.* § 3.1.2.

### 2. Moveable assets, securities, intellectual property

#### a) General Rule: valuation at market value

Based on Art. 14 (1) LHID assets are in general valued at their market value. The market value is the value attributed to an object during economic exchange, purchase, and sale under normal circumstances (rule of supply and demand). It is not identical to the insurance value, which is often higher than the market value and generally represents the amount that the owner would have to pay to replace the insured object in the event of its loss.<sup>72</sup> Such an amount may include auction house fees, etc.

This valuation rule is incoherent to some extent with regard to the Reference Date, as markets are generally slower and close early on 31<sup>st</sup> December. Further, if a taxpayer were to sell all his assets on the Reference Date, the market may be unable to absorb all the taxpayer's items offered on the market at the Reference Date, which would lead to a drop in the value. This phenomenon would be further accentuated if all taxpayers were to sell all their assets on the Reference Date (which is the hypothesis the valuation is based on).

In other words, this valuation principle has the advantage of being simple but is based on the

71. Same as footnote 69, p. 10.

72. Same as footnote 10, § 1.1.

aggregation of the estimates of the various assets owned by the taxpayer (“bottom-up approach”<sup>73</sup>) and not the estimate of the taxpayers wealth as an ensemble (“top-down approach”). As we shall see hereafter, it does not consider the illiquidity of certain assets, nor the impact of owning assets which, if all sold on December 31<sup>st</sup>, would exceed the market capacity.

#### b) Assets with an observable market value

Assets with an observable market value are the easiest to evaluate for wealth tax purposes. These assets include foreign currencies and shares which are traded on a stock market or regularly traded over the counter (“OTC”) with a certain volume and regularity.

For assets with an observable market value, the wealth tax basis corresponds to the price paid for the asset during the last transaction that took place on the Reference Date. (i.e. generally 31<sup>st</sup> December).

As indicated above (*cf.* § 3.2.2.1), this is based on a bottom-up approach, where each asset is valued independently under the assumption — or rather, the fiction — that, if sold, it would fetch the same price as last observed in the market. While this method may be valid for taxpayers with modest savings who hold small positions in highly liquid, blue-chip stocks, it is economically flawed when applied to high-net-worth individuals (HNWIs) with significant holdings or taxpayers with positions in illiquid stocks.

Indeed, this intellectual shortcut — a *salto mortale* — completely disregards the bid-offer spread and the reality that the act of selling itself can influence the price, particularly when the volume exceeds what the market can readily absorb. In such cases, supply pressure alone could depress the price, further distorting the valuation.

This distortion becomes increasingly problematic as the size of individual positions grows or the liquidity is reduced. Fortunately, many cantonal tax administrations recognize this issue and are generally open to case-by-case adjustments — for example, when a taxpayer's holding exceeds the available free float.

Other assets, however, have no observable market value.

73. Vermögenssteuer: Bewertung des Vermögens, Departement finanzen und ressourcen, Kantonales Steueramt, Kanton Aargau, 2014.

### c) Assets without an observable market value

Some of the cantonal tax laws include provisions for the valuation of assets without any observable market value.

We shall hereafter review the main categories of unlisted assets, some of which are exempt from wealth tax under certain circumstances.

#### Personal items

A taxpayer's personal items, which are for everyday use, are not subject to wealth tax based on Art. 13 (4) LHID.

The government of Canton Basel-city issued a regulation providing the following classification: personal belongings refer to everyday use items like clothing, jewellery, or vehicles. However, assets whose value significantly exceeds the ordinary — such as, collections, boats, or horses — are not considered personal items and must therefore be declared as taxable assets for wealth tax purposes.<sup>74</sup>

Consequently, a CHF 100'000 wristwatch (based on its acquisition price, assuming its resale value remains stable or increases – as had often been the case until 2022<sup>75</sup>) may or may not be subject to wealth tax depending on the taxpayer's profile. A wealthy individual may purchase such a watch as part of their lifestyle and wear it daily as a personal accessory – comparable to how a more modest taxpayer might wear a CHF 100 or CHF 1'000 watch. In this context, the same object may be classified either as a non-taxable personal item or as a taxable asset, depending on how it is used and perceived. By extension, the same logic applies to a taxpayer owning several watches (before it becomes a “collection” and becomes taxable again). The delimitation of non-taxable personal items and taxable wealth is *blurry*. When in doubt a taxpayer should declare the assets *pro memoria* (i.e. with no value) to reduce the risk of an ulterior wealth tax recapture procedure based on Art. 151 (2) LIFD.

Assuming the watches are subject to wealth tax, the question arises as to how they should be valued for wealth tax purposes. Public information on transaction prices is limited, and even when such data is available, the watches in question may differ in condition or location. These items are typically sold

<sup>74</sup> § 57 VStG-BS.

<sup>75</sup> After a collapse of the preowned market in 2022, only three brands (Patek Philippe, Rolex and Audemars Piguet) seemed to have resale prices above retail prices in 2024. Other brands had a resale price of at least 20% below retail price. (cf. G. FRIESEN, “Swiss Luxury Watch Market Struggles To Find A Bottom, Report Finds”, Forbes, 16 July 2024, available in: <https://www.forbes.com/sites/garthfriesen/2024/07/16/swiss-luxury-watch-market-struggles-to-find-a-bottom-report-finds/>).

either at auctions or through specialized dealers, making valuation on the 31<sup>st</sup> of December — which is a public holiday in several regions — particularly challenging as generally no comparable exit.

Even if a comparable transaction could be identified on the Reference Date for a similar watch, a further complication arises: determining whether the transaction occurred in the same market as the taxpayer's location and whether the object is in a similar condition. For instance, markets such as Geneva and New York differ and may not be directly comparable. The need to move an item between jurisdictions entails additional costs, including customs duties, VAT, transportation, insurance, and storage, all of which impact the market value of the item in each location. Further, the cost of the auction house itself must also be considered. Therefore, in the author's opinion prices reached by similar assets in different locations should not be used as a comparable.

#### Household

A taxpayer's household items are exempt from wealth tax under Art. 13 (4) LHID. In line with the discussion above concerning personal items (§ 3.2.2.3.1), a distinction must be made between household objects exempt from wealth tax and those still liable to it. Depending on the taxpayer's wealth and income, his house is likely to be furnished with objects of different market value. Therefore, is art, which is exhibited in the taxpayer's home, subject or exempt of from wealth tax?

The Supreme Court of the Canton of Zurich had to deal with the case of a taxpayer being subjected to a wealth tax recapture proceeding for a painting (by GIACOMETTI) which had been hanging in her kitchen. She had inherited it from her father and not declared it for wealth tax purposes. She had however insured it for CHF 150'000. The case became known to the Zurich tax administration, when she sold the painting for CHF 2'000'000. The court backed the tax administration: she should have declared it.<sup>76</sup> The main justification being that she had insured it separately from her household and therefore knew it had some value.<sup>77</sup>

The only canton with clarity in the context is Geneva with an explicit legal basis – in violation of federal law – which provides that all art on display in a taxpayer's home is exempt from wealth tax.<sup>78</sup>

The government of Canton Basel-city issued a regulation providing the following classification: Household

<sup>76</sup> Endentscheid des Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 2. Abteilung, vom 09 May 2012, SR.2011.00019.

<sup>77</sup> *Idem*, C. 2.2.

<sup>78</sup> Art. 55 (a) LIPP.

items include objects that are part of the usual furnishing of a residence and serve residential purposes, such as furniture, pictures, or kitchen appliances. However, assets whose value significantly exceeds the ordinary — such as artworks or collections — are not considered household items and must therefore be declared for wealth tax purposes.<sup>79</sup>

Other cantons use the insurance value or a fraction thereof as a tax basis for wealth tax.<sup>80</sup> Such an approach is pragmatic but intellectually wrong, as the insurance value provide no information on the actual market value of an object on the Reference Date.

### Loans

Loans generally lack an observable market value, unless they are integrated into bonds traded on the stock markets. Interestingly, cantons have come up with different approaches regarding their valuation, when they address the issue at best.<sup>81</sup> Some cantons estimate loans at their face value<sup>82</sup>, others include the chances of recovery into the valuation.<sup>83</sup>

The more logical approach is to factor in the recovery chances in to the valuation process. This may, however, give rise to discussions with the tax authorities, as such a valuation process is not an exact science. Luckily for the taxpayer, they may submit, on an annual basis, a valuation offer in their tax return based on Art. 151 (2) LIFD (*cf.* § 4). The wealth tax basis so proposed by the taxpayer may or may not be accepted by the competent tax administration during the annual valuation process. Once the tax administration has accepted a valuation and the tax assessment has entered into force, the tax administration may not initiate a tax recapture proceedings for said tax periods. it may however change the valuation for future tax periods (*cf.* § 4).

### Shares (excluding shares issued under an employee participation plan)

The assets having given rise to most discussions – or rather to a never-ending discussion – are the shares of corporations, which are not traded on the stock markets. Switzerland being a country where many small and medium-sized enterprises operate, their shares are

generally not traded, but still subject to wealth tax. For these shares, a non-governmental body, composed of representatives of the various cantonal tax authorities, have published valuation guidelines since the 1940's.<sup>84</sup> The guideline (“SSK-KS No 28”), including its commentary, aims — in the interest of tax harmonization among the cantons — to establish a uniform method for wealth tax valuation of non-listed securities in Switzerland. As a guideline, SSK-KS No 28 does not constitute federal or cantonal law nor does it create rights or obligations, and it is therefore not binding on judges.<sup>85</sup> However, according to established case law, SSK-KS No 28 is recognized as an appropriate and reliable valuation method for estimating the market value of non-listed securities.<sup>86</sup> That said, the Swiss Supreme Court does not exclude the possibility that other recognized valuation methods may be more suitable in specific cases.<sup>87</sup> In that context it should however be noted that the power of the Swiss Supreme Court to review the rulings of the cantonal courts is limited to *arbitrary*<sup>88</sup>, which may explain why the Swiss Supreme Court has over the years taken only such a *cautious* stance on the question.

The valuation method set in SSK-KS No 28, also known as the practitioner's method, combines the company's substance value — calculated as total assets minus liabilities and deferred taxes — with the earnings value, which consists of the capitalized average profit of the previous two or three years (depending on the canton). The earnings value is given double weight, while the substance value is weighted once.

$$\text{Company Value} = \frac{2 \times \text{Earnings Value} + \text{Substance Value}}{3}$$

The average net profits are capitalized using a rate published annually by said non-governmental body.<sup>89</sup> For 2024, this rate was set at 8.75%.<sup>90</sup> The higher the capitalization rate, the lower the resulting wealth tax value of the company. Essentially, the tax authority assumes that entrepreneurs achieve a return on equity of 8.75% in 2024 — after paying themselves an arm's-length compensation.

In the author's view, this rate appears rather low considering the risk taken by entrepreneurs on their capital.

79. § 57 VStG-BS.

80. Vaud: 30% of the insurance value, *cf.* Art. 54 (1) LI-VD; Basel-Land: 50% of the insurance value, *cf.* Baselbieter Steuerbuch, Band 1 – Vermögen, 42 Nr. 1, § 2.5.

81. *E.g.* Zug, Zurich, Geneva, Glarus tax law does not address the valuation of loans.

82. Art. 48 (1) lit. d. VStG-BS.

83. Art. 56 (2) LI-VD, Art. 56 (3) STG-SG, Art. 56 (7) STG-VS, Art. 50 (2) STG-UR; Art. 51 (2) STG-OW; Art. 50 (2) STG-AG, Art. 49 (3) STG-BE.

84. Ruling of the Swiss Supreme Court dated 15 September 2022, 2C\_59/2022, C. 2.4.

85. Ruling of the Swiss Supreme Court dated 14 April 2020, 2C\_953/2019, C. 4.2.

86. Ruling of the Swiss Supreme Court dated 15 September 2022, 2C\_59/2022, C. 2.4.

87. *Idem*, C. 2.4.

88. *Idem*, C. 1.2.

89. Conférence Suisse des Impôts.

90. 2024 commentary of the SSK-KS 28, published by the Swiss conference of the cantonal tax administrations, p. 20.

For comparison, the UBS SMI ETF has delivered an average annual return of 8.3% over the past decade.<sup>91</sup> Given the inherently higher risk associated with investing in SMEs, a rational investor would likely prefer placing their capital in an ETF tracking the SMI<sup>92</sup>, rather than to invest it in an SME, unless he receives a much higher return rewarding the additional risk taken. In the author's view, an additional return of 0.45% p.a. does not seem sufficient to favour an investment in an SME, rather than an ETF on the SMI.

The above described method is often viewed critically in professional valuation practice due to its lack of alignment with international standards and since it uses *past results* to determine the value of a company instead of estimates of *future results*. It is therefore based on the assumption that any company will continue to generate the same profits it did in previous years.

Taxpayers frequently argue that the value determined annually for wealth tax purposes does not accurately reflect the true economic value of the company and is often perceived as excessively high. Despite this criticism, this valuation method is widely applied in Switzerland in the context of SME transactions.<sup>93</sup> It is, for example, commonly referenced in shareholder agreements – such as rights of first refusal or call option mechanisms – and occasionally used in management buyouts, largely due to its simplicity and widespread recognition.

In the author's view, the underlying issue with wealth tax being levied on shares of SME's stems from the fact that entrepreneurs tend to reinvest most or all the company's earnings to support growth. As a result, they are often reluctant to increase taxable distributions – whether as salary or dividends – beyond what is strictly necessary. Frequently, such distributions are increased solely to cover the personal wealth tax liabilities associated with the wealth tax due on the shares. This situation is perceived by many entrepreneurs as a form of double taxation: they must pay income tax on the distributions, even though the funds are used primarily to meet wealth tax obligations. Moreover, these distributions can place an additional burden on the

company's cash flow, potentially constraining its growth and operational flexibility.

Several cantonal legislators introduced measures aimed at alleviating this issue. For instance, the Cantons of Vaud<sup>94</sup> and Valais<sup>95</sup> have implemented special valuation methods for SMEs. In principle, the taxable value for wealth tax purposes can be significantly reduced if the entrepreneur withdraws all or most of the company's profits annually in the form of salary. However, these approaches are not without shortcomings. They create an incentive for entrepreneurs to prioritize profit distributions over reinvestment in the business, potentially hindering long-term growth of the company. Moreover, such distributions are subject to personal income tax, which is typically higher than the applicable corporate income tax rate. Finally, any portion of the distributed income that remains unspent at the end of the fiscal year continues to be subject to wealth tax, further limiting the intended relief.<sup>96</sup> A common workaround, is for entrepreneurs to undertake pension fund buybacks or make contributions to the pension fund fluctuation reserve<sup>97</sup> as these are tax deductible (personal income tax/corporate income tax) and once in the pension fund, the assets are not subject to wealth tax until they are (re)distributed again to the taxpayer.<sup>98</sup> In that scenario, entrepreneurs can however not use the funds to finance the growth of their company, and any distribution in form of salary is subject to ca. 13% social security contributions (total employer and employee).<sup>99</sup>

To avoid this situation altogether, the federal legislator has given entrepreneurs the possibility, based on Art. 18 (2) LIFD, to elect that shares of their company form part of their commercial wealth. As a result, the wealth tax value of the shares is their value for income tax purposes, which is their acquisition price.

94. Directive sur l'estimation des titres non cotés aux fins de l'impôt sur la fortune (Art. 56 al. 1 bis LI et RETIF) du 8 novembre 2022, version actualisée du 20 décembre 2024.

95. Estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune, Circulaire 28 de la Conférence suisse des impôts, Demande d'estimation au sens du chiffre 5.

96. The tax basis is however not the same as the no multiplier applies to the cash, as opposed to the shares, currently  $8.75\% \times \frac{2}{3} = 5.83\%$ . (cf. description of the practitioner's method above).

97. Art. 48e Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) du 18 avril 1984, RS. 831.441.1.

98. Art. 84 LPP.

99. AVS/AI/APG: 10.6% (without any cap), unemployment contribution: 2.2% (currently capped at CHF 148'200 gross annual compensation) as well as various cantonal contributions. Depending on the accident insurance coverage, the salary is also subject to accident insurance premium. Pension fund contributions are explicitly not considered here, as they are a form of forced savings. The amount is generally fully refunded to the taxpayer.

91. <https://www.finanzen.ch/etf/ubs-smi-etf-ch0017142719>, last visited on 7<sup>th</sup> May 2025.

92. SMI: The Swiss Market Index (SMI) is the benchmark stock index of the Swiss stock market. It tracks the performance of the 20 largest and most liquid Swiss companies listed on the SIX Swiss Exchange. These companies represent the blue-chip segment of the Swiss equity market and account for the majority of the market capitalization and trading volume in Switzerland.

93. G. MEIER-MAZZUCATO and G. TASINI, Methodenvielfalt der Unternehmensbewertungen: Anwendung der Praktikermethode bei Bewertungen von KMU und Übertragbarkeit der Ertragskraft in TREX 2021 S. 208, § 2.3.1.

The taxpayer must elect that tax status upon acquisition of the shares of a company.<sup>100</sup> If an election is made upon incorporation (where possible<sup>101</sup>), the acquisition price is the nominal value. The price to pay for this wealth tax reduction is that any capital gain realised upon selling of the shares is subject to income tax.<sup>102</sup>

In conclusion, entrepreneurs are generally faced with a trade-off: they can choose to pay wealth tax annually based on a typically higher valuation and may (under certain circumstances<sup>103</sup>) benefit from an income tax-free capital gain upon the sale of the company shares; or opt for a lower annual wealth tax burden, while accepting that any capital gain realized upon sale will be subject to income tax. Unfortunately, the choice, when possible<sup>104</sup>, must be made during the first year of existence of the company.<sup>105</sup> After that, a change is, least to say, difficult.

A welcome (r)evolution in Swiss tax law, would be that a taxpayer could transfer the shares of his company freely between his *commercial* and *private* assets during the life of the company. Such transfers from his private to his commercial assets should have no income tax consequences, whereas the transfer in the opposite direction (commercial to private) should have the same income tax and possibly social security contributions consequences as they have today. In other words,

100. Some cantonal tax administrations (e.g. Geneva) also accept that a taxpayer elects for the shares to be commercial assets upon incorporation of the company, provided that the company did not originate in a tax neutral transformation of a self-employed activity into a corporation.

101. *Idem*.

102. Art. 18 (2) LIFD. The capital gains are however not subject to social security contributions in such a case based on Art. 17 Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 (RAVS), RS. 831.101.

103. Based on case law income tax free capital gains are an anomaly to the system and thus the concept must be interpreted restrictively (Ruling of the Swiss Supreme Court dated 8 April 2022, 2C\_317/2021, C. 3.1) Further, the legislator has provided for some reasons to deny the qualification of tax-free capital gain in Art. 20a (1) & (2) LIFD. Moreover, a taxpayer may also qualify as a professional stocks dealer based on AFC Circular No. 36 of July 27, 2012. Another cause for the denial of the income tax free capital gain can be the earn-out (cf. Swiss Supreme Court dated 3 April 2015, 2C\_618/2014, C. 5.2) or a non-competition clause (Art. 23 (c) LIFD).

104. If the entrepreneur transforms his sole proprietorship into a corporation, while benefiting from income tax neutrality on any hidden reserves, the shares are necessarily part of his private assets, cf. Circulaire n° 23a, Imposition partielle des rendements provenant de participations détenues dans la fortune commerciale ou déclarées comme fortune commerciale dated 31 January 2020, § 3.2. If an entrepreneur incorporates his company without transforming a previous business income tax neutrally, some cantonal tax administrations accept that the taxpayer elects that his shares are part of his business assets.

105. The choice must be made in the first tax return following the acquisition (Cf. Circulaire n° 23a, § 3.2). Certain tax administrations allow the election also to be made after an incorporation (e.g. Geneva) as opposed to an acquisition.

if the taxpayer had elected for the shares to be a commercial asset, such transfers should be subject to income tax but not social security contributions.<sup>106</sup>

#### Shares issued under an employee participation plan

Shares<sup>107</sup> issued to employees under an employee participation plan, as defined under Art. 7d (1) LHID, are assessed at their market value for Swiss wealth tax purposes. Said market value can be either determined based on an observable market value (cf. § 3.2.2.2), based on the estimate issued on an annual basis by the competent tax administration (cf. § 3.2.2.3.4) or based on the formula value used under the employee participation plan. However, any lock-up periods are duly considered in the valuation process to reflect their impact on transferability.<sup>108</sup> Such lock-up periods give rise to a discount of 6% p.a. (compound) per year of blockage.<sup>109</sup> The maximum blocking period considered for Swiss tax purposes is 10 years.<sup>110</sup> In other words, the maximum discount which can be achieved for wealth tax is 44.161%.<sup>111</sup>

#### IV. Valuation procedure

According to Article 151 (2) LHID, taxpayers prepare and submit their annual tax return, which includes a proposed valuation of their assets for wealth tax purposes. This valuation may be accepted or challenged by the competent tax authority during the assessment process.

If the valuation is accepted, the tax authority is generally precluded from initiating a tax recapture procedure, even if it later determines that certain assets were undervalued. However, the tax authority retains the right to make inquiries or dispute the valuation as part of the regular assessment process.<sup>112</sup>

Nevertheless, the above protection is unapplicable if the taxpayer misled the tax authority during the assessment, for instance by providing incomplete or inaccurate information. In such cases, a tax recapture procedure may still be initiated.<sup>113</sup>

106. Art. 17 RAVS.

107. Real shares, as opposed to phantom shares.

108. Art. 7d (1) LHID.

109. Art. 7d (2) LHID.

110. Art. 7d (2) LHID.

111. Circulaire n° 37, version du 30 octobre 2020, Imposition des participations de collaborateur, § 3.3.

112. M. E. LOOSER, in ZWEIFER/BEUSCH (Ed), 3<sup>rd</sup> ed., Art. 151 LIFD N 22; Rulings of the Swiss Supreme Court dated 7 December 2022, 2C\_369/2022, C. 6.1.1.

113. Rulings of the Swiss Supreme Court dated 24 September 2018, 2C\_129/2018, C. 6.1.

That said, the fact that the tax administration accepted a certain valuation for an asset for a given tax year does not have any binding effect for future tax periods, as the tax administration is free to value any assets in any tax period anew.<sup>114</sup>

This procedure is particularly adapted for the treatment of the multitude of tax assessments, which the tax administration must process every year. It also gives the taxpayer the possibility to suggest a valuation for wealth tax purposes that is acceptable to them. Should said valuation diverge from the valuation principles included in the law or other guidelines, the taxpayer should make this divergence explicit to avoid any risk of tax recapture.

In practice, the tax administrations are not very flexible in the tax assessment process and any significant divergence from the common valuation mechanisms should be negotiated in a formal tax ruling process.

## V. Limitation mechanisms (“tax shield”)

Various cantons (Geneva, Vaud, Valais, Lucerne, Berne, Aargau and Basel-city) introduced in their cantonal tax laws a mechanism limiting the maximal tax burden at cantonal and communal level. Aforementioned limitation mechanisms do not affect direct federal income taxes. Depending on the canton, the tax shield only

allows to reduce wealth tax or the combined income and wealth tax burden. The cantons which introduced such limitation mechanisms are generally the cantons with the higher income wealth tax rates.

These various cantonal mechanisms are designed to prevent that the levied income and wealth tax has a confiscatory effect on the taxpayer and that the taxpayer is unable to pay the combined income and wealth tax with his income or the income generated by his wealth. The consequence thereof, is that the taxpayer would have to consume his assets to cover his tax liabilities. This would be a violation of Art. 26 (1) of the Swiss constitution<sup>115</sup> regarding the guarantee of property. Thus, a tax claim must not infringe the very essence of private property. It is the legislator’s responsibility to preserve the substance of the taxpayer’s assets and to allow the taxpayer to accumulate wealth over time.<sup>116</sup> The Swiss Supreme Court ruled that, albeit being tolerable for a certain duration, it is unacceptable that a taxpayer must dive into his savings to cover his taxes over several tax periods.<sup>117</sup> Thus, effectively becoming poorer over the years.

A detailed analysis of the various cantonal solutions would unfortunately breach the scope of this contribution. Therefore, we will only provide a schematic overview of the current situation.

114. Rulings of the Swiss Supreme Court dated 19 January 2022, 2C\_461/2021, C. 5.

115. Rs. 101.

116. ATF 128 II 112, C. 10b/bb.

117. ATF 128 II 112, C. 10b/bb.

Geneva	Vaud	Berne	Valais	Lucerne	Basel-City	Aargau
The cantonal and communal taxes on income and wealth may not exceed 60% of net taxable income (for the purpose of this calculation, the tax administration assumes that the assets yield a minimum return: 1% of net assets). <sup>118</sup>	The cantonal and communal taxes on income and wealth may not exceed 60% of net taxable income (for the purpose of this calculation, the tax administration assumes that the assets yield a minimum return: 1% of net assets). <sup>119</sup>	The wealth tax is reduced if it exceeds 25% of the return of the assets. The wealth tax may not be lower than 2.4%. <sup>120</sup>	If the wealth tax and the income tax on the net return on assets is greater than 20% of the net taxable income. The reduction corresponds to the difference between the wealth tax on the assets and the net return on assets and 50% of the net return on assets. The reduction is capped at half of the wealth tax. <sup>121</sup>	The amount of the wealth tax may not exceed 0.3% of the taxable assets. Valid only for taxable assets located in the Canton of Lucerne. <sup>122</sup>	The tax shield limits taxation to 50% of the net return on assets, but to a maximum of 0.5% of taxable assets. <sup>123</sup>	The cantonal and communal taxes are reduced to 70% of net income (increased by pension fund buybacks, property expenses). The cantonal and communal taxes must be at least half of the wealth tax. <sup>124</sup>

118. Art. 60 LIPP.

119. Art. 29 LI-VD in combination with the annual tax law (eg. Art. 7 Loi sur l’impôt 2024 du 3 octobre 2023, RS-VD 642.00.031023.1).

120. Art. 66 LI-BE.

121. Art. 2 Ordonnance fixant le caractère confiscatoire de l’impôt sur la fortune du 14 août 2002, RS-VS 642.300.

122. Art. 62 StG-LU.

123. Art. 52 StG-BS.

124. Art. 56 StG-AG.

In the author's opinion, these cantonal mechanisms – except for the tax shield of the Canton of Bern – are unnecessarily complicated. It would be much more efficient to simply reduce the wealth tax rates, as many of the German-speaking cantons have done over the last decades and are still doing.<sup>125</sup> A reduction of the wealth tax would make it easier for taxpayers to estimate their tax burden and would provide them with additional predictability. Further, it would also reduce the cost of levying wealth tax for taxpayer and tax administration alike, as both parties would have to spend less time with calculations and verifications. Unfortunately, there is no sufficient political acceptance of lower wealth tax rates in western Switzerland, as these are seen as unnecessary gifts to the wealthy.<sup>126</sup>

As things currently stand, wealth tax is in practice a tax which mainly impacts the wealthy, as between 52.52%-62.18% of the Swiss taxpayers do not own any taxable wealth.<sup>127</sup> Therefore, the author struggles to understand why the various cantonal legislator made the system exceedingly complex and thus expensive to run for taxpayers and tax administrations alike.

In any case, these tax shields only apply to cantonal and communal taxes. Direct federal taxes are not included in this limitation mechanism. Therefore, Geneva or Vaud taxpayers' total wealth and income tax may amount to 71.5%<sup>128</sup> of their theoretical

income! In practice, when taxpayers own assets that generate no yield, the wealth tax regularly exceeds the income, forcing taxpayers to consume their wealth to pay taxes.

## VI. Findings

Two principal issues arise in connection with the wealth tax.

First, taxpayers are required to estimate the value of their assets annually for wealth tax purposes. This obligation becomes particularly problematic with regard to illiquid assets, whose valuation is often complex and inherently arbitrary. Although generally accepted, existing valuation guidelines are conceptually flawed: they assess the taxpayer's wealth as the aggregate of individual assets, without considering the portfolio as a whole. This approach ignores the illiquidity discounts that would typically apply in a consolidated or ensemble valuation. Moreover, the current methodology frequently overlooks market realities — such as the bid-offer spread — which can significantly affect fair market value of a particular item, particularly in asset classes like real estate or shares of corporations of privately held family businesses.

Second, the wealth tax does not account for the liquidity constraints faced by taxpayers. In many cases, individuals are required to pay wealth tax on non-productive assets that yield no income, such as art collections, physical gold, or, notably, shares of corporations of privately held family businesses. Therefore, the taxpayer needs to source the cash to pay for his wealth tax by allocating income, which has already been subjected to income tax, to pay his wealth tax or dive into his wealth, effectively becoming poorer.

## VII. Conclusions

From the state's perspective, wealth tax is attractive because it provides a steady stream of income year after year, contributing roughly 10% to its overall tax revenue.<sup>129</sup>

Wealth tax can appear justified. It aligns with the principle that those with greater financial capacity should contribute more to the common good. Wealthy individuals, by virtue of their resources, could arguably bear a higher tax burden. However, it's important to note that any income derived from wealth (*e.g.* dividends, interest) is already taxed through progressive income tax systems — meaning

125. The parliament of Canton Aargau decided on a reduction of its wealth tax rate by up to 36% (the maximum wealth tax rate was reduced from 0.21% to 0.16%, the minimum rate was reduced 0.11% to 0.07%) on 3<sup>rd</sup> December 2024 (AG- parliament case number 24.273). The matter was subjected to referendum, which was accepted by 54% of the voters on 18<sup>th</sup> May 2025. (*cf.* <https://www.ag.ch/de/aktuell/wahlen-abstimmungen/wahl-und-abstimmungsergebnisse/20250518/212/steuergesetz>, last visited 21 May 2025) The wealth tax reduction is effective 1<sup>st</sup> January 2025.

126. On 22 September 2024, the people of the Canton of Geneva held a referendum on lowering wealth tax on unlisted securities of companies, which qualified as “outil de travail”, *i.e.* as a business tool. The bill proposed to amend the LIPP, reducing the wealth tax for entrepreneurs domiciled in the Canton of Geneva. Provided these entrepreneurs held at least 10% of the capital of the company and deployed their main activity through the company. The bill was refused by ca. 58% of the voters. (*cf.* <https://www.ge.ch/votations/20240922/cantonal/>) last visited 21<sup>st</sup> May 2025.

127. Taxpayers only pay wealth tax, if their net assets are above a certain threshold. Depending on the canton, the threshold is between CHF 50'000-100'000. Therefore, the lower bracket represents the total taxpayers with an unlimited tax liability in Switzerland, who declare a net wealth of CHF 0 (21.96%), net assets between CHF 0 and CHF 50'000 (30.57%) and net assets between CHF 50'000 and CHF 100'000 (9.66%). These statistics are published by the federal tax administration. They are for the year 2021. (<https://www.estv.admin.ch/estv/fr/accueil/afc/statistiques-fiscales/statistiques-fiscales-general/statistique-fortune-imposee-ensemble-suisse.html>, last visited 12<sup>th</sup> May 2025)

128. 60% for cantonal and communal taxes with an additional 11.5% for direct federal taxes, based on Art. 36 (1) LIFD.

129. § 1.

the more one earns, the higher the marginal tax rate. Consequently, the more income taxpayers have, the more income tax they pay.

Moreover, the system's complexity becomes apparent when looking at the tax shields implemented in cantons like Vaud and Geneva, which attempt — albeit not always successfully — to cap the total tax burden at 71.5% of a taxpayer's income.<sup>130</sup>

At a deeper level, the core issue with the wealth tax lies in its principle. In the author's opinion, it seems inherently unfair to tax individuals again on the fruits of their labour — earnings that have typically already been subject to income tax — simply because they chose to save rather than spend it before the end of the tax year. In essence, the taxpayer is penalized

for financial prudence. To compound the matter, that same wealth may be taxed yet again when it is eventually spent, for instance through value-added tax (VAT).

Furthermore, the compliance burden associated with the wealth tax is substantial for both taxpayers and tax authorities. The effort required to declare, assess, and collect this tax can be disproportionate to the revenue it generates. A more efficient — though politically sensitive — approach might be to acknowledge this reality and simply adjust income tax rates instead.<sup>131</sup> Alternatively, a well-designed inheritance tax could serve as a more equitable and administratively streamlined substitute for taxing accumulated wealth during a taxpayer's lifetime.

---

<sup>130.</sup> § 5.

---

<sup>131.</sup> The Swiss tax conference already indicates that wealth tax is in essence an additional income tax, *cf.* 2024 commentary, § 2 Circulaire de la conférence des impôts n° 28 du 28 août 2008.

# L'imposition des personnes physiques fortunées en Afrique

*Taxing Africa's Wealthy Individuals*



Mamadou SALIOU BAH

*Doctorant en fiscalité internationale à l'Université Côte d'Azur (Nice)*

*Chercheur associé pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord à l'international Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), Amsterdam*



Sabrina MARSIT

*Juriste fiscaliste*

*Managing Senior pour la région Moyen Orient et l'Afrique du Nord à l'international Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), Amsterdam*

Cet article propose une analyse comparative des dispositifs d'imposition des personnes physiques fortunées sur le continent africain. En s'appuyant sur les exemples de l'Algérie, de la Tunisie, du Burundi, du Zimbabwe, du Nigeria et du Maroc, l'article met en exergue les différentes approches fiscales entreprises par ces pays, examinant les dispositifs classiques, les expérimentations originales et la fiscalité indirecte appliquée aux patrimoines des hauts revenus présents en Afrique. L'étude examine le cadre juridique, l'assiette, les taux, les mécanismes déclaratifs et les exonérations, tout en soulignant les limites pratiques liées à l'identification des patrimoines, au consentement à l'impôt et aux capacités administratives. Au-delà de la comparaison technique, l'étude interroge la portée redistributive réelle des différentes approches dans des contextes marqués par une forte informalité et des inégalités structurelles. En somme, l'article plaide pour une réforme fiscale adaptée et fondée sur, entre autres, des données patrimoniales fiables, un cadastre modernisé et une gouvernance fiscale renforcée. L'étude entend contribuer au débat sur la justice fiscale en Afrique et à la mobilisation des ressources internes pour financer les politiques publiques<sup>1</sup>.

*This article offers a comparative analysis of personal wealth taxation systems across selected African countries. Drawing on the cases of Algeria, Tunisia, Burundi, Zimbabwe, Nigeria and Morocco, it highlights the diversity of fiscal approaches—from conventional wealth tax to innovative experiments and indirect levies on high incomes in Africa. The study examines the legal framework, taxable base, rates, declaration mechanisms, and exemptions, while emphasizing practical constraints such as asset identification, taxpayers' compliance, and administrative capacity. Beyond technical comparisons, the article questions the actual redistributive impact of such taxes in context-sensitive fiscal reform grounded in reliable wealth data, a modernized land registry, and stronger tax governance. The article aims to contribute to ongoing debates on fiscal justice in Africa and the strategic mobilization of domestic resources for sustainable development.*

## Introduction

L'économiste Joseph Stiglitz affirme que : « Le système fiscal est l'un des moyens les plus puissants de

redistribution des richesses »<sup>2</sup>. Cette affirmation trouve une résonance particulière dans le contexte africain actuel, caractérisé par la stagnation des

1. Nous tenons à exprimer notre gratitude à M. Malang II Salomon, juriste fiscaliste, consultant senior en fiscalité et directeur de la chaire de recherche en fiscalité en Afrique centrale, pour son appui et ses conseils avisés tout au long de ce projet.

2. J. E. STIGLITZ, *Le Prix de l'inégalité*, Paris, éd. Les Liens qui Libèrent, 2012, p. 297.

recettes fiscales<sup>3</sup> et l'aggravation des inégalités patrimoniales<sup>4</sup>.

En 2022, la pression fiscale moyenne en Afrique subsaharienne s'élevait à seulement 16,5 % du produit intérieur brut (PIB), contre 34 % dans les pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>5</sup>. À titre illustratif, le Nigeria a collecté 9,5 milliards de dollars américains (USD) d'impôts au deuxième semestre de 2023 et enregistré un ratio inférieur à 8 % du PIB<sup>6</sup>. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) représente généralement moins de 15 % des recettes fiscales totales en Afrique, pourtant élément central de progressivité. Il est à noter que la fiscalité patrimoniale – composée de l'impôt sur la fortune, de l'impôt foncier et des droits de successions – représente une faible proportion, s'élevant à 1 % en moyenne dans l'ensemble des pays africains<sup>7</sup>. Simultanément, les disparités patrimoniales s'accroissent : en effet, selon les estimations les plus récentes, 1 % des individus détenant les plus hauts revenus en Afrique concentrent plus de 40 % de la fortune totale du continent, alors qu'une proportion significative de la population demeure exclue des circuits formels de capitalisation. Cette concentration extrême constitue un obstacle substantiel à l'équité fiscale et à la cohésion sociale<sup>8</sup>.

Le phénomène d'inégalité s'explique également par le fait que la plupart des États africains perçoivent des recettes fiscales considérables issues des impôts indirects, principalement par la valeur ajoutée (TVA), les droits de douane, et les droits d'accises<sup>9</sup>. En effet,

des États comme la Guinée, le Rwanda, le Togo ou le Bénin dépendent des impôts indirects à hauteur de 35 % à 40 % des recettes fiscales totales de leurs budgets nationaux. Cette dépendance est d'autant plus significative que la part de l'IRPP dans ces budgets reste marginale. Cette structure renforce davantage le caractère régressif du système fiscal, qui contribue à accroître les inégalités économiques et à réduire l'efficacité de la fonction redistributive de la fiscalité. Face à ce constat, la fiscalité des personnes fortunées, longtemps négligée, suscite désormais un intérêt renouvelé<sup>10</sup>; selon l'OCDE, l'impôt sur la fortune (ISF) peut jouer un rôle déterminant dans le renforcement de la progressivité du système fiscal, de la réduction des inégalités et de l'amélioration de la légitimité de l'impôt<sup>11</sup>.

En 2023, le continent africain comptait environ 135.200 individus fortunés, c'est-à-dire des personnes détenant un patrimoine liquide supérieur à un million de USD. En outre, on dénombrait 342 cent-millionnaires et 21 milliardaires, qui représentent ensemble une richesse investissable estimée à plus de 2 500 milliards de USD<sup>12</sup>. Selon les projections établies par le rapport *Henley & Partners, Africa Wealth Report 2024*, en collaboration avec *New World Wealth 2024*; cette population fortunée devrait croître de 65 % au cours de la prochaine décennie, portée notamment par le dynamisme de secteurs tels que la fintech, les technologies vertes, l'extraction de métaux rares et le tourisme durable<sup>13</sup>. Ces résultats mettent en évidence un potentiel substantiel de réforme en matière d'imposition des grandes fortunes. En effet, des initiatives voient le jour dans plusieurs pays : en Tunisie et en Algérie, par exemple, des mécanismes d'imposition patrimoniale ont été introduits ou réactivés; au Zimbabwe et au Burundi, des dispositifs expérimentaux ont également été mis en place. Bien que ces tentatives restent limitées dans leur portée, il est indéniable qu'elles traduisent un infléchissement des débats fiscaux en Afrique vers une plus grande prise en compte de la richesse privée.

L'objectif de cet article est triple : identifier et caractériser les personnes fortunées en Afrique, en tenant

3. OCDE/ATAF/CUA, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024 : La facilitation et la confiance comme moteurs de la conformité fiscale volontaire dans certaines administrations fiscales africaines*, Paris, éd. OCDE, 2024, disponible sur : [https://www.oecd.org/fr/publications/2024/12/revenue-statistics-in-africa-2024\\_a51701c6.html](https://www.oecd.org/fr/publications/2024/12/revenue-statistics-in-africa-2024_a51701c6.html).

4. A. BOGE, *Africa Wealth Report 2023*, Johannesburg, Henley & Partners, 2023, p. 5, disponible sur : <https://www.henleyglobal.com/publications/africa-wealth-report-2023>.

5. OCDE/ATAF/CUA, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024*, op. cit., p. 9; voy. égal. P. D., « La France, championne du monde des impôts », *Le Point*, 13 décembre 2023.

6. OCDE/ATAF/CUA, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024*, op. cit., p. 9.

7. OCDE/ATAF/CUA, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024*, op. cit., p. 9.

8. Oxfam, « Les inégalités en Afrique : état des lieux et perspectives », rapport 2023; voy. aussi Crédit Suisse, « Global Wealth Report 2023 »; Banque africaine de développement, « African Economic Outlook 2023 ».

9. Selon le rapport *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024* de l'OCDE, les impôts indirects représentent plus de la moitié des recettes fiscales dans de nombreux pays africains, la TVA en constituant souvent la principale source. Cette fiscalité indirecte, bien que performante en termes de rendement, a un effet régressif sur les ménages, les plus pauvres consacrant une part plus importante de leurs revenus à la consommation taxée.

10. R. M. BIRD et E. M. ZOLT, « Redistribution via Taxation: The limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries », *UCLA Law Review*, 2005, vol. 52, p. 1627.

11. OCDE, *Repenser la fiscalité des richesses et des hauts revenus*, éd. OCDE, Paris, 2021, p. 5. L'OCDE y identifie l'impôt sur la fortune comme un instrument utile pour renforcer la progressivité du système fiscal, réduire les inégalités et améliorer la légitimité de l'impôt.

12. Henley & Partners, *Africa Wealth Report 2024*, en collaboration avec New World Wealth, 2024, disponible sur : <https://www.henleyglobal.com/publications/africa-wealth-report-2024>.

13. Henley & Partners, *Africa Wealth Report 2024*, op. cit.

compte des spécificités économiques et sociales du continent; analyser les principaux obstacles à leur imposition, qu'ils soient institutionnels, techniques ou politique; et enfin, proposer un ensemble de réformes applicables, en s'appuyant sur les expériences nationales existantes et les standards internationaux de gouvernance fiscale.

## I. Qui sont les personnes fortunées en Afrique ?

Selon l'OCDE, les individus ou les ménages qui disposent d'un patrimoine net substantiel, évalué généralement à plus d'un million de USD en actifs de placement à l'échelle mondiale, sont considérés comme des personnes physiques fortunées<sup>14</sup>. Il est essentiel de souligner que cette estimation chiffrée ne saurait être considérée comme une norme universelle. En outre, le seuil de fortune, fixé à un million de USD doit être relativisé en fonction de l'échelle des économies nationales, étant donné que ces seuils peuvent varier en fonction du niveau de développement et de la structure des marchés.

Par ailleurs, il est à noter que la nature des richesses présente des disparités d'un pays à un autre. À titre illustratif, dans les États membres de l'OCDE, la richesse est principalement possédée sous forme d'actifs financiers. À l'inverse, dans les États africains, la richesse peut être répartie en fonction des secteurs d'activité économique : en premier lieu, il y a la catégorie des personnes disposant d'un patrimoine substantiel et exerçant dans des secteurs à forte rentabilité, tels que l'extraction minière (industrie aurifère au Burkina Faso, cobalt en République démocratique du Congo, etc.), l'immobilier de luxe et/ou les télécommunications (à l'instar des groupes MTN ou la Sonatel). Ensuite, il y a les personnes physiques évoluant dans le secteur immobilier, avec une prédilection pour l'acquisition de terrains urbains stratégiques. Et enfin, il y a les acteurs économiques non-inscrits dans les circuits fiscaux formels et qui réalisent des profits conséquents par le biais du commerce informel<sup>15</sup>.

En Afrique, seuls deux États – l'Afrique du Sud et l'Ouganda – disposent d'un cadre juridique relativement structuré prévoyant une définition des personnes physiques fortunées. D'une part, l'administration fiscale Sud-Africaine applique un critère objectif, à savoir le seuil de revenu brut annuel

(supérieur à 7 millions de Rand Sud-Africain [ZAR] et/ou à un patrimoine brut supérieur à 75 millions de ZAR)<sup>16</sup>. L'Ouganda combine deux critères pour établir son classement : un critère objectif, qui correspond au seuil patrimonial fixé à 1 milliard de shillings ougandais (UGX) et un critère subjectif. Ce dernier prend en compte les actifs nets, les revenus locatifs, les volumes de transactions bancaires, les emprunts importants et les importations. Dans le cadre de l'évaluation, l'administration fiscale ougandaise utilise également d'autres critères alternatifs pour mieux appréhender la fortune sous des formes diverses, telles que l'immobilier ou les investissements dans le secteur informel<sup>17</sup>.

Une analyse approfondie des pratiques fiscales nationales révèle une diversité d'approches, mettant en lumière à la fois les expériences mises en œuvre et les impératifs spécifiques à chaque contexte.

## II. Panorama de législations africaines pour l'imposition des personnes physiques fortunées : diversité de pratiques et expérimentation fiscale

L'étude des systèmes fiscaux appliqués aux grandes fortunes en Afrique révèle une grande diversité dans les approches nationales. Si l'objectif commun demeure l'élargissement de l'assiette fiscale et la réduction des inégalités patrimoniales, les modalités concrètes de mise en œuvre varient sensiblement d'un pays à l'autre. Ces différences traduisent à la fois des choix politiques spécifiques, des contraintes administratives et des formes d'expérimentation fiscale visant à mieux capter la fortune là où elle se manifeste.

L'étude comparative de quelques cas représentatifs, tels que l'Algérie (A), la Tunisie (B), le Burundi (C) et le Zimbabwe (D), permet ainsi d'appréhender la pluralité des approches fiscales mises en œuvre à l'échelle du continent.

### A. Approche algérienne : une évaluation exhaustive et détaillée de la fortune

En Algérie, la première tentative d'instauration d'une imposition directe sur la fortune remonte à l'année 1989<sup>18</sup> avec l'instauration de l'impôt sur la

14. OCDE, *Fiscalité et inégalités : bâtir une croissance inclusive*, Paris, éd. OCDE, 2024, p. 45.

15. Y. S. EPOMA, « Le secteur informel en Afrique », *Guide Dadupa*, 2020, disponible sur : <https://guide.dadupa.com/le-secteur-informel-en-afrique/>.

16. A. W. OGUTTU, « Taxing High-Net-Worth Individuals: Recommendations from an African Perspective », *World Tax Journal*, 2024, vol. 16, n° 4, p. 722.

17. *Idem*.

18. Cette imposition sur la fortune a été introduite à travers la loi de finances de 1989, *Journal officiel de la République algérienne*, n° 52, 31 décembre 1988.

solidarité (ISF), dont l'application est effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la même année<sup>19</sup>. Cet impôt visait toutes les personnes – qu'elles soient physiques ou morales, résidentes ou non-résidentes – détenant des biens immobiliers en Algérie d'une valeur supérieure à 2 500 000 dinars algériens (DA) ; à l'exclusion des locaux à usage professionnels. Le taux d'imposition était progressif, allant de 0 % à 4 %.

Pour la première fois, l'Algérie tentait d'imposer le patrimoine au sein de son système fiscal<sup>20</sup>. Quelques années plus tard, en 1993, l'ISF a été révisé par l'article 31 de la loi de finances, son application a été réduite et les personnes morales en ont été exclues. Le seuil a aussi été relevé à 6 millions de DA<sup>21</sup>. Puis, en 2003, l'ISF a été remplacé par un impôt sur le patrimoine. Le seuil a encore été relevé à 12 millions de DA et l'assiette a été redéfinie, incluant désormais les biens immobiliers, les véhicules de luxe, les bijoux et les œuvres d'art<sup>22</sup>. En 2006, le seuil est relevé, à nouveau, à 30 millions de DA, le taux marginal est réduit à 1,5 %, afin d'alléger la pression fiscale<sup>23</sup>. En 2013, le plafond a été révisé à la hausse, atteignant 50 millions de DA<sup>24</sup>. En 2015, il a été multiplié par deux pour atteindre 100 millions de DA, avec un taux marginal qui passe à 1,75 % ; l'objectif est d'appréhender les fortunes plus importantes<sup>25</sup>. Cependant, en 2018, l'impôt sur le patrimoine a été supprimé, puis réintroduit en 2020 ; il concerne actuellement certains biens spécifiques, tels que les biens immobiliers et les objets de luxe, son taux fixe est de 1 %.

Actuellement, l'assiette de l'impôt sur la fortune en Algérie est déterminée par un ensemble de critères à la fois relatifs à la résidence des contribuables et à la localisation de leurs biens. En vertu des dispositions des articles 275 et 274 du Code des impôts directs et taxes assimilées (CIDTA), les personnes physiques domiciliées fiscalement en Algérie sont soumises à l'impôt sur l'ensemble de leur patrimoine, qu'il soit situé sur territoire national algérien ou à l'étranger. En revanche, les non-résidents ne sont imposables que sur les biens qu'ils possèdent en Algérie. Par ailleurs, une disposition législative a été mise en place afin de lutter contre la sous-déclaration et d'inclure

les formes de richesse ostentatoire difficiles à tracer. Ainsi, toute personne résidant en Algérie, dont le train de vie dépasse un seuil de 10.000.000 DA, même en l'absence de patrimoine, est concernée par cette mesure. L'assiette de l'impôt est déterminée par la valeur nette du patrimoine au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, après déduction des dettes dûment justifiées, conformément à l'article 279 du CIDTA. Cette typologie se décline en deux grandes catégories : d'une part, les biens immobiliers, qui comprennent les propriétés bâties, les propriétés non bâties ainsi que les droits réels immobiliers ; d'autre part, les biens mobiliers, considérés comme les signes extérieurs de richesse les plus manifestes et visés de manière spécifique par l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Dans le cadre de la réglementation en vigueur, la catégorie des véhicules automobiles particuliers est soumise à des restrictions spécifiques concernant la cylindrée. Ainsi, pour les moteurs à essence, la limite est fixée à 2 000 cm<sup>3</sup>, tandis que pour les moteurs diesel, elle est établie à 2 200 cm<sup>3</sup>. La législation algérienne prévoit également des normes spécifiques pour les yachts, les bateaux de plaisance, les avions de tourisme, et les chevaux de course (article 276 du CIDTA). Additionnellement, les objets d'art et les tableaux d'une valeur unitaire supérieure à 500 000 DA sont intégrés à la base imposable.

Lorsque la fortune n'est pas identifiable par l'inventaire des biens, l'administration fiscale algérienne peut évaluer l'assiette à partir d'indicateurs de niveau de vie, tels que les dépenses ou les signes extérieurs de richesse manifestes (article 278 du CIDTA). Par ailleurs, la législation prévoit une imposition individuelle pour les femmes mariées sur leurs biens propres (article 279 du CIDTA), incluant également les biens des enfants mineurs fiscalement rattachés à leurs parents (article 280 du CIDTA), traduisant une approche globale et familiale de la richesse. Enfin, le barème en vigueur prévoit un taux d'imposition progressif de 0 % à 1 % pour les patrimoines dépassant 100 millions de DA (article 281 du CIDTA), avec certaines exonérations prévues pour des catégories spécifiques de biens ou de revenus soulignant l'aspect cible et redistributif de ce dispositif fiscal.

L'évolution de la fiscalité sur la fortune en Algérie a été marquée par une instabilité notable. Contrairement, à l'approche relativement globale de l'Algérie (2020), la Tunisie quant à elle, a fait le choix d'une imposition ciblée, exclusivement centrée sur les biens immobiliers à forte valeur (B).

19. *Idem.*

20. Loi de Finances Algérienne pour 1989.

21. Loi de Finances Algérienne pour 1993.

22. Loi de Finances Algérienne pour 2003.

23. Loi de Finances Algérienne pour 2006.

24. Loi de Finances Algérienne pour 2013.

25. Loi de Finances Algérienne pour 2015.

## B. Approche tunisienne : ciblage des biens immobiliers à forte valeur

En Tunisie, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), a été introduit par l'article 23 du décret-loi n° 2022-79 du 22 décembre 2022. Cet impôt illustre une volonté tunisienne d'instaurer une fiscalité plus équitable à l'encontre des grandes fortunes immobilières. Comme l'indique l'examen approfondi de la loi de finances pour 2023<sup>26</sup>, le nouvel impôt en question présente certaines similitudes avec une initiative antérieure, à savoir l'impôt foncier, instauré initialement en 2013<sup>27</sup>, qui n'a cependant jamais été appliqué et a été abrogé par voie rétroactive en 2014.

L'actuel IFI tunisien s'applique exclusivement aux personnes physiques, qu'elles soient résidentes fiscales en Tunisie ou non-résidentes, dès lors qu'elles détiennent des biens immobiliers situés sur le territoire tunisien. Ce champ d'application repose sur un principe de territorialité stricte : ainsi, seuls les immeubles localisés en Tunisie sont pris en compte, et ce, indépendamment de la nationalité ou du lieu de résidence du propriétaire. Toutefois, dans le cadre des conventions fiscales internationales, notamment celles visant à éviter la double imposition, certains ajustements sont prévus : les contribuables résidant à l'étranger peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt ou d'autres mécanismes compensatoires, à condition qu'ils aient déjà payé un impôt similaire dans leur résidence fiscale respective. La base imposable de l'IFI concerne exclusivement les biens immobiliers dont la valeur vénale, déterminée au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, dépasse 3 millions de dinars tunisiens (TND). Cette évaluation correspond à la valeur marchande réelle des biens détenus. Les propriétés personnelles, telles que la résidence principale (si unique), les biens agricoles et ceux affectés à une activité économique productive, sont exonérées, ce qui limite l'imposition aux véritables grandes fortunes. Si la valeur des biens n'est pas déclarée par le contribuable, l'administration fiscale tunisienne peut procéder à une évaluation d'office. Le taux d'imposition est de 0,5 % sur la partie de la valeur excédant le seuil des 3 millions de TND. Ce taux unique se distingue des barèmes progressifs mis en place en Algérie, il vise à simplifier le calcul et la compréhension de l'impôt pour les contribuables. Enfin, le contrôle de l'IFI repose sur

une obligation déclarative annuelle, chaque contribuable concerné doit déposer une déclaration avant le 30 juin de l'année d'imposition, précisant la nature et la valeur de ses biens immobiliers. L'administration fiscale dispose de pouvoirs de vérification et de redressement, notamment en cas de non-déclaration, de sous-évaluation ou d'omission volontaire. Des pénalités allant de 20 % à 50 % de l'impôt dû peuvent être appliquées, en plus d'amendes forfaitaires. En cas de manquement grave, des mesures de recouvrement fortes peuvent être engagées, y compris la saisie conservatoire ou la contrainte par corps, soulignant ainsi la rigueur du dispositif mis en place.

Si la Tunisie s'inscrit dans une logique classique d'imposition de l'IFI en contexte urbain et structuré, d'autres États, à l'instar du Burundi, adoptent une approche plus contextuelle et innovante. En s'appuyant sur des formes de richesse plus manifestes et localisées, telles que le bétail ou les embarcations, le Burundi illustre la faisabilité d'une fiscalité adaptée aux réalités socio-économiques locales, tout en poursuivant des objectifs de justice fiscale (C).

## C. Approche burundaise : une approche focalisée sur les réalités socio-économiques locales

Le système fiscal burundais se caractérise par l'existence de plusieurs dispositifs d'imposition qui ont pour vocation d'appliquer des taxes à des formes spécifiques de richesse détenues par les personnes physiques. Les mécanismes en question, qui sont codifiés dans le Code général des impôts (CGI) ainsi que dans le Code des impôts locaux (LFC), concernent spécifiquement les propriétaires d'embarcations, de véhicules de luxe, de biens immobiliers de grande valeur et de bétail.

En premier lieu, l'impôt sur les bateaux et embarcations, tel que défini à l'article 54<sup>ter</sup> du Livre I du CGI, est applicable à toute personne physique détentrice d'une embarcation immatriculée au Burundi, ou exploitée dans les eaux territoriales burundaises. La taxe est déterminée selon la nature et les caractéristiques techniques de l'embarcation. Ainsi, conformément à la législation en vigueur, les embarcations sont soumises à une taxe de 3 000 francs burundais (BIF) par mètre cube de tonnage brut. En ce qui concerne, les bateaux de plaisance qu'ils soient équipés de voile ou de moteur, la taxe applicable s'établit à 30 000 BIF par unité. Il est important de noter que les embarcations qui relèvent de la propriété de l'État, des collectivités locales ou des organismes publics, ainsi que celles bénéficiant d'accords

26. Décret-loi n° 2022-79 du 22 décembre 2022 portant loi de finances pour l'année 2023, *JORT*, n° 138, 23 décembre 2022, art. 23.

27. Loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour l'année 2014, *JORT*, n° 106, 31 décembre 2013, art. 55; et loi de finances complémentaire du 4 août 2014 pour l'année 2014, *JORT*, n° 65, 5 août 2014, art. 38.

internationaux avec une clause de réciprocité, sont exemptées de cette taxe.

En deuxième lieu, la taxe sur le bétail, telle qu'elle est définie par l'article 12 du chapitre 6 du LFC, est un impôt annuel. Elle est établie sur la base de la déclaration du contribuable, qu'elle soit verbale ou écrite, et s'applique à chaque tête de bétail détenue. Le montant de la taxe, qui varie entre 500 BIF et 1 500 BIF par unité, est déterminé selon des critères spécifiques.

En troisième lieu, le pays a instauré une taxe forfaitaire sur les biens de luxe, notamment les véhicules et les bâtiments considérés comme étant à haute valeur. En vertu de l'article 99 de la loi de finances 2024, les véhicules à usage privé d'une cylindrée supérieure ou égale à 3 500 cm<sup>3</sup> sont imposés à hauteur de 5 % de leur valeur en douane. Ensuite, ce taux est multiplié en fonction de la fréquence d'acquisition, qui est doublée pour le deuxième véhicule, triplée pour le troisième, et ainsi de suite. Pour les biens immobiliers, une taxe de 5 % est exigible sur les prix d'acquisition de tout bâtiment dont la valeur marchande est égale ou supérieure à 500 millions de BIF, ainsi que sur le prix de cession à compter de la troisième acquisition. Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024, la délivrance d'un permis de construire est subordonnée au paiement d'une taxe équivalente à 0,1 % du coût estimatif du projet. Avant cette date, les taux étaient différenciés selon le coût de la construction : 0,8 % pour les bâtiments dont la valeur ne dépasse pas 250 millions de BIF, et 2 % au-delà de ce seuil.

Ces différents dispositifs reflètent une orientation vers la fiscalisation ciblée de formes de richesse visibles, et permettent ainsi d'intégrer dans l'assiette fiscale des éléments souvent localisés.

#### D. L'expérience zimbabwéenne en matière d'imposition de la fortune immobilière : une approche ciblée de la fiscalité des hauts patrimoines

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le Zimbabwe a instauré une taxe annuelle sur la fortune immobilière, conformément aux dispositions introduites par la loi de finances 2024. Cette taxe s'applique aux personnes physiques propriétaires de biens immobiliers résidentiels dont la valeur marchande dépasse 250 000 USD. Toutefois, la loi prévoit une limitation de la charge fiscale : le montant de l'impôt dû par bien immobilier ne peut excéder 50 000 USD par an, indépendamment de la valeur effective du bien au-delà de ce seuil.

Le champ d'application de la taxe annuelle sur la fortune immobilière couvre exclusivement les biens immobiliers résidentiels situés sur le territoire national, à usage d'habitation, détenus en pleine propriété ou en usufruit par des personnes physiques ; à l'exclusion des propriétés à usage commercial, industriel ou agricole, ainsi que de la résidence principale. La base d'imposition correspond à la valeur du bien immobilier, telle qu'estimée par les services fiscaux sur la base de critères objectifs, incluant la localisation, la superficie, la structure et la valeur marchande du quartier de résidence, selon l'évaluation officielle de la propriété au 1<sup>er</sup> janvier de l'année fiscale ; le montant ainsi déterminé constitue l'assiette sur laquelle est appliqué le taux proportionnel de 1 %.

Ce dispositif fiscal repose sur une logique de taxation du patrimoine immobilier excédentaire, indépendamment du revenu généré par le bien ou perçu par son propriétaire. Il s'agit d'un mécanisme de fiscalité patrimoniale directe, ciblant les détenteurs de biens immobiliers de forte valeur, sans prise en compte du revenu global du contribuable.

### III. Défis : perspectives et recommandations

L'impôt sur la fortune est un outil efficace pour la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Toutefois, son application reste encore très complexe, à ce titre Thomas Piketty rappelle que l'impôt sur la fortune constitue un instrument essentiel pour réduire les inégalités, mais son efficacité dépend de la capacité à en assurer une application rigoureuse, notamment face à l'évasion fiscale<sup>28</sup>.

Il convient d'examiner les principaux défis auxquels se heurte sa mise en œuvre (A), avant de formuler des recommandations concrètes (B) et d'esquisser des perspectives d'évolution adaptées aux contextes nationaux (C).

#### A. Enjeux de l'imposition des grandes fortunes en Afrique

Dans le contexte africain, la contribution effective des personnes physiques fortunées dans le budget national des États reste très faible (à titre illustratif, dans les États du G20, les impôts sur le patrimoine représentent en moyenne 7,6 % des recettes fiscales, contre à peine 1 % sur le continent africain)<sup>29</sup>.

28. T. PIKETTY, « Chronique », *Le Monde*, 2023.

29. OCDE, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2023*, éd. OCDE, Paris, 2023, p. 45. Voy. égal. : OCDE, *Revenue Statistics 2022 – G20 Countries*, Paris, 2022, tableau comparatif des impôts sur le patrimoine.

La taxation des individus fortunés en Afrique peut constituer un levier essentiel de la promotion de l'équité fiscale et sociale<sup>30</sup>. Toutefois, son applicabilité soulève un certain nombre de défis, propres aux contextes institutionnels, économiques, culturels et politiques de chaque État<sup>31</sup>. Les obstacles à son application se manifestent à plusieurs niveaux : difficulté d'évaluation des fortunes, traçabilité limitée des actifs, mise en œuvre inégale des règles fiscales et lacunes des infrastructures administratives<sup>32</sup>.

Le premier enjeu majeur réside dans l'évaluation des actifs détenus par les personnes fortunées. En effet, la mise en œuvre d'un impôt sur la fortune requiert une méthodologie ainsi qu'un suivi particulièrement rigoureux permettant d'assurer une imposition effective et actualisée. À titre d'exemple, l'Afrique du Sud a fixé des seuils d'imposition et dispose de mécanismes d'évaluation organisés sur des registres fonciers fiables. Toutefois, l'absence d'un enregistrement systématique des actifs, conséquence d'une gouvernance fiscale encore insuffisamment structurée et performante, complique fortement cette démarche.<sup>33</sup> Cette dernière favorise une sous déclaration pour certains biens tels que les véhicules de luxe, les œuvres d'art ou les bijoux. Un autre exemple, la Tunisie connaît des difficultés particulières dans l'évaluation correcte des propriétés rurales non enregistrées<sup>34</sup>, en raison des disparités régionales liées à l'actualisation des cadastres. Une situation similaire est observée au Cameroun, où la difficulté réside dans le manque de données immobilières entravant toute estimation fiable de la propriété foncière<sup>35</sup>. Par ailleurs, l'absence de seuil définissant les personnes physiques fortunées des pays comme le Nigeria et l'Égypte (pays qui concentrent le plus de milliardaires/millionnaires sur le continent) constitue un obstacle dans l'appréhension et de la collecte des revenus de ces personnes.

Le deuxième enjeu, pour les États africains, réside dans l'absence d'uniformisation du traitement fiscal au sein même des États. L'aggravation des inégalités

de traitement est due en grande partie par les disparités territoriales, entre zones urbaines dotées d'infrastructures fiscales (centres de trésoreries) et zones rurales dépourvues ou peu dotées de trésoreries<sup>36</sup>. Dans la plupart des États africains, la concentration des capacités administratives se limite à la capitale ou deux centres économiques. Au Maroc, à titre illustratif, les zones comme Casablanca ou Rabat concentrent une richesse traçable, l'application d'un impôt sur la fortune peut être efficace, contrairement aux zones périphériques plus isolées<sup>37</sup>.

Le troisième enjeu concerne les systèmes de gestion de déclarations qui limitent considérablement la collecte des impôts<sup>38</sup>. En effet, le manque d'outils numériques et de personnel compétent entrave la collecte d'informations correctes sur les individus fortunés (cas de l'Ouganda<sup>39</sup> et de l'Angola<sup>40</sup>). Par ailleurs, au Nigeria, il y a eu un effort de digitalisation considérable qui s'est, toutefois, heurté à une économie informelle prépondérante<sup>41</sup>. Ce facteur se dresse en obstacle pour la traçabilité des grandes richesses, limitant la capacité de l'État à mobiliser les recettes fiscales attendues<sup>42</sup>.

Face à ces obstacles, il convient de mettre en œuvre des réformes structurelles, inspirées des bonnes pratiques africaines et internationales<sup>43</sup>.

## B. Vers une fiscalité efficiente à l'égard des grandes fortunes africaines

Dans une perspective d'équité et de performance, Thomas Piketty estime que « l'impôt sur la fortune est indispensable si l'on veut éviter que la démocratie ne soit dévoyée par l'oligarchie »<sup>44</sup>.

30. Commission économique pour l'Afrique, *Mobiliser les ressources intérieures pour financer le développement durable en Afrique*, Nations Unies, Addis-Abeba, 2021, p. 9.

31. African Tax Administration Forum (ATAF), *Rapport sur les défis de l'élargissement de l'assiette fiscale en Afrique*, Pretoria, 2022, p. 18.

32. ATAF, *Improving Wealth Taxation in Africa: Opportunities and Constraints*, Pretoria, 2023, p. 12.

33. South African Revenue Service (SARS), *Guide on High Net-Worth Individuals Taxation*, Pretoria, 2022, p. 11, disponible sur : <https://www.sars.gov.za/individuals/high-wealth-individual-unit/>.

34. République Tunisienne, *Rapport d'évaluation du système cadastral et fiscal*, ministère des Finances, Tunis, 2022, p. 23.

35. République du Cameroun, *État des lieux du système fiscal et cadastral*, Direction générale des impôts, Yaoundé, 2021, p. 17, disponible sur : <https://www.impots.cm/sites/default/files/documents/Rapport%20Annuel%202021-DGI-def.pdf>.

36. ATAF, *Fiscalité locale et équité territoriale en Afrique*, Pretoria, 2021, p. 19.

37. Royaume du Maroc, *Rapport sur la mise en œuvre de la Contribution Sociale de Solidarité*, Direction générale des impôts, Rabat, 2022, p. 12.

38. OCDE-ATAF, *Modernisation des administrations fiscales en Afrique : état des lieux et priorités*, Paris/Pretoria, 2022, p. 21. Voy. aussi : [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/11/revenue-statistics-in-africa-2022\\_fdf56bd7/ea66fbde-en-fr.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/11/revenue-statistics-in-africa-2022_fdf56bd7/ea66fbde-en-fr.pdf).

39. République d'Ouganda, *Rapport sur la modernisation des systèmes fiscaux*, Uganda Revenue Authority (URA), Kampala, 2022, p. 18. Voy. aussi [https://www.ucifa.com/images/downloads/Taxation\\_handbook\\_FY2022-23.pdf](https://www.ucifa.com/images/downloads/Taxation_handbook_FY2022-23.pdf).

40. République d'Angola, *État des capacités de gestion fiscale et numérique*, ministère des Finances, Luanda, 2022, p. 20.

41. Commission économique pour l'Afrique (CEA), *Repenser la justice fiscale en Afrique : enjeux et leviers*, Addis-Abeba, 2022, p. 7.

42. Federal Inland Revenue Service (FIRS), *Tax Compliance Challenges and Informal Sector Dynamics in Nigeria*, Abuja, 2022, p. 22.

43. OCDE-ATAF, *Bonnes pratiques en matière de fiscalité patrimoniale en Afrique*, Paris/Pretoria, 2023, p. 30.

44. T. PIKETTY, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil, 2013, p. 839.

Du fait de l'accroissement des pressions budgétaires et du creusement des inégalités, le renforcement de l'imposition des personnes physiques fortunées devient un défi stratégique majeur<sup>45</sup>.

Les États africains doivent désormais orienter leurs politiques fiscales vers plus de simplification des procédures déclaratives et d'évaluation des actifs (1), de renforcement des capacités institutionnelles (2) et de coopération régionale (3).

### 1. Simplification des procédures déclaratives et d'évaluation des actifs

La simplification des procédures de déclaration et la transparence des mécanismes d'évaluation de la fortune sont des outils fondamentaux d'identification et de valorisation des actifs imposables. Le cas de l'Afrique du Sud<sup>46</sup>, constitue un modèle à cet effet. L'administration fiscale sud-africaine dispose d'un système de télédéclaration fiscale (*e-filing*) bien structuré et de mécanisme d'audits numériques basés sur le style de vie des individus fortunés<sup>47</sup>.

L'Ouganda, quant à lui, a mis en place une unité spéciale en 2015 au sein de son administration fiscale, chargée d'identifier et d'évaluer les grandes fortunes du pays<sup>48</sup>. Cette unité traite de manière intégrée les données issues des registres bancaires, fonciers et commerciaux pour établir une assiette fiscale plus exhaustive. À titre illustratif, l'administration fiscale ougandaise opère en croisant les informations relatives à l'acquisition de terrains de grande valeur, les transferts bancaires internationaux non déclarés, et les parts détenues dans des sociétés non immatriculées à des fins fiscales. Ce traitement croisé est automatisé via le système TIN (*Taxpayer Identification Number*), permettant de détecter les écarts importants entre les revenus déclarés et le niveau de vie observé<sup>49</sup>.

45. Banque africaine de développement, *Rapport sur les inégalités économiques et la mobilisation des ressources internes en Afrique*, Abidjan, 2022, p. 33.

46. SARS, *Annual Performance Plan 2023/24*, Pretoria, 2023, p. 24. Le rapport indique que plus de 95 % des déclarations fiscales en Afrique du Sud sont désormais déposées via le système de télédéclaration (*e-filing*). Le SARS a également mis en place une division spécialisée pour les particuliers à hauts revenus, chargée d'appliquer des audits basés sur des indicateurs de style de vie, ayant conduit à une hausse de 17 % des redressements fiscaux dans cette catégorie en 2022.

47. SARS, *e-Filing and Lifestyle Audits for High Net-Worth Individuals*, Pretoria, 2022, p. 9.

48. URA, *High Net-Worth Individuals Compliance Strategy Report*, Kampala, 2021, p. 13, disponible sur : [www.ura.go.ug](http://www.ura.go.ug). L'URA y précise que l'unité dédiée aux contribuables à hauts revenus, créée en 2015, a permis de doubler les recettes fiscales issues de cette catégorie entre 2016 et 2020, grâce à une combinaison de surveillance bancaire, d'analyses croisées et d'audits lifestyle.

49. URA, *Integrated Tax Administration Strategy*, Kampala, 2022, p. 14. Le système repose sur l'identifiant fiscal unique (TIN) pour

Pour la réussite de ces mécanismes sur le continent, il convient de miser en grande partie sur des politiques de sensibilisation, des tutoriels numériques et des dispositifs mobiles d'assistance, à l'instar des guichets fiscaux itinérants testés au Burkina Faso<sup>50</sup>. Ces guichets fiscaux ont contribué à améliorer la compréhension et l'adhésion des contribuables, notamment en milieu rural ou dans les segments à faible alphabétisation numérique.

### 2. Renforcement des capacités administratives et institutionnelles

L'imposition efficace des personnes physiques fortunées est conditionnée par une modernisation des administrations fiscales. Cette condition requiert un personnel qualifié, des systèmes d'information performants et des bases de données patrimoniales fiables. Ainsi, les États africains devront envisager de moderniser les registres fonciers.

À titre illustratif, la Tunisie a entrepris des réformes, dont l'objectif principal est de moderniser le cadastre et d'améliorer l'équité de la fiscalité foncière. Cette modernisation a été réalisée à travers le projet de modernisation du cadastre et de la gestion foncière (PMCGF). Ce projet a permis de numériser plus de 350 000 parcelles foncières entre 2017 et 2022, facilitant leur introduction dans la base de données fiscale<sup>51</sup>. Par ailleurs, la Namibie a bénéficié d'un programme national de renforcement des capacités fiscales en partenariat avec la Banque mondiale et le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF)<sup>52</sup>. Ce renforcement de capacité a permis de former plus de 300 inspecteurs spécialisés en évaluation patrimoniale, en audits de style de vie et en analyse de risques fiscaux complexes.

Dans le contexte économique actuel, il est important pour les États africains de miser sur des actions

relier les données des registres bancaires, fonciers et commerciaux. En 2021, l'URA a identifié plus de 1 200 contribuables fortunés présentant un écart supérieur à 30 % entre leurs revenus déclarés et leur patrimoine observable.

50. Direction Générale des Impôts du Burkina Faso, *Rapport d'expérimentation des guichets fiscaux mobiles*, Ouagadougou, 2022, p. 8, disponible sur : [www.impots.gov.bf](http://www.impots.gov.bf). Le rapport souligne que ces dispositifs ont permis de toucher plus de 35 000 contribuables en milieu rural, avec un taux de déclaration en hausse de 28 % dans les zones ciblées. Voy. égal., <https://lefaso.net/spip.php?article121119>.

51. République Tunisienne, *Projet de modernisation du cadastre et de la gestion foncière (PMCGF) – Rapport final*, ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières, Tunis, 2022, p. 19. Le rapport souligne que la numérisation du cadastre a permis d'améliorer le recouvrement de la taxe foncière de 15 % en milieu périurbain.

52. Namibia Revenue Agency (NamRA), *Capacity Development Strategy 2021–2025*, Windhoek, 2022, p. 22. Le rapport précise que les nouvelles compétences acquises ont permis une augmentation de 23 % des contrôles ciblant les contribuables à hauts revenus entre 2020 et 2022.

ciblées notamment par l'évaluation des registres fonciers existants et par la vérification de la fiabilité et de l'accessibilité des données.

### 3. Coopération régionale pour une harmonisation fiscale plus efficace

Face à la mobilité croissante des patrimoines et aux limites des cadres juridiques nationaux, plusieurs organisations régionales africaines ont engagé des démarches structurantes pour renforcer la coopération fiscale.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, a adopté en 2021 un protocole d'accord pour l'échange de renseignements fiscaux entre ses quinze États membres. L'ATAF joue un rôle central en fédérant 35 administrations fiscales africaines autour d'un réseau dédié à la taxation des hauts revenus, en diffusant un cadre de déclaration simplifiée déjà testé dans douze pays, et en développant une plateforme continentale d'échange sécurisé d'informations fiscales reliant actuellement plus de 25 États africains<sup>53</sup>.

L'exemple du Cap-Vert, dont l'administration fiscale bénéficie de l'assistance technique de ses partenaires régionaux, illustre les bénéfices d'une telle coopération. Grâce à l'appui conjoint de la CEDEAO et de l'ATAF, le pays a pu moderniser son système de gestion fiscale, renforcer la conformité déclarative des entreprises et intégrer une base de données interconnectée avec d'autres administrations ouest-africaines.

À une échelle continentale, la création d'un « espace fiscal africain » fondé sur la transparence, l'échange

automatique d'informations et la convergence réglementaire, permettrait de renforcer la souveraineté fiscale collective des États et de limiter les effets délétères de la concurrence fiscale entre juridictions<sup>54</sup>.

## Conclusion

La taxation des personnes physiques fortunées en Afrique, bien que très embryonnaire dans la plupart des États, se révèle désormais incontournable face au creusement des inégalités, la nécessité du financement et attentes croissantes en matière de justice sociale et fiscale.

Si les approches varient d'un État à l'autre, une tendance continentale se dessine : celle d'une fiscalité plus ciblée et mieux adaptée à la réalité patrimoniale des élites économiques. Les progrès accomplis dans certains états comme l'Algérie, la Tunisie et le Zimbabwe attestent d'un tournant prometteur. Cependant, les enjeux demeurent considérables, notamment une gouvernance hésitante et des capacités administratives limitées. Relever ces défis implique une refonte du pacte fiscal : la richesse doit être davantage perçue comme une responsabilité collective et non comme une sphère d'exception.

Ngozi Okonjo-Iweala souligne que : « réformer la fiscalité africaine, c'est renforcer la souveraineté budgétaire du continent »<sup>55</sup>. À une époque où le continent africain recense plus de 135 000 millionnaires, avec une croissance estimée à plus de 65 % d'ici 2032<sup>56</sup>, l'enjeu n'est pas seulement budgétaire – il est éthique, social et politique.

53. CEDEAO, *Rapport sur la convergence fiscale régionale*, Abuja, 2022; SADC, *Regional Integration Fiscal Programme (RIFP) Summary Report*, Gaborone, 2022; ATAF, *2023 Annual Report on Tax Transparency and HINWI Taxation in Africa*, Pretoria, 2023.

54. República de Cabo Verde, *Relatório de Reforma Fiscal 2022*, Direção Nacional de Receitas do Estado, Praia, 2022, p. 16; voy. égal. CEDEAO-ATAF, *Coopération technique et interopérabilité fiscale en Afrique de l'Ouest*, Abuja/Pretoria, 2023.

55. Ngozi OKONJO-IWEALA, directrice générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

56. Henley & Partners, *Africa Wealth Report 2024*, op. cit.

# La Zakat – un (ISF) Impôt Spirituel sur la Fortune ?

*Zakat – a Spiritual Wealth Tax?*



Lahoucine KAKAS

*Fiscaliste International*

*Enseignant Universitaire en Droit Patrimonial*

*International & Islamique*

La Zakat (Al Mal), en tant que pilier de l'islam, est un dispositif obligatoire de redistribution de la richesse. Elle possède des similitudes avec les systèmes fiscaux modernes de taxation de la fortune, dans la mesure où elle repose sur une structure définie autour d'un redevable, une assiette, un taux, une échéance et des bénéficiaires spécifiques. Cet article vise à donner un aperçu synthétique des aspects techniques dans un contexte islamique sunnite, sans se limiter à un contexte national particulier. Après une brève contextualisation historique de la Zakat, nous y présenterons sa définition et ses sources légales, son redevable, son assiette en tenant compte du contexte moderne en finissant par ses bénéficiaires. L'article conclut sur les défis de l'institutionnalisation de la Zakat sur un plan local et international.

*Zakat (Al Mal), as one of the pillars of Islam, is a mandatory mechanism for the redistribution of wealth within the Muslim community. It shares similarities with modern wealth taxation systems, insofar as it is based on a defined structure comprising a liable person, a taxable base, a rate, a due date, and designated beneficiaries. This article aims to provide a concise overview of the technical aspects of Zakat within a universal Sunni Islamic framework, without focusing on any specific national context. Following a brief historical contextualization of Zakat, we will present its definition and legal sources, the criteria for liability, the taxable base in light of contemporary developments, and the categories of eligible beneficiaries. The article concludes by addressing the challenges associated with the institutionalization of Zakat at both local and international levels.*

## Introduction

Dans un débat marqué par les inégalités sociales, alimenté notamment par la faible contribution fiscale des foyers les plus aisés<sup>1</sup>, la question autour d'un impôt sur la fortune à l'échelle mondiale devient récurrente comme le témoigne le récent rapport de l'économiste Gabriel Zucman proposant une taxe minimale de 2 % sur la fortune au-delà de 1 milliard de dollars<sup>2</sup>. À ce titre, l'impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches actuellement dans le processus législatif en France, illustre cette dynamique croissante en faveur d'une fiscalité plus

équitable à l'échelle internationale. Dans ce contexte des débats sur la justice (ou l'équité) fiscale, il a semblé opportun d'explorer la Zakat « Al Mal<sup>3</sup> ». Une contribution instaurée il y a quatorze siècles sur la base d'un taux de 2,5 %<sup>4</sup> sur une assiette définie dès lors qu'un seuil est franchi et distribuée à des bénéficiaires nommément désignés.

Un impôt ou une aumône, quel que soit le point de vue adopté, force est de constater que la Zakat revêt une importance capitale dans le processus de financement de la sécurité sociale dans les pays musulmans ainsi que dans la redistribution des richesses à l'instar d'une étude récente menée en 2024 au Pakistan qui révèle que 1,7 milliard de livres sterling sont versés

1. L. BACH *et al.*, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, note de l'Institut des politiques publiques (IPP), n° 92, juin 2023.

2. G. ZUCMAN, *Pour une norme coordonnée d'imposition minimale effective pour les personnes ultra-riches*, rapport commandé par la présidence brésilienne du G20, 24 juin 2024.

3. Zakat sur la « richesse ». Il existe également Zakat Al Fitr exigible à la fin du ramadan.

4. Taux applicable aux actifs à caractère financier.

chaque année par les sunnites pakistanais<sup>5</sup>. L'étude met en lumière une forte préférence pour le versement aux femmes ce qui démontre une prise en compte des fragilités sociales.

Dans une autre étude « How Zakat Affects Economic Growth In Three Islamic Countries »<sup>6</sup>, les auteurs ont conclu que la distribution de la Zakat et la croissance démographique ont eu un effet positif et significatif sur la croissance économique des pays étudiés au cours de la période 2003-2020. Sur la base des résultats de la recherche ci-dessus, les auteurs recommandent que la Zakat soit incluse dans la politique fiscale comme c'est le cas pour les impôts.

## I. La pratique de la Zakat dans les pays musulmans

Historiquement, c'est en l'an 622 à Médine (Arabie saoudite actuelle), que le premier État musulman institutionnalisé a vu le jour, sous l'autorité du prophète Mohammad. À ce titre, la Zakat est devenue une des composantes fondamentales de son organisation comme le démontrent les révélations coraniques de la période médinoise. Dans ce contexte, des lois islamiques sont venues définir les types de richesses assujetties, les conditions d'obligation, les taux et proportions applicables, les domaines d'affectation des recettes, ainsi que l'institution chargée d'organiser et d'administrer la Zakat<sup>7</sup>.

Depuis cette période et à ce jour, la Zakat s'est adaptée aux évolutions historiques du monde musulman. Aujourd'hui, une étude menée par l'IPC-IG et l'UNICEF<sup>8</sup> concernant 29 pays musulmans révèle une diversité des pratiques de la gestion de la Zakat au sein des pays analysés. La majorité de ces pays ont mis en place un mécanisme de collecte de la Zakat sur une base volontaire, parfois incitative. D'autres, ont rendu la Zakat obligatoire notamment le Pakistan, le Soudan, l'Arabie saoudite et le Koweït avec une implication du ministère des Finances, pour ces

deux dernières, dans le processus de collecte de la Zakat.

## II. Zakat : définition et sources légales

La Zakat, un terme arabe, qui signifie entre autres, la « purification » et « l'accroissement ». Elle constitue l'un des cinq piliers de l'Islam et constitue à ce titre une *obligation religieuse* pour tout musulman au même titre que les prières quotidiennes, le jeûne du mois de Ramadan et le pèlerinage à La Mecque (pour ceux qui en ont les moyens physiques et financiers). La Zakat a néanmoins la particularité d'être à la fois culturelle mais également une pratique tournée vers les autres : les plus démunis et la société d'une manière générale.

Au sens légal du droit musulman, la Zakat est « l'obligation culturelle de donner, sous des conditions déterminées, une partie (déterminée) de ses biens (économies, biens acquis, revenus d'exploitation, récoltes, etc.) à des catégories de personnes définies par les textes coraniques et prophétiques, généralement une fois par an [...] »<sup>9</sup>.

Les règles applicables à la Zakat puisent leurs sources dans les fondements classiques du droit islamique : d'abord dans le Coran (le texte de référence des lois islamiques) et la Sunna (les récits et les actes attribués au prophète Mohammad, appelés des Hadiths). Ensuite, en présence d'une question de droit non réglée par un texte explicite, les juristes du droit islamique recourent à l'Ijma (consensus doctrinal) et le Qiyas (raisonnement analogique). Cette jurisprudence islamique est organisée, d'un point de vue sunnite, autour de quatre grandes écoles juridiques (Hanafite, Malikite, Shafite et Hanbalite)<sup>10</sup>. S'agissant de la Zakat, ces écoles reposent sur un socle commun de principes et contribuent chacune à produire une diversité d'analyses et d'avis pour s'adapter à l'évolution de la société et des patrimoines.

## III. Les redevables de la Zakat

Seule la personne physique de confession musulmane, homme ou femme, est sujette à la Zakat lorsqu'elle remplit les autres conditions d'assujettissement (développées ci-dessous). L'obligation repose ainsi sur le statut personnel (religieux). Ainsi, un non-musulman n'est pas assujetti à la Zakat même

5. M. GALLIEN, U. JAVED et V. VAN DEN BOOGAARD, *Zakat Payments in Pakistan Exceed State Social Protection*, ICTD Factsheet, Brighton : Institute of Development Studies, mars 2025.

6. A. EL ASHEHANY *et al.*, « How Zakat Affects Economic Growth In Three Islamic Countries », *Journal of Islamic Economic Laws*, mars 2023, vol. 6, n° 1, pp. 45-61.

7. Y. AL-QARADAWI, *Fiqh al-Zakah: A Comparative Study of Zakah, Regulations and Philosophy in the Light of the Qur'an and Sunnah*, Scientific Publishing Centre King Abdulaziz University, traduit par M. KAHF, vol. 1, 2000, p. 11.

8. L. ALFERS, L. PELLERANO et D. SAVOIA, *Overview of Zakat Practices Around the World*, Brasília, Research Report n° 69, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) et UNICEF, 2022, disponible sur : [https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR69\\_Overview\\_of\\_Zakat\\_practices\\_around\\_the\\_world.pdf](https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR69_Overview_of_Zakat_practices_around_the_world.pdf).

9. M. BRAHAMI, *Le Livre de la Zakat : Fiqh et pratique*, Éd. Tawhid, Lyon, 2022, p. 19.

10. L'Islam Chiite possède deux écoles (jaafarite et zaydite) et cela ne sera pas développé dans le présent article.

s'il est domicilié dans un pays musulman<sup>11</sup>. Cette particularité rapproche la Zakat de certains systèmes fiscaux appliquant une obligation fiscale fondée sur le statut personnel et notamment la nationalité à l'instar des États-Unis ou l'Érythrée.

S'agissant d'un acte culturel, le redevable de la Zakat doit formuler, de manière intérieure et personnelle, l'intention (*Niyya*) d'acquiescer à son obligation.

### Personnes morales / Sociétés

La question de l'assujettissement de la personne morale à la Zakat dépend de la qualification d'une telle entité en droit islamique et dans l'État de localisation de l'entité. Malgré la diversité du débat entre un assujettissement direct ou par délégation, l'interposition d'une telle entité ne doit pas faire échec à l'obligation et à la collecte de la Zakat sur des actifs détenus « indirectement » par le musulman et priver les plus démunis de leurs droits. À ce titre, le Conseil de l'Académie Internationale du Fiqh Islamique a notamment statué sur cette question dans sa résolution n° 28 (3/4) en proposant une approche flexible dont nous reproduisons un extrait ci-après : « Un actionnaire doit payer la Zakat sur ses actions. L'administration de la société peut s'en acquiescer en son nom si son statut le stipule, sur décision de son Assemblée générale, si les lois du pays imposent aux sociétés de s'acquiescer de la Zakat au nom des actionnaires, ou si l'actionnaire donne procuration à la société pour s'acquiescer en son nom de la Zakat sur ses actions »<sup>12</sup>.

### Enfants mineurs et personnes sans capacité de discernement

Les écoles juridiques islamiques sont divergentes sur l'assujettissement à la Zakat des biens des enfants mineurs et des personnes sans capacité de discernement. D'un côté, l'avis majoritaire des savants tend vers l'obligation de la Zakat sur leurs biens. D'un autre côté, l'école Hanafite dispense leurs biens de la Zakat.

## IV. Les actifs soumis à la Zakat

Par souci de cohérence avec une lecture « fiscaliste » des actifs zakatables<sup>13</sup>, nous procéderons à une

11. M. BRAHAMI, *Le Livre de la Zakat : Fiqh et pratique*, op. cit., p. 33.

12. AIFI, 11 février 1988, résolution n° 28 (3/4), La zakat sur les actions des sociétés, disponible sur : <https://iifa-aifi.org/fr/33247.html>.

13. Le terme *zakatable* est le plus couramment utilisé pour désigner les biens soumis à la Zakat. Le terme « bien *zakataire* » est également

présentation des actifs par nature économique et couramment détenus dans le contexte contemporain afin de faciliter l'analyse en termes d'assiette, de valorisation et d'assujettissement à la Zakat. Le bétail, les produits agricoles, de la mer et de la terre, assujettis sous conditions à la Zakat, ne seront pas développés dans le présent article.

En préambule, les juristes du droit islamique ont identifié quatre conditions intrinsèques aux biens assujettis à la Zakat :

1. Ce sont des biens qui peuvent *croître de manière effective ou potentielle*. L'actif concerné peut lui-même être le *résultat d'une croissance*, c'est-à-dire constituer un excédent ou un bien nouvellement acquis<sup>14</sup>. C'est le cas notamment de l'or, l'argent et les marchandises ;
2. Ils sont *détenus par le redevable* de manière effective et il est libre d'en disposer à sa guise. « C'est-à-dire avoir le droit et pouvoir, sans aucun empêchement, le fructifier par des investissements, par la progression et la multiplication dans toutes formes de transactions licites »<sup>15</sup>. Les écoles juridiques ne sont pas unanimes sur le caractère zakatable des biens immatériels ;
3. Dépasser, après déduction des dettes et charges admissibles, un seuil d'assujettissement (appelé *Nissab*) ;
4. Respecter, sauf exceptions, une détention annuelle lunaire (appelée *Hawl*).

Après l'exposé de ces principes fondamentaux, nous présenterons de manière synthétique les actifs assujettis à la Zakat.

### A. Les biens commerciaux (*Urud Atijara*)

Il s'agit de l'ensemble des biens acquis avec l'intention d'être vendus et ce quelle que soit leur nature : marchandises, biens immobiliers, véhicules ou d'autres objets. Ainsi, *dès lors que l'intention repose sur une finalité commerciale*, ces biens sont dans le champ de la Zakat selon le consensus<sup>16</sup> des écoles. L'intention, (*Niyya* en droit islamique), est un facteur déterminant pour la qualification des biens. Néanmoins, elle ne requiert pas une action formelle dans le domaine de la Zakat. Il s'agit d'une décision intime du redevable.

utilisé.

14. Y. AL-QARADAWI, *Fiqh al-Zakah: A Comparative Study of Zakah, Regulations and Philosophy in the Light of the Qur'an and Sunnah*, op. cit., p. 59.

15. H. AMDOUNI, *Encyclopédie du droit musulman – Fondements, normes et pratiques*, Paris, Éd. Albouraq, 2020, p. 205.

16. H. AMDOUNI, *Encyclopédie du droit musulman*, Livre 2, L'au-mône légale, p. 240.

Voici une liste des actifs susceptibles d'appartenir à cette catégorie :

### 1. Les activités de négoce

Le commerçant, exerçant une activité commerciale d'achat-revente, quelle que soit la forme sociale de son activité (entreprise individuelle ou société) est soumis à la Zakat sur les biens destinés à la revente. L'assiette zakatable inclut le stock de marchandises, des produits finis, des matières premières, etc., auquel il conviendrait d'inclure les créances certaines, la trésorerie et tout autre actif zakatable. L'actif net zakatable sera déterminé après déduction, sous conditions, des dettes à court terme.

### 2. Les biens immobiliers destinés à la revente

Les biens immobiliers acquis avec l'intention de revente sont considérés comme des biens commerciaux et par conséquent soumis à la Zakat. La valeur assujettie à la Zakat est la valeur du bien au jour de l'échéance. Il s'agit notamment des opérations commerciales de marchands de biens, de promotions immobilières ou un simple bien acquis par un individu dans l'intention de le revendre. Les avis des écoles juridiques divergent quant au caractère zakatable des actifs en cas de changement d'intention durant la période de détention.

### 3. Les titres financiers (actions, parts sociales, etc.) acquis à des fins de revente (trading)

Les titres financiers (actions, parts sociales, obligations, etc.) acquis dans l'intention de revente à court ou moyen terme sont assujettis à la Zakat sur leur valeur. Dans cette situation, la valeur des titres est intégralement soumise à la Zakat au jour de l'échéance.

## B. Les actifs monétaires

- *L'or et l'argent* : ils constituent des actifs intrinsèquement assujettis à la Zakat et ce quelle que soit la forme de leur détention : lingots, montres, stylos, etc. Néanmoins, la majorité des écoles juridiques considère, sous conditions, l'or contenu dans les bijoux des femmes comme des biens à usage personnel et par conséquent non zakatables.
- *La trésorerie* : les espèces, billets de banques, avoirs bancaires sont des actifs soumis à la Zakat par nature.
- *Les créances certaines* : les créances certaines, recouvrables avec un haut degré de certitude, sont

également zakatables au même titre que les autres actifs monétaires.

## C. Épargne issue des revenus de toute nature

- Les salaires, dividendes, honoraires, loyers, bénéfices perçus ne sont pas zakatables en tant que tels lors de la perception. Ces flux de revenus, assimilables à un accroissement de richesse liquide, doivent être intégrés au calcul global de la Zakat dans la mesure où ils sont conservés et non immédiatement consommés.
- Les produits de vente des actifs patrimoniaux ou commerciaux.
- Les actifs monétaires reçus à titre gratuit par héritage.

Remarque : les intérêts, non conformes à la loi islamique, issus notamment des obligations ou des placements bancaires ne sont pas soumis à la Zakat et doivent être purifiés au profit d'œuvres de charité.

Cette liste n'est pas exhaustive, elle a pour objectif d'exposer un cadre général des règles applicables aux actifs détenus dans le patrimoine contemporain.

## V. La Zakat des sociétés

Comme indiqué ci-avant, les sociétés et la Zakat occupent une place prépondérante dans la jurisprudence islamique moderne en raison de la place de ces entités dans le paysage économique contemporain. La Zakat des sociétés dépend de plusieurs paramètres :

Localisation dans un pays appliquant la Zakat : dans cette situation, le redevable devra s'assurer, dans la mesure du possible, de la prise en compte du dividende versé *a posteriori* dans l'assiette zakatable de la société. L'objectif étant d'éviter un double assujettissement ou une double « exonération » du dividende.

À défaut de localisation dans un pays appliquant la Zakat, le redevable devra procéder à un calcul de la Zakat en tenant compte de plusieurs paramètres :

- la nature juridique de la société ;
- activité économique de la société ;
- les lois locales ;
- la confession des associés/actionnaires, etc.

L'AAOIFI (*Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions*) a publié des normes légales et comptables permettant aux sociétés d'établir la Zakat lorsqu'elles y sont éligibles<sup>17</sup>. Les méthodes établies par l'AAOIFI ont pour effet de

17. Shari'ah Standard, n° 35, Zakah, disponible sur : <https://aaoifi.com/ss-35-zakah/?lang=en>.

soumettre les actifs à la Zakat dans le respect des règles applicables aux personnes physiques actionnaires lorsque celles-ci exercent une activité commerciale à titre individuel et notamment :

- le stock de marchandises destinées à la vente sous toutes ses formes ;
- la trésorerie ;
- les créances certaines ;
- le bénéfice pouvant constituer une épargne zakatable et tout autre actif zakatable ;
- après déduction des dettes éligibles à savoir les dettes à court terme.

## VI. Les titres de sociétés détenus à long terme

Il s'agit notamment des actions et parts sociales détenues en dehors d'une intention immédiate de revente et qui peuvent être détenues dans un portefeuille titres (ou dans une société interposée) dans une perspective moyenne et long terme.

Selon l'avis des juristes, il convient d'explorer en transparence les actifs sous-jacents dans les sociétés émettrices des titres et soumettre seulement la part représentative des actifs zakatables détenus dans cette société comme décrit ci-avant. Certains juristes proposent des ratios permettant une estimation approximative des actifs zakatables en cas de difficultés d'accès aux données des sociétés concernées.

## VII. Les actifs exclus de la Zakat

Sur la base des sources juridiques précitées, les juristes considèrent que les actifs suivants sont hors champs de la Zakat :

1. *Les biens à usage personnel* : il s'agit notamment des effets personnels du redevable (vêtements, téléphone, ordinateurs, voiture, etc.). Ces biens sont hors champ de la Zakat à condition qu'ils ne soient pas acquis avec une intention de revente ;
2. *Les biens immobiliers de jouissance et de rendement* :
  - a. Les biens de jouissance : ils sont considérés comme des biens à usage personnels et par conséquent hors champs de la Zakat.
  - b. Les biens de rendement : il s'agit notamment des biens affectés à la location sous toutes ses formes. La valeur de ces biens n'est pas assujettie à la Zakat<sup>18</sup>.

18. Avis du Conseil de l'Académie Internationale du Fiqh Islamique de l'Organisation de la Conférence Islamique, réuni en sa 2<sup>e</sup> session, à Jeddah (Royaume d'Arabie saoudite), du 22 au 28 décembre 1985, disponible sur : <https://iifa-aifi.org/fr/33190.html>.

c. Les biens immobiliers affectés à une exploitation commerciale, industrielle ou libérale : ces biens ne sont pas soumis à la Zakat. Néanmoins, les revenus issus de la location de ces biens devraient (après déduction des charges payées – ou à payer) alimenter l'épargne du redevable et ainsi augmenter l'épargne financière potentiellement zakatable.

3. *Les actifs immobilisés* dans le bilan d'une société et non destinés à la revente (machines, équipements, outillages, etc.).
4. *Les créances irrécouvrables* : les créances commerciales ou personnelles litigieuses et très probablement irrécouvrables ne sont pas soumises à la Zakat tant qu'elles ne sont pas effectivement encaissées.

## VIII. La déduction des dettes

La jurisprudence islamique a abordé la question de la dette sous plusieurs angles. Les dettes à long terme ne sont pas déductibles<sup>19</sup> selon la majorité des savants dans un souci de préservation des droits des plus démunis. En effet, une dette à long terme pourrait éponger l'actif soumis à la Zakat. Seules les échéances à court terme peuvent être déduites, si elles n'ont pas encore été payées. Néanmoins, les dettes à court terme restent déductibles de l'assiette zakatable à condition que le remboursement soit certain.

## IX. Le seuil de déclenchement de la Zakat

Le seuil de déclenchement de la Zakat, appelé *Nissab*, est un critère fondamental dans l'application de la Zakat. Il a pour vocation de garantir l'application de la Zakat aux personnes disposant d'un patrimoine suffisant.

Concernant les actifs privés (monétaires et commerciaux), les savants musulmans ont fixé le seuil à :

- 85 g d'or pur ;
- 595 g d'argent pur.

Néanmoins, s'agissant d'une pratique internationale, les savants divergent sur le choix entre les deux seuils et certains proposent une lecture contextuelle de cette dualité or/argent et notamment en fonction du pays concerné.

Compte tenu des cours de ces métaux au 29 avril 2025, le *Nissab* a été estimé par le site [al-kanz.org](http://al-kanz.org) à 7.950,90 euros pour l'or et 559,30 euros pour l'argent<sup>20</sup>. Ces seuils sont valables uniquement pour

19. M. BRAHAMI, *Le Livre de la Zakat : Fiqh et pratique*, op. cit., p. 63.

20. « Zakat al-mal : à 7 950,90 euros, le nissab repasse sous la barre historique des 8 000 euros », *Al-Kanz*, 29 avril 2025, disponible sur :

cette date et le *Nissab* évolue ainsi en fonction des cotations journalières de ces métaux.

## X. La période de détention (*Hawl*)

Lorsque l'assiette zakatable dépasse le seuil d'assujettissement, elle doit être détenue pendant une année lunaire complète appelée (*Hawl*) conformément au calendrier islamique (*Hijri*).

Le point de départ du *Hawl* est la date à laquelle le seuil de déclenchement a été atteint. Ainsi, si les actifs détenus restent au-dessus du *Nissab* l'intégralité de l'année lunaire, une liquidation de la Zakat devient exigible à la fin de l'année lunaire selon une méthode d'évaluation qui prend en compte, en général, la valeur des actifs à la fin de cette année.

## XI. Le taux de la Zakat

Le taux de la Zakat est fixé à 2,5 % de lorsque le *Hawl* est basé sur une année lunaire (2,58 % pour ceux qui sont contraints par un calcul sur la base de l'année grégorienne).

Exemple :

Une personne de confession musulmane a dépassé le *Nissab* pour la première fois le 10 ramadan 1444 hijri (correspondant au 1<sup>er</sup> avril 2023) grâce à un héritage familial. Conformément à la règle du *Hawl*, cette personne a acquitté sa première Zakat selon un inventaire du 20 mars 2024 (soit 10 ramadan 1445). Pour l'année 2025, la Zakat devra être acquittée selon la situation des actifs au 10 mars 2025 (correspondant 10 ramadan 1446) présentés comme suit :

Type d'actif	Montant en €	Assiette zakatable €	Observations
Habitation principale	350.000	0	Actif personnel non zakatable
Épargne monétaire disponible en compte bancaire	150.000	150.000	Liquidités pleinement zakatables
Portefeuille titres détenu en vue de revente	35.000	35.000	Actifs commerciaux
<b>Total</b>	<b>535.000</b>	<b>185.000</b>	Soumis au taux de Zakat (2,5 %)
Montant de la Zakat due		<b>4.625</b>	(185.000 × 2,5 %)

## XII. Les bénéficiaires de la Zakat

Il existe huit catégories de bénéficiaires de la Zakat explicitement institués par le verset coranique 9/60<sup>21</sup>.

<https://www.al-kanz.org/2025/04/29/zakat-mal-dhu-al-qida-1446/>.  
21. Coran, sourate 9 Al-tawbah, verset 60.

Parmi eux, les pauvres, les indigents, les personnes dédiées à la gestion de la Zakat (de la collecte à la distribution), les endettés, les voyageurs en détresse, etc.

L'affectation de la Zakat aux pauvres et aux endettés démontre la finalité redistributive de la Zakat et de sa fonction de sécurité sociale envers les plus démunis. Il convient à ce titre apporter trois remarques :

- La Zakat repose sur un principe fondamental de droits réciproques : il s'agit d'une obligation légale (au sens religieux) pour le redevable<sup>22</sup> et un droit reconnu au bénéficiaire. Cette configuration distingue la Zakat d'une simple œuvre de charité « du haut vers le bas » et pourrait s'analyser comme une dette sociale due par les détenteurs de la richesse aux ayants droit définis par le texte coranique. Cette logique de créance et d'obligation confère à la Zakat une nature « fiscale » porteuse d'une dimension structurante des rapports sociaux.
- L'attitude du redevable ne doit pas seulement se limiter à « liquider » sa Zakat mais il est de son devoir de s'assurer que les fonds atteignent effectivement les bénéficiaires légitimes. Il peut être contraint, en l'absence d'une structure étatique ou associative, de rechercher lui-même les bénéficiaires ce qui peut contribuer à renforcer les liens sociaux en rapprochant les contributeurs les plus aisés des bénéficiaires les plus démunis.
- L'intégration des « travailleurs » de la Zakat parmi les bénéficiaires illustre la volonté divine d'encourager une institutionnalisation et une organisation de ce pilier en assurant une juste rémunération des intervenants dans la chaîne de la Zakat, de la sensibilisation à sa distribution.

## Conclusion

En cas de doute sur l'exclusion de certains actifs, leur évaluation ou la prise en compte des dettes, il est recommandé de recourir à des juristes du droit islamique afin de préserver les droits des bénéficiaires.

La double dimension spirituelle et sociale de la Zakat positionne le redevable non seulement comme un « contribuable » mais plutôt en « responsable » compte tenu de son devoir de s'assurer de l'efficacité de son action et place ainsi cette contribution comme un puissant levier de solidarité sociale. Néanmoins, la question de l'efficacité de son action demeure posée à travers les enjeux de

22. Coran, sourate 9 Al-tawbah, verset 103.

l'institutionnalisation de la Zakat à l'échelle locale, nationale et internationale.

L'étude « *Zakat Payments in Pakistan Exceed State Social Protection* » de M. Gallien, U. Javed et V. van den Boogaard (2025) précitée nous montre que dans un pays comme le Pakistan, les redevables privilégient d'affecter la Zakat aux bénéficiaires directement que pour les institutions.

Par ailleurs, S. Abrighach, dans son article « Création d'un Fonds Zakât International : une nécessité au service de l'humanité »<sup>23</sup> a souligné la tendance vers cette institutionnalisation internationale et notamment par le biais de la création du Fonds Zakat International en Malaisie et le Fonds Zakat des réfugiés en 2016 de l'UNHCR. Selon l'auteur, une centralisation de la Zakat au niveau mondial permettra en outre de bâtir une société juste et équitable via les principes de solidarité et d'entraide.

---

23. S. ABRIGHACH, « Création d'un Fonds Zakât International : une nécessité au service de l'humanité », *Recherches et Applications en Finance Islamique*, vol. 5, n° 2, juillet 2021.

# The Future of Wealth Taxation in Spain: Constitutional, International, and EU Implications

*L'avenir de l'imposition du patrimoine en Espagne : implications constitutionnelles, internationales et européennes*



Francisco M. Carrasco González

*Associate Professor of Tax Law*

*University of Cadiz*

This paper offers a comprehensive review of the current state of wealth taxation in Spain, motivated by the growing interest among legal and economic scholars in modernising wealth taxation so that it contributes to global tax justice by improving wealth redistribution and ensuring greater fiscal responsibility from high-net-worth individuals. Spain stands out as one of the few developed countries that maintains a general Wealth Tax while also introducing a separate tax specifically targeting large fortunes, alongside other minor taxes levied on particular assets. Within this framework, the legal and practical challenges encountered in Spain — and the ways in which they have been addressed or are proposed to be resolved by the academic literature — may offer valuable lessons to avoid similar shortcomings in other jurisdictions. The analysis considers constitutional, international, and EU law dimensions.

The author concludes that, although the Wealth Tax has failed to fulfil any of the functions for which it was originally created, its continuation would require a thorough reform aimed at modernising its legal framework in line with the proposals put forward by experts in the field. Should its repeal be chosen instead, it would be essential to ensure that high-net-worth individuals remain subject to an additional tax burden through alternative tax instruments.

*Cet article propose une analyse approfondie de l'état actuel de la fiscalité du patrimoine en Espagne, motivée par l'intérêt croissant que manifestent les spécialistes du droit et de l'économie pour une modernisation de cette fiscalité afin qu'elle contribue à une justice fiscale mondiale, en améliorant la redistribution des richesses et en assurant une contribution fiscale plus importante de la part des personnes détenant de grands patrimoines. L'Espagne se distingue comme l'un des rares pays développés à maintenir un impôt général sur la fortune tout en ayant instauré un impôt spécifique sur les grandes fortunes, en plus d'autres taxes sectorielles portant sur certains éléments patrimoniaux. Dans ce contexte, les difficultés juridiques et pratiques rencontrées en Espagne — ainsi que les solutions apportées ou proposées par la doctrine — peuvent offrir des enseignements utiles pour éviter que d'autres systèmes juridiques ne reproduisent les mêmes erreurs. L'étude prend en compte les dimensions constitutionnelles, internationales et européennes.*

*L'auteur conclut que, bien que l'impôt sur la fortune n'ait rempli aucune des fonctions pour lesquelles il avait été instauré, son maintien nécessiterait une réforme en profondeur visant à moderniser son cadre juridique conformément aux propositions formulées par les experts en la matière. Si l'on optait pour sa suppression, il conviendrait de garantir que les personnes disposant de patrimoines importants soient soumises à une charge fiscale supplémentaire par le biais d'autres instruments fiscaux.*

## I. Introduction

Wealth taxation in Spain has long been a contentious issue for decades. Nonetheless, Spain remains one of the few countries that maintains not only a general Wealth Tax (hereinafter, WT)<sup>1</sup> but also a specific Wealth Tax targeting high-net-worth individuals (Temporary Solidarity Tax on High-Net-Worth Individuals; hereinafter, TST-HNWI)<sup>2</sup>, alongside a variety of other taxes (at the state, regional, and local levels) that apply to the ownership of certain types of assets (real estate, vehicles, bank deposits).<sup>3</sup>

Despite this experience, the Spanish model should not be regarded as exemplary, as will be demonstrated in this paper. The WT has failed to meet the key objectives for which it was originally conceived. Its regulatory framework is outdated and suffers from significant deficiencies, as noted by legal scholars and by the Committee of Experts that prepared the 2022 White Book on Tax Reform.<sup>4</sup> Despite everything, this tax should remain in the Spanish tax system, with the appropriate reforms to address the identified problems, at least as long as no alternative exists.

The WT was entirely devolved to the Autonomous Communities in order to enhance their fiscal capacity. However, some regions have exercised their competences to effectively suppress the tax within their territories. These substantial regional disparities have prompted the central government to introduce a new tax on large fortunes, with the aim of harmonizing the system and ensuring a minimum level of taxation nationwide.

As this paper will argue, the current regulatory framework governing the WT raises several concerns, both from an internal perspective — relating to constitutional principles and the distribution of

competences between the central government and the Autonomous Communities — and from the standpoint of European Union law and the international tax law.

## II. The Spanish Net Wealth Tax and its twin, the Temporary Solidarity Tax on High-Net-Worth Individuals

In Spain, the WT is a personal and direct tax that applies to residents on their worldwide assets, while non-residents are only taxed on the portion of assets located within Spanish territory. The taxpayer is the individual natural person; there is no provision for joint family taxation, and legal entities are not subject to this tax.

Taxable wealth is defined as the aggregate of assets and rights with economic content, after deducting any charges and encumbrances that diminish their value, as well as personal debts and liabilities. The tax accrues annually on December 31<sup>st</sup> and is declared each year through self-assessment.

Certain assets and rights are exempt from taxation, provided they meet specific quantitative and qualitative criteria. These include: assets belonging to Spanish Historical Heritage or to the Autonomous Communities; works of art and antiques; household goods; vested rights in pension plans; intellectual or industrial property rights, as long as they remain in the author's estate and are not linked to a business activity; assets and rights associated with a family-owned business or professional practice; and the main residence up to a maximum value of 300 000 euros.

The law governing the tax provides valuation rules for each category of asset or right (e.g., real estate, business assets, bank deposits, shares in companies, life insurance policies, jewelry, etc.), with market value used as a residual method. Debts are valued at their nominal amount, provided they are properly documented and do not arise from the acquisition of exempt assets or rights.

The taxable base results from the sum of the values of all assets and rights, minus the value of deductible charges, encumbrances, and debts. An exempt minimum of 700 000 euros is deducted. A progressive rate schedule is then applied, with marginal rates ranging from 0.2% to 3.5% (the latter for net wealth exceeding 10 695 996,06 euros).

There is a limit on the total tax liability: the combined amount of Personal Income Tax and WT liabilities cannot exceed 60% of the taxpayer's

1. Established in 1977 and currently governed by Law 19/1991, *BOE*, No. 136, 7 June 1991, available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-14392>.

2. Established by Law 38/2022, *BOE*, No. 311, 28 December 2022, available at: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-22684>.

3. At the local level, the Property Tax and the Motor Vehicle Tax remain in force. Both are governed by Royal Legislative Decree 2/2004, approving the Revised Text of the Law on the Regulation of Local Treasuries (*BOE*, No. 59, 9 March 2004), available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>. At the national level, the Tax on Deposits in Credit Institutions is currently applicable, as established by Law 16/2012 (*BOE*, No. 312, 28 December 2012), accessible at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-15650&p=20141017>. At the regional level, the Catalan Tax on Non-Productive Assets Held by Legal Entities is in force. It was introduced by Catalonia's Law 6/2017 (*BOE*, No. 152, 27 June 2017), available at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-7354>.

4. Comité de Personas Expertas, *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Ministerio de Hacienda, 2022, pp. 653-693.

Personal Income Tax base, subject to certain exclusions. If this threshold is surpassed, the WT liability is reduced accordingly. However, such reduction may not exceed 80%, which means that at least 20% of the original WT liability must still be paid.

The WT is a tax established and regulated by State law and applies throughout the Spanish territory, without prejudice to the special *foral* regimes of the historical territories of the Basque Country and the Community of Navarre. However, the tax levied on resident taxpayers is transferred to the so-called “common regime” Autonomous Communities. The State retains only the taxation of non-residents.

This devolution to the Autonomous Communities includes 100% of the revenue collected, the exercise of competences in the administration of the tax (including audit, collection and sanctioning procedures), as well as broad regulatory competences. Indeed, the Autonomous Communities may modify the exempt minimum, the applicable tax rates, and deductions or tax credits applicable to the tax liability.

Some Autonomous Communities have exercised these regulatory competences to minimise or eliminate the WT in their territories — for instance, by granting a 100% tax credit (as in the cases of Madrid or Andalusia) — as a fiscal policy tool aimed at attracting investment and high-income taxpayers subject to other taxes.

In 2022, the Spanish Parliament responded by enacting a new state-level tax known as the “Temporary Solidarity Tax on High-Net-Worth Individuals” (TST-HNWI). This tax is not assigned or shared with the Autonomous Communities under the system of regional financing, so the central government retains all the revenue. The regulation of the essential elements of the TST-HNWI is practically identical to the state regulation of the WT, to the extent that they can be considered twin taxes. The TST-HNWI Law mirrors or refers to the state regulation of the WT. The same exemptions, valuation rules, exempt minimum of 700 000 euros, and identical tax rates (between 1.7% and 3.5%) apply. The main difference is that the TST-HNWI only applies to net wealth exceeding 3 million euros, and allows taxpayers to deduct the amounts previously paid under the WT.

Initially, this tax was limited to the years 2022 and 2023, but it has since been extended indefinitely, until a broader reform of net wealth taxation is enacted within the framework of the regional financing system. The introduction of the tax was justified,

first, as a revenue-raising measure aimed at requiring greater fiscal effort from individuals with higher economic capacity in a context of energy crisis and inflation. Second, it was presented as a harmonisation measure, intended to reduce disparities in wealth taxation across the various Autonomous Communities.

As we shall see below, this tax has been upheld as constitutional by the Spanish Constitutional Court (hereinafter, SCC) and has prompted several Autonomous Communities to amend their own regulations to tax wealth exceeding 3 million euros, so that amounts paid under the WT can be credited against the new state tax, effectively neutralising the latter.

### III. The rationale of the Spanish Wealth Tax: does it tax an autonomous and distinct form of the ability to pay?

One of the primary criticisms of the Spanish WT is whether it genuinely taxes an autonomous and distinct form of the ability to pay, which would justify its existence and continued application, or whether, instead, it results in double or even triple taxation, and should therefore be eliminated from the tax system.

In Spain, as in other comparable countries, this tax is grounded in the taxpayer’s ability to pay as expressed through the taxable event. This is a requirement derived from the constitutional ability to pay principle, enshrined in Article 31 of the Spanish Constitution, which also encompasses the core principles of tax justice: equality, generality, progressivity, and non-confiscation. The SCC has interpreted the ability to pay principle from a dual perspective.<sup>5</sup> First, as the foundation or source of taxation. This means the legislature must select taxable events that genuinely reflect an ability to pay. The SCC has repeatedly affirmed that the main manifestations of the ability to pay are income, consumption, and wealth.<sup>6</sup> It is sufficient that such ability to pay exists as real or potential income or wealth in most cases. Second, the ability to pay principle is also required as a criterion, measure or parameter of taxation. Consequently, the tax burden must be adjusted according to the ability to pay demonstrated by the occurrence of the taxable event. Therefore, greater income or higher net wealth justifies a heavier tax burden.

<sup>5</sup> Constitutional Court Judgement No. 182/2021, 26 October 2021.

<sup>6</sup> Constitutional Court Judgement No. 149/2023, 7 November 2023.

From the first perspective, some authors argue that the tax does not target a distinct form of ability to pay, since the wealth held by the taxpayer often derives from previously obtained income that may have already been taxed. However, most scholars<sup>7</sup> and the SCC<sup>8</sup> have concluded that taxation can indeed be based on the ownership of wealth. Wealth itself is an indicator of the taxpayer's ability to pay, regardless of its profitability. Furthermore, wealth taxation fulfills a complementary function within the tax system.<sup>9</sup>

As regards double taxation, it can be argued that, at least in Spain, there is no constitutional prohibition against it. The only limitation is established in Article 6 of the Organic Law 8/1980 on the Financing of the Autonomous Communities, which concerns the allocation of taxing powers among the different territorial entities (the State, the Autonomous Communities, and Local Entities). It is common to find different taxes imposed on the same taxable subject-matter (i.e., the object on which the tax is levied) or on the same taxable event (i.e., the circumstance giving rise to the tax liability). For example, it is not unusual for both a general consumption tax (VAT) and a specific excise duty (on alcohol, tobacco, or energy) to be levied on the same consumption. On this basis, the double taxation argument would also call into question the legitimacy of consumption taxes, since acts of consumption are made possible by previously obtained income that may also have been taxed.<sup>10</sup>

In conclusion, there is a valid constitutional basis for levying a tax (or set of taxes) on the ownership of net wealth, as an independent manifestation of the taxpayer's ability to pay, separate from the profitability of the assets. However, any such tax must comply with the constitutional principles of tax justice — in particular, the principle of non-confiscation (Article 31.1 of the Spanish Constitution) and the objective of redistributing wealth (Article 131.1 of the Spanish Constitution). This will depend on how the tax is designed, its structure, its objectives, and how well it fits within and interacts with the broader tax system.

7. A. RIBES RIBES, “La imposición sobre la riqueza en la era (post) COVID-19”, AA.VV., *Estudios en homenaje al profesor Luis Cazorla Prieto*, Aranzadi, 2021.

8. Constitutional Court Judgement No. 233/1999, 16 December 1999.

9. Comité de Personas Expertas, *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, op. cit., pp. 621-622.

10. E. SIMÓN ACOSTA, “La imposición patrimonial: una reflexión de justicia tributaria”, AA.VV., *Problemas actuales de coordinación tributaria*, Aranzadi, 2016, p. 460.

## IV. Is Wealth Taxation in Spain confiscatory?

Unlike other legal systems, the Spanish Constitution contains an explicit prohibition against confiscatory taxation, stating that “the tax system (...) shall under no circumstances have confiscatory scope” (Article 31.1 of the Spanish Constitution). For some scholars, this prohibition is a reiteration of the principle of ability to pay. For others, it constitutes a limit to the principle of progressivity.

Initially, the Spanish Constitutional Court interpreted this prohibition as a logical requirement obliging the legislator not to exhaust the taxable wealth.<sup>11</sup> What is prohibited is not confiscation itself, but the confiscatory effect of taxation. The tax system would be deemed to have such an effect if, as a result of applying the various existing taxes, the taxpayer was deprived of their income and property. This would constitute, albeit indirectly, a violation of the right to private property, which is protected under Article 33 of the Spanish Constitution.

Subsequently, the Court has refined its interpretation.<sup>12</sup> Taxation may also be deemed confiscatory when it targets non-existent wealth, in breach of the ability to pay principle. For example, this would occur when the tax liability exceeds the taxpayer's actual capital gain being taxed. Such a scenario would constitute an “excessive” or “exaggerated” burden, as defined by the European Court of Human Rights<sup>13</sup> or other European Constitutional Courts.<sup>14</sup>

Some authors<sup>15</sup> apply this case law to the WT and argue that it amounts to a confiscatory and, therefore, unconstitutional tax. The same argument has been raised in relation to the TST-HNWI. In order to avoid confiscatory effects, Spanish law establishes a limit to the gross liability under the WT, as previously noted. The aim is to ensure that the taxpayer can pay the tax from income earned during the same fiscal year, without needing to dispose of assets. This

11. Constitutional Court Judgement No. 150/1990, 4 October 1990.

12. Constitutional Court Judgement No. 126/2019, 31 October 2019; and Constitutional Court Judgement No. 182/2021, 25 November 2021.

13. European Court of Human Rights, Judgement 3 July 2003, *Buffalo Srl c. Italy*; Judgement 9 March 2006, *Eko-Elda AVEE c. Greece*; Judgement 14 May 2013, *asunto N.K.M. c. Hungary*; Judgement 2 July 2013, *R.Sz. c. Hungary*.

14. German Constitutional Court, Judgements 17 January 1957; 22 June 1995, and 18 January 2006; French Constitutional Council, Decision 2005-530, 29 December 2005; Decision 2012-662, 29 December 2012, y Decision 2013-684, 29 December 2013.

15. M.A. CAAMAÑO ANIDO, “Grietas de inconstitucionalidad en el Impuesto sobre el Patrimonio”, *Quincena Fiscal*, Aranzadi, 2023, No. 4.

limit also accounts for temporary situations of illiquidity or lack of cash flow. Specifically, Spanish law provides that the combined gross tax liabilities under the WT and the Personal Income Tax (hereinafter, PIT) may not exceed 60% of the taxpayer's PIT tax base. If this threshold is exceeded, the WT liability may be reduced by up to 80%. However, the rule contains two exceptions that significantly limit its practical effect: first, it does not apply to non-productive assets; second, the reduction may never exceed 80%, meaning that, in any case, the taxpayer must pay at least 20% of the WT liability.

Some scholars<sup>16</sup> consider that this 20% minimum taxation does not violate the non-confiscatory principle, since this principle must be assessed in relation to the tax system as a whole, and not with respect to individual taxes. Furthermore, the principle of non-confiscation is not absolute and may yield to other constitutional principles, through a process of balancing that considers the justification and proportionality of the measure.

With regard to the TST-HNWI, the SCC in Judgment No 149/2023 held that the tax is levied on the ownership of wealth, not on its profitability. Therefore, TST-HNWI rates cannot be compared to the returns generated by the assets subject to taxation. Additionally, the assessment of excessive taxation must consider the effective tax rates, which depend not only on the progressive scale (ranging from 1.7% to 3.5%), but also on other elements of the tax design (such as the exempt minimum and the generous allowances granted by some Autonomous Communities). The SCC analysed statistical data from the Spanish Tax Agency and concluded that the TST-HNWI does not give rise to excessive or disproportionate taxation and, consequently, does not violate the principle of ability to pay.<sup>17</sup> Although the economic data refer to the WT, they are transferable to the TST-HNWI, especially considering that the effective rate under the TST-HNWI is even lower, since the first 3 million euros are subject to a 0% rate.

16. A. RIBES RIBES, "La imposición sobre la riqueza en la era (post) COVID-19", *op. cit.*; D. GONZÁLEZ ORTIZ, "Fundamento jurídico, límites constitucionales y alternativas legítimas a la imposición sobre el patrimonio neto", *Revista Española de Derecho Financiero*, Cívitas, No. 160.

17. Comité de Personas Expertas, *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, *op. cit.*, p. 656.

## V. What is the purpose of the Wealth Tax in Spain?

The legislator and legal scholarship have identified several objectives of the WT in Spain. The most obvious is its role in increasing tax revenue and financing public expenditure, particularly that of the Autonomous Communities. However, the limited revenue-generating capacity of this tax has been criticized, due to its moderate rates, the high exemption threshold, the broad scope of exemptions, and other tax reductions approved by certain Autonomous Communities.

In 2022, revenue from the WT represented 0.19% of Spain's GDP and 0.5% of total tax revenue. These figures have changed slightly following the introduction of the TST-HNWI but remain modest. In 2024, WT revenue amounted to 1,989 million euros, representing a 45.8% increase compared to the 1,364 million euros collected in 2023. This increase is partly due to amendments adopted by some Autonomous Communities to neutralize the TST-HNWI, ensuring that large fortunes were taxed under the WT — which is entirely assigned to the Autonomous Communities — instead of under the TST-HNWI. Indeed, revenue from the TST-HNWI decreased from 623 million euros in 2023 to just 37 million euros in 2024. From this perspective, it may be concluded that the harmonization objective of the TST-HNWI has been achieved.

Secondly, it has been highlighted that the WT serves to achieve greater redistributive justice and contributes to the goal of making the tax system globally progressive. However, the limited revenue generated by this tax significantly constrains its redistributive effect, as evidenced by the available data. According to the latest report from FEDEA, the WT has an almost neutral impact on reducing inequality in gross household income. In fact, in 2022, this tax actually increased inequality by 0.01%. According to the White Paper, empirical studies on the Spanish WT consistently point out that certain elements of its legal framework considerably limit its redistributive potential — most notably, the joint cap on income and wealth and the exemptions applicable to family businesses. These may thus be the causes of that effect. Therefore, while the foregoing argument does not provide grounds for abolishing the tax, it does support the case for its reform.

This panorama does not change with the introduction of the TST-HNWI. All revenue collected through the WT in Spain is allocated to the general financing of public expenditure, in accordance with

the so-called principle of non-affectation. By contrast, the TST-HNWI provides that its proceeds “shall be used to finance policies supporting the most vulnerable”. However, the statutory wording is rather imprecise, which in itself undermines the potential effectiveness of this provision. Furthermore, revenue from the TST-HNWI is relatively limited — similarly to its twin tax — and will be further reduced as the measures adopted by certain Autonomous Communities to neutralise its effects are implemented. This substantially limits the extent to which this new tax can effectively contribute to reducing inequalities.

The WT has also been justified on the basis that it fulfills a complementary and corrective role with respect to personal income taxation. In this regard, the WT would function as a closing mechanism that strengthens the overall tax system. It has thus been argued that it serves to indirectly tax undeclared income or latent capital gains that would otherwise go untaxed until realized. This function is particularly noticeable in Spain, especially considering the joint limit between the WT and the PIT, which stipulates that the reduction of the WT liability shall be limited to a maximum of 80%. This indirectly implies that the remaining portion (20% of the WT liability) must be paid regardless of the taxpayer’s PIT income. Against this argument, it has been contended that there is no direct correlation between the net value of an individual’s wealth and the capital income received during a given fiscal year — and even less so with latent capital gains. It is possible to find large estates with low returns and, conversely, small estates with high productivity. From this perspective, wealth taxation is not justified on the income allegedly generated by the assets, but rather on their ownership. While this is true from a technical standpoint, statistical data show that high-net-worth individuals are concentrated among those with higher income levels. Therefore, in general terms, there is indeed a correlation between income generation and wealth ownership. If the WT were eliminated or reduced, a greater contribution through income taxation would be warranted, from the standpoint of the tax system’s overall fairness, its progressive nature, and its redistributive purpose.

Moreover, scholars emphasize that WT declarations provide valuable information about the composition and value of taxpayers’ assets, thus serving as a sort of registry. Accordingly, the WT constitutes a highly useful tool for the Tax Administration to monitor compliance with tax obligations — particularly for detecting discrepancies between declared income or

wealth and taxpayers’ standard of living or outward signs of wealth. It also helps monitor potential asset transfers, such as those from the personal estate of individuals to closely held corporations. According to ESCRIBANO<sup>18</sup>, while the remaining functions assigned to the WT may be replaced or assumed by other taxes, this control function is irreplaceable and plays a key role in improving the management of income taxes. Nevertheless, the fact that the number of taxpayers is low limits the role of the WT as a source of information. In fact, there are currently other sources of information available to the tax administrations that are equally or even more relevant. For example, the declaration of assets and rights held abroad (the so-called “Form 720”).

The WT also helps determine the value of assets and rights and to establish a common valuation for other taxes within the system. However, this function has gradually lost relevance. Indeed, the WT Act itself refers the valuation of certain assets to the values established under the Transfer Tax. For example, in the case of real rights (Art. 20), administrative concessions (Art. 21), or contractual options (Art. 23). As for real estate, the WT Act states that the valuation verified for other tax purposes will take precedence, provided it is the highest of the values established by the Act itself (Art. 10). The WT is also criticized due to the difficulty of valuing all assets on a yearly basis, which entails high compliance and administrative costs, while generating relatively low revenue, given its complementary role to the PIT. As a result, administrative valuation criteria are often used — as in the case of real estate — which tend to diverge significantly from market values, thereby generating distortions and inequities. The same applies to the valuation of unlisted shares, which are assessed at their nominal value.

Finally, the WT may contribute to greater efficiency in savings from an economic standpoint, as its existence encourages a more productive use of capital. The WT can incentivize the transformation of unproductive assets into productive ones.

In conclusion, the foregoing analysis suggests that, from a constitutional standpoint, it is both possible and fully legitimate to establish a comprehensive wealth tax, since it levies a distinct and taxable form of economic capacity. Furthermore, a tax of this nature can serve important and valuable functions within a tax system. Nevertheless, this requires modernized regulation that addresses the significant

18. F. ESCRIBANO LÓPEZ, *El Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas*, Cívitas, 1985, pp. 19 and 28.

structural flaws of a legal framework that has become obsolete through the legislator's neglect — be it intentional or unintentional. In the following sections, we examine aspects of the current Spanish regulation that should be amended for the WT to meet the goals for which it was originally created.

## VI. Fiscal Competition among Autonomous Communities and National Harmonization: The Controversial Constitutionality of the TST-HNWI

Following the creation of the TST-HNWI, several Autonomous Communities appealed to the SCC, challenging the constitutionality of the law that established this tax. The main legal basis is found in Judgement No 149/2023, with references to subsequent Judgements No 170, 171, 189, and 190/2023. In these proceedings, the Autonomous Communities raised various grounds for unconstitutionality, both formal and substantive. This analysis focuses on the potential violation of the financial autonomy of the Autonomous Communities, given that the State created this tax unilaterally, without adhering to the procedures for reforming the regional financing system.

In Spain, this financing system is particularly complex and the subject of ongoing debate, as it is not constitutionally defined. The Spanish Constitution only lays out certain general principles and refers their implementation to an Organic Law governing the financial powers of the Autonomous Communities, including provisions for resolving conflicts and potential forms of financial cooperation. This Organic Law is part of the so-called “constitutional bloc” and can therefore serve as a standard for constitutional review. It is the Organic Law 3/1980 on the Financing of Autonomous Communities (hereinafter, LOFCA), which delineates the tax powers that may be assumed by these regions. The legal framework is completed by a General Law on the financing system (Law 22/2009) and individual laws assigning taxes to each Autonomous Community (Laws 16 to 30/2010). This legislative package sets out which taxes are transferred from the State to the Autonomous Communities and the scope of those transfers: whether the revenue is fully or partially assigned; whether normative powers are transferred and to what extent; and whether tax administration responsibilities are delegated.

Modifications to the financing system involve a multilateral negotiation phase between the State and the

Autonomous Communities within the Fiscal and Financial Policy Council, followed by a bilateral phase between the State and each Autonomous Community in joint commissions. Agreements reached are implemented through reforms to the LOFCA and other ordinary laws regulating regional financing.

This financing system is designed for a limited duration, with renegotiations every five years. However, it has not been revised since 2010, due to the parliamentary weakness of recent Spanish governments and political tensions with certain territories (especially Catalonia). As previously mentioned, the WT is a national tax widely ceded to the Autonomous Communities, which have exercised their regulatory powers to reduce it significantly, to the extent that some regions (Madrid and Andalusia) effectively abolished it through a general 100% rebate. The creation of the TST-HNWI is a State response aimed at neutralizing such measures and ensuring minimum taxation, at least for large estates exceeding 3 million euros. If an Autonomous Community reduces WT liability, the taxpayer will end up paying the TST-HNWI, whose revenue is entirely allocated to the State Treasury. This is a way to “harmonize” wealth taxation without modifying the regional financing system, and ultimately, to pressure the Autonomous Communities into raising WT rates, since their residents will otherwise pay the TST-HNWI to the State.

The SCC rejected the Autonomous Communities' arguments, holding that the TST-HNWI does not affect the quantification of the WT, and therefore does not impact the Communities' revenue. The new tax does not alter the regional normative powers over the WT. Furthermore, the national legislator may use its taxing power to harmonize a fiscal domain under its competence — such as personal wealth — just as it may harmonize areas occupied by the Autonomous Communities' own taxes (Article 6 LOFCA). A similar situation occurred with the national tax on deposits in credit institutions.<sup>19</sup> According to the Court, the Autonomous Communities cannot prevent the State from imposing a new tax on wealth that they have chosen not to tax. The ruling is grounded on the State's original taxing power (Article 133.1 Spanish Constitution) and its exclusive competence over general taxation (Article 149.1.14 Spanish Constitution). The transfer of the WT to the Autonomous Communities does not

19. Constitutional Court Judgement No. 26/2015, 19 February 2015.

preclude the State from creating new taxes on wealth, especially if the WT operates as a tax credit.

The rest of the arguments raised by the Autonomous Communities were also dismissed by the SCC. An Organic Law was deemed unnecessary, as none of the scenarios outlined in Article 157.3 Spanish Constitution applied. The Court also found no violation of Members of Parliament's right to participate in the legislative process (Article 23.1 Spanish Constitution), even though the TST-HNWI was not included in the original draft bill but was later introduced via an amendment proposed by a parliamentary group supporting the Government. According to the Court, the amendment had sufficient substantive connection with the rest of the bill's provisions, as the TST-HNWI aimed to increase public spending in a context of energy and price crises. Lastly, the Court rejected the alleged breach of the principle of legal certainty (Article 9 3 Spanish Constitution), as the new tax was not formally retroactive. It came into force on 29 December 2022 and was first accrued on 31 December of the same year. The Court emphasized that, like the WT, this tax does not have a taxable period; its taxable event occurs on the accrual date. Regarding the alleged unpredictability of the measure, the Court held that legal certainty does not entail the right to an immutable tax regime or, more generally, the right to freeze the existing legal order.

The Court's reasoning has sparked considerable controversy. The judgement includes a lengthy dissenting opinion signed by four Justices who disagree with the majority's rationale. Spanish legal scholars have also raised concerns about the constitutionality of the law that created and governs this tax.<sup>20</sup> For ALMUDÍ<sup>21</sup>, it is inconsistent to confer normative powers to the Autonomous Communities and then neutralize their effects through a State law that lies entirely outside the constitutional framework of regional financing.

20. V. RUIZ ALMENDRAL, "Límites y problemas constitucionales del impuesto 'armonizador' sobre las grandes fortunas en España", *Asamblea – Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No. 43, 2022, pp. 127-181; Various Authors, *El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No. 1, 2023.

21. J.-M. ALMUDÍ CID, "El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas: adecuación a la Constitución, los Convenios para evitar la Doble Imposición y el Derecho de la Unión Europea", *Paper*, AEDAF, No. 21, pp. 27-28.

## VII. The Tax Gap in the Spanish Wealth Tax: Causes and Possible Solutions to Prevent Tax Avoidance

Another issue that has traditionally been highlighted in the academic literature concerning the Spanish WT is the existence of a significant tax gap, i.e., a discrepancy between what taxpayers should pay and what they actually pay,<sup>22</sup> as a result of various and widespread forms of tax avoidance. Moreover, given the free movement of capital, it is relatively easy to avoid the tax by relocating one's tax residence either within Spain (to other Autonomous Communities) or internationally (outside of Spain). Among other factors, the substantial tax gap can be attributed to the difficulty of taxing assets located abroad, the improper use of the exemption for family businesses, or the abuse of corporate structures. As a result, some scholars have argued that the Wealth Tax, rather than targeting large fortunes, ends up being a tax borne by the middle class<sup>23</sup>, thereby undermining its redistributive function.

At the domestic level, Article 28.4 of Law 22/2009, which generally governs the system of regional financing, provides that changes of residence primarily aimed at reducing effective taxation in taxes partially or fully devolved to the Autonomous Communities shall be deemed ineffective. For this purpose, a presumption is established under which a change of residence is deemed not to have occurred, for both the PIT and the WT, if certain conditions are met: (a) the PIT tax base increases by at least 50% in the year of the change or the following year; (b) the effective PIT burden is lower than it would have been under the regulations of the Autonomous Community of previous residence; and (c) the taxpayer subsequently moves back to the Autonomous Community of origin. This presumption does not apply if the new residence is maintained for at least three years. The tax control plans periodically issued by both the State Tax Administration and regional tax authorities include among their priorities the investigation of potential simulated changes in tax residence aimed at benefiting from lower tax burdens in other Autonomous Communities.

22. DURÁN-CABRÉ *and al.*, "El presente del Impuesto sobre el Patrimonio: análisis a partir de la experiencia en España", Various Authors, "Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria", *Instituto de Estudios Fiscales*, 2020, pp. 279-295.

23. V. RUIZ ALMENDRAL, "Límites y problemas constitucionales del impuesto 'armonizador' sobre las grandes fortunas en España", *op. cit.*, p. 137.

In cases of international relocation, Article 8.2 of the PIT Law establishes the so-called “tax quarantine,” which also applies to the WT. Spanish nationals who claim to be tax residents in a country or territory designated as a tax haven (or, using current terminology, a “non-cooperative jurisdiction”) do not lose their status as Spanish taxpayers. This rule applies during the tax year in which the change of residence occurs and for the four subsequent tax years. However, the scope of this rule is limited, as it does not apply to non-Spanish nationals and because the number of non-cooperative jurisdictions is small (none of which are EU member states).<sup>24</sup>

It should also be recalled that both resident and non-resident individuals are subject to the Spanish WT. Residents are taxed on their worldwide assets, regardless of whether such assets are located in Spain or abroad. In contrast, non-residents are taxed only on the assets and rights they own that are located, exercisable, or enforceable within Spanish territory. To prevent non-residents from avoiding the WT through the use of corporate entities, Law 38/2022 amended Article 5 of the WT Law. Under the new wording, shares or equity interests in non-listed companies are deemed to be located in Spain — and thus subject to the WT — when at least 50% of the company’s assets consist, directly or indirectly, of real estate situated in Spain.

Nevertheless, it must be noted that the application of this new nexus (which applies both to the WT and to the new TST-HNWI) will depend on whether there is a Double Taxation Convention (hereinafter, DTC) in force with Spain and on the terms of such agreement. This issue will be discussed in further detail later, but it is worth noting in advance that, under DTCs based on the OECD Model Convention (Article 22), and despite the reservation made by Spain, indirect ownership of Spanish real estate by non-residents through corporate structures cannot be taxed in Spain under either the WT or the TST-HNWI, as the DTC grants exclusive taxing rights over wealth to the State of residence, except for certain expressly provided exceptions (such as immovable property and movable assets attributable to a permanent establishment).

## VIII. The difficulty of valuing assets and establishing a uniform valuation

The main difficulty in administering the Spanish Wealth Tax lies in determining the value of the assets and rights subject to taxation. This valuation must be performed annually for each tax return, and values may fluctuate from one year to another. Furthermore, this task is particularly complex due to the diverse legal, material, and economic nature of the elements comprising the taxpayer’s wealth. Initially, it was envisaged that the Wealth Tax could serve as a useful tool for establishing uniform valuation criteria applicable to other taxes within the Spanish tax system, thereby enhancing legal certainty for taxpayers and improving administrative efficiency. However, this goal has proven unfeasible in practice. The Spanish legislator has abandoned this ambition and now applies what is referred to as the “sealed-box” criterion (*criterio de estanqueidad*).<sup>25</sup> This is clearly and forcefully expressed in the Preamble to the Wealth Tax Act:

“The possibility of determining a single value for assets and rights, which would be valid across the entire tax system and simultaneously ensure the achievement of the objectives of sufficiency, equity and efficiency assigned to it, proves unfeasible in our system, both theoretically and practically, since each tax has a different object and is expected to contribute differently to the attainment of the aforementioned goals. Proposals advocating a single valuation do not provide a viable technical solution or, when they do, they seek to consolidate the lowest known value, thereby seriously undermining the general aims pursued by the tax system. In this regard, it is crucial to consider that the few countries that have experimented with unified valuation systems are now revising them, after experiencing total or partial failures in achieving results similar to those that in our country are invoked to justify pursuing such a solution.”

Consequently, Spanish law establishes different valuation rules depending on the type of asset or right (Articles 10-23 of the Wealth Tax Act). As a residual rule, assets and rights are valued at their market value on the tax due date (Article 24). This residual rule applies, for example, to crypto-assets, which are not explicitly categorized in the statutory text. Debts are valued at their nominal amount as of the same date (Article 25). For certain assets, alternative valuation methods are laid down, prioritizing the highest

24. Orden HFP/115/2023, *BOE*, No. 35, 10 October 2023, available at: <https://www.boe.es/eli/es/o/2023/02/09/hfp115/con>.

25. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El valor tributario: su determinación objetiva y convencional*, Barcelona, Bosch, 2006.

resulting value, clearly for revenue-raising purposes. This is the case, for instance, with real estate (Article 10) and with shares in unlisted entities where the accounts are either unaudited or subject to an adverse audit opinion (Article 16). For other assets and rights, valuation is linked to that used for other taxes. This applies, for example, to real rights, administrative concessions, and contractual options, which are valued as for the Transfer Tax (Articles 20, 21, and 23).

As a general rule, the valuation is set at the due date (31 December each year), although to prevent tax avoidance, longer reference periods are sometimes used. For example, the average balance during the final quarter of the year is used for bank deposits when higher than the year-end balance (Article 12); and for listed securities, the average market price over the final quarter is taken into account (Articles 13 and 15). In other cases, there is no need for a time reference, either because the valuation is based on objective criteria, derives from the rules of other taxes, or has already been determined by the tax authorities for other tax purposes.

In certain categories — such as jewellery, vehicles, boats and aircraft, works of art and antiques, and all assets for which the residual rule of market value applies — taxpayers may submit a conflicting expert appraisal (*tasación pericial contradictoria*). This mechanism allows the taxpayer's valuation to be compared with that of an expert designated by the Administration. If the discrepancy between the two is below a certain threshold, the taxpayer's appraisal prevails. Otherwise, a third-party expert's valuation will apply (Article 135 of the General Tax Law).

In Spain, the most significant valuation problems have concerned real estate, for which the law applies the highest of the following three values: (1) the cadastral value, which is an administrative value listed in the Cadastre (*Catastro Inmobiliario*) based on objective characteristics (location, use, age) but generally lower than market value; (2) the acquisition price or consideration paid; and (3) the value determined or verified by the Administration for other tax purposes. This third method means that the valuation for Transfer Tax or Inheritance and Gift Tax must also be considered. Traditionally, the taxable base for those two taxes was determined by reference to the “real value” (*valor real*), an indeterminate concept which led the Administration to use various methods to objectify it. Among them was the application of multiplying coefficients to the cadastral value to approximate it to the market value.

However, the Spanish Supreme Court held<sup>26</sup> that this method was inadequate due to its generality and lack of connection to the specific property being valued — unless complemented by a direct valuation activity specifically targeting the individual property, such as an in-person inspection by a tax officer, which the Administration had sought to avoid due to its management costs. According to the Court, this method does not give rise to a reinforced presumption of accuracy. Thus, if the Administration intends to challenge the taxpayer's declared value, it must provide reasoned justification for why that declared value does not reflect the real value. Mere disagreement with published general coefficients is not sufficient to justify the initiation of a verification procedure.

In light of the many practical problems arising from value determination, Law 11/2021, on measures to prevent and combat tax fraud, amended the rules governing taxes that previously used “real value” (Inheritance and Gift Tax, Transfer Tax), replacing it with “value”, which is equated with “market value” — defined as the most probable price at which the asset could be sold, free of encumbrances, between independent parties. For real estate, this “value” corresponds to the so-called “reference value” established under the regulations of the Cadastre, unless a higher value has been declared by the taxpayer or reflected in the price or consideration paid — in which case, the highest of these values becomes the taxable base.

This system aims to objectify real estate valuation and reduce litigation in this area, thereby enhancing legal certainty. The reference value is an objective valuation prepared by the Cadastre based on actual transaction prices reported through notarial deeds. Using this data, the Cadastre produces annual valuation maps that establish an average price per square metre by property type and location. The reference value is higher than the cadastral value but slightly lower than the market value. A reduction coefficient is applied to ensure it does not exceed the latter.

This system is intended to offer legal certainty, streamline tax administration, and avoid valuation disputes. Nevertheless, its implementation has not been free of controversy, as it has significantly increased taxable bases and restricted taxpayers' ability to challenge the Administration's valuation. It may result in highly disparate properties being assigned the same value. The law requires taxpayers to

26. Spanish Supreme Court, Judgement 23 May 2018, No. 1503/2017.

self-assess based on the reference value as a minimum and only subsequently challenge the assessment if they believe it to be incorrect.

In this context, on 8 July 2025, the SCC admitted for consideration a question of unconstitutionality<sup>27</sup> raised on 5 March 2025 by the High Court of Justice of Andalusia.<sup>28</sup> The referring court questioned whether the automatic application of the reference value could violate the constitutional principles of economic capacity and legal reservation in tax matters (Articles 31.1, 31.3 and 133.1 of the Spanish Constitution), by requiring taxation on a presumed rather than actual value. The referring court argued that the methodology behind the reference value is opaque and inaccessible. It is based on a cryptic, mass valuation system not established by law and incomprehensible for an average taxpayer. The sample of transactions used is small and unrepresentative. No account is taken of unique property characteristics such as condition or construction quality. As a result, the valuations may deviate significantly from reality, producing contradictory outcomes such as very different properties being assigned the same value in the same area — thus generating a fictitious tax burden. The SCC must now determine whether this violates the principle of economic capacity by imposing an objective tax base that disregards actual wealth, without offering taxpayers any alternative method for direct valuation.

## IX. Legal Issues in the Application of the Wealth Tax under International Tax Law

In the field of international taxation, the allocation of taxing rights over wealth between the State of residence and the State of source may be governed by the Double Tax Convention (hereinafter, DTC) concluded between the two States involved. Where such a treaty exists, its provisions will prevail. The DTC may follow, in whole or in part, the OECD or UN Model Conventions (both of which address wealth taxation in Article 22), although in practice it is more common for treaties to omit any reference to the WT. This omission typically reflects the reality that only one — or neither — of the contracting States levies a WT. This is also evident in the Spanish treaty network, where approximately one-third of existing DTCs neither include the WT among the

taxes covered nor contain a provision specifically addressing the taxation of wealth.

In cases where no DTC is in force, or the DTC does not regulate the WT, the domestic law of each country will apply in full. In this regard, the reform introduced by Law 38/2022 is of particular significance. As previously mentioned, this law provides that shares or participations in non-listed entities are deemed to be located in Spain — and thus subject to the WT — when at least 50% of the underlying assets of the entity consist, directly or indirectly, of immovable property situated in Spanish territory (Article 5.1.b of the WT Law). As a result, non-resident individuals holding such interests are required to declare their value in the WT self-assessment.

By contrast, when a DTC following the OECD or UN models is in place, the Spanish domestic rule described above generally cannot apply. Under such treaties, taxing rights over wealth are typically assigned to the State of residence. The State of source may only impose tax — unlimited and concurrently with the State of residence — in two specific cases: (i) in respect of immovable property located within its territory, and (ii) in respect of movable property forming part of a permanent establishment situated there.

Nonetheless, with regard to immovable property, Spain has made a reservation by which it expressly retains the right to tax wealth composed of shares, participations, or other rights in entities whose assets consist primarily of real estate located in Spain. Consequently, in roughly half of the Spanish DTCs that include the WT, the source State is also authorised to tax participations in companies whose assets are principally made up of immovable property. Therefore, even in these treaty scenarios, non-resident individuals covered by such DTCs are obliged to declare shares or interests in entities that meet the criteria established in the relevant convention.

In summary, indirect ownership of immovable property located in Spain is subject to WT in all cases where the indirect holder resides in a country that does not have a DTC in force with Spain. The same outcome applies if the applicable DTC omits a provision equivalent to Article 22 of the OECD or UN Model Conventions, or if it expressly allows the source State to tax indirect ownership of real estate.

Finally, it should be emphasised that all the above considerations applicable to the WT also apply to the TST-HNWI. This is because, for treaty purposes, this tax should be regarded as identical or

<sup>27</sup> BOE, No. 168, 14 July 2025, available in: <https://www.boe.es/boe/dias/2025/07/14/pdfs/BOE-A-2025-14451.pdf>.

<sup>28</sup> High Court of Justice of Andalusia, Order 5 March 2024, No. 385/2024.

substantially similar in nature to the WT, as per Article 2.4 of the OECD Model Convention.

## X. Legal Issues in the Application of the Wealth Tax in Light of EU Law

There is a substantial body of case law from the Court of Justice of the European Union (hereinafter, CJEU) which, by interpreting the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter, TFEU) relating to EU citizenship and the fundamental economic freedoms, has held that numerous national legislations on direct taxation are incompatible with EU law. These incompatibilities often arise from indirect or disguised discrimination between residents and non-residents, or from unjustified or disproportionate restrictions on those freedoms.<sup>29</sup> While most of this case law has developed in the field of income taxation, it also applies to wealth taxes.

In this regard, the CJEU has ruled that denying a non-resident taxpayer — who holds the majority of their wealth in the source State — the except minimum granted to residents constitutes an unjustified restriction (CJEU, 5 July 2005, D, C-376/03).<sup>30</sup> Of particular importance here is the free movement of capital, which is the only TFEU freedom that applies also in relation to third countries. Therefore, the effectiveness of capital movements must be ensured, free from tax barriers, both within the EU and in transactions involving non-EU countries.

Spanish legislation has faced some challenges in this regard. While many of these issues have already been addressed, others remain controversial.

For example, under the original Wealth Tax (WT) legislation, the except minimum was granted only to residents or to non-residents subject to tax on their worldwide assets (i.e., under personal liability to tax). Following the D judgement, the Spanish legislature amended the WT Law to extend the except minimum to all taxpayers, regardless of their residence status (Article 28 of the WT Law, as amended by Royal Decree-Law 13/2011). It is therefore striking that the original regulation of the TST-HNWI excluded the personal allowance for non-residents. This breach of EU law was quickly identified, and the

Spanish legislature amended the provision retroactively through Royal Decree-Law 8/2023, thereby avoiding an actual violation in practice.

Another landmark ruling with significant repercussions in Spain was the CJEU judgement of 3 September 2014, *Commission v Spain* (C-127/12). The Court held that the Spanish Inheritance and Gift Tax (hereinafter, IGT) law unjustifiably restricted the free movement of capital, as it subjected cross-border inheritances and gifts to taxation without allowing the tax benefits established by the Autonomous Communities. In response, Spain amended not only the IGT law but also the WT law. Initially, Law 26/2014 extended regional tax benefits to EU-resident non-residents, and subsequently, Law 11/2021 extended these benefits to non-residents residing in third countries.

This judgement led not only to numerous refunds of undue tax payments but also to Spanish Supreme Court rulings recognising the right to compensation for State liability. The Court found that the infringement was sufficiently serious to give rise to liability, both in cases involving residents of other EU Member States<sup>31</sup> and in cases involving residents of third countries.<sup>32</sup>

Despite the CJEU's well-established case law, non-resident taxpayers who are taxed solely on assets located in Spain are still not entitled to apply the cap on the WT gross tax liability (nor that of the TST-HNWI), which is reserved for taxpayers subject to tax on their worldwide wealth. This may constitute an unjustified or disproportionate restriction on the free movement of capital.

This position has been supported by a judgement of the High Court of Justice of the Balearic Islands dated 1 February 2023, which stated:

“If the rationale behind the limitation on the gross WT liability for taxpayers under personal liability is to avoid a confiscatory effect resulting from the combined application of the Personal Income Tax and the Wealth Tax, then it is arbitrary and discriminatory to deny the same principle to non-resident taxpayers. The fact that such taxpayers do not file income tax returns in Spain — because they file them in their country of residence — does not justify allowing the WT to reach confiscatory levels. (...) In an objectively comparable situation — the obligation to pay tax on one's net wealth — the Wealth Tax Law imposes a differentiated and disproportionate fiscal

29. F.-M. CARRASCO GONZÁLEZ, “Fiscalidad de la Unión Europea y su impacto en el Derecho tributario español”, Various authors, *Curso de Derecho Tributario. Parte Especial*, Tecnos, 2025, pp. 1155-1238.

30. F.-M. CARRASCO GONZÁLEZ, “Jurisprudencia comunitaria sobre el Impuesto del Patrimonio. Análisis del caso D”, *Tourism & Management Studies*, No. 2, 2006, pp. 152-163.

31. Spanish Supreme Court, Judgement 17 October 2017, No. 2/2016.

32. Spanish Supreme Court, Judgement 19 February 2018, No. 62/2017.

burden on non-residents, who are subject to a much higher effective tax rate than residents”.

This judgement has been appealed to the Spanish Supreme Court, which admitted the case on grounds of cassational interest.<sup>33</sup> The Court must now determine whether the criterion of tax residence justifies the differential treatment of non-residents and the denial of the cap on gross tax liability, and whether the rationale behind this cap — avoiding confiscatory taxation — can legitimately be invoked only in favour of residents. At the time of writing, the appeal remains pending.

## XI. Conclusions

This paper has demonstrated that a global Wealth Tax is both feasible and technically justified from the standpoint of the ability-to-pay principle. Such a tax does not necessarily entail double taxation in relation to personal income taxation, provided that the overall tax burden is not excessive or disproportionate, and that the fundamental principles of tax justice are adequately respected.

We have examined the advantages of implementing a well-designed Wealth Tax, particularly in terms of revenue generation, enhancing the overall fairness of the tax system, and strengthening the effectiveness of tax control mechanisms. However, a tax of this nature also poses significant challenges: the numerous avenues for tax avoidance, the complex process of asset valuation, and the difficulties involved in aligning it with a cross-border context marked by the free movement of capital. These obstacles have led the majority of countries to repeal their wealth taxes in favour of other fiscal instruments. Such an approach is also legitimate, provided it does not create zones of fiscal immunity that undermine equity and progressivity within the tax system.

Spain, however, has taken a different route. The Spanish legislature not only reinstated the WT after its initial repeal, but also enacted a second, nearly identical tax specifically aimed at high-net-worth individuals. This distinctive approach is better explained by the peculiar allocation of taxing powers between the central government and the Autonomous

Communities, the need to establish a minimum level of harmonization in wealth taxation, and a political context that renders reform of the regional financing system particularly difficult. At the same time, it is evident that Spain's Wealth Tax legislation is outdated and in urgent need of reform, as stressed by the experts in the 2022 White Paper on Tax Reform. The tax base must be broadened, the tax reliefs granted to family-owned businesses reassessed and revised, and the limit on the gross tax liability — as well as other elements used to quantify the tax — adjusted. These reforms could potentially enhance the redistributive function of the tax, which is currently minimal. Furthermore, the objective methods used to determine the value of taxable assets and rights should be reviewed to ensure they more closely reflect market value, without compromising administrative efficiency or resulting in the taxation of fictitious or artificial values.

Finally, we have addressed the challenges posed by the Wealth Tax in the context of Double Taxation Conventions and European Union law. Spain's treaty network reflects a policy choice in favour of enhanced source-based taxation by allowing the inclusion of indirect holdings of immovable property through legal entities within the scope of the tax. Likewise, the Spanish legislature has had to amend the law to remedy certain breaches of EU law, as the domestic rules had unjustifiably reserved specific exemptions and tax benefits to residents while denying them to non-residents. To this day, there remains legal uncertainty as to whether the cap on the gross tax liability should also apply to non-resident taxpayers. Since this cap is intended to safeguard against confiscatory taxation, it should logically be extended to protect both resident and non-resident taxpayers alike.

In short, wealth taxation is a complex matter from both a technical and legal standpoint. Nevertheless, in an increasingly globalized world with growing concern for tax justice, the debate about whether and how to tax wealth will continue to be relevant — particularly in the European Union, where the coordination of wealth taxation remains one of the most underdeveloped areas of fiscal integration.

<sup>33</sup> Spanish Supreme Court, Order 20 March 2024, No. 4701/2023.



## The Wealth Tax Strikes Back! Would a Global Wealth Tax Work Better than a National?

*L'impôt sur la fortune contre-attaque! Un impôt mondial sur la fortune serait-il plus efficace qu'un impôt national?*



Åsa Hansson

*Departments of Economics and Technology and Science,  
Lund University, and Ratio, Sweden*

This contribution examines the economic implications of wealth taxation, with a focus on whether a global wealth tax can address the shortcomings that led to the abolition of national wealth taxes across many OECD countries. While national wealth taxes have historically been criticized for causing capital flight, distorting investment, and failing to reach the ultra-wealthy, rising inequality has reignited interest in wealth taxation – this time through internationally coordinated efforts. The contribution outlines current wealth tax practices, analyzes arguments for and against wealth taxation from equity and efficiency perspectives, and reviews empirical research on its impact on growth and economic performance. It pays particular attention to Zucman's (2024) proposal for a 2 percent global wealth tax on ultra-high-net-worth individuals, highlighting its potential to reduce regressivity, tax evasion, and tax competition. However, substantial design and enforcement challenges remain, including wealth measurement, liquidity constraints, and international coordination. The chapter concludes that while a global wealth tax may alleviate some concerns of national models, broader reforms, such as early-life redistribution, capital income taxation, and curbing monopoly rents, may be more effective in addressing inequality in a sustainable and growth-compatible manner.

*Cette contribution examine les implications économiques de l'impôt sur la fortune, en se concentrant sur la question de savoir si un impôt mondial sur la fortune pourrait remédier aux insuffisances qui ont conduit à l'abolition des impôts sur la fortune nationaux dans de nombreux pays de l'OCDE. Alors que ces impôts ont été historiquement critiqués pour avoir provoqué des fuites de capitaux, engendré des distorsions dans l'allocation des investissements et échoué à atteindre les ultra-riches, la montée des inégalités a ravivé l'intérêt pour la fiscalité visant la fortune – cette fois dans le cadre d'initiatives coordonnées au niveau international. Cette contribution présente les pratiques actuelles en matière d'imposition de la fortune, analyse les arguments en faveur et en défaveur de ces impôts du point de vue de l'équité et de l'efficacité, et passe en revue les recherches empiriques sur ses effets en termes de croissance et de performance économique. Une attention particulière est accordée à la proposition de Zucman (2024) d'un impôt mondial de 2 % sur la fortune nette des ultra-riches, en soulignant son potentiel pour réduire la régressivité du système fiscal, l'évasion fiscale et la concurrence fiscale entre États. Toutefois, d'importants défis persistent en matière de conception et de mise en œuvre d'un tel impôt, notamment en ce qui concerne l'évaluation des patrimoines, les contraintes de liquidité et la coordination internationale. La contribution conclut qu'un impôt mondial sur la richesse pourrait permettre de pallier certaines limites des modèles nationaux, mais que des réformes plus larges – telles que la redistribution précoce, la taxation des revenus du capital et la limitation des rentes de monopole – pourraient s'avérer plus efficaces pour lutter contre les inégalités de manière durable et compatible avec la croissance économique.*

## Introduction

Wealth taxation has long been a subject of economic and political debate, with the level of intensity fluctuating over time. During the 1990s and early 2000s, several OECD countries, including Austria (1994), Denmark (1997), Germany (1997), the Netherlands (2001), Finland, Iceland, Luxembourg (all in 2006), Sweden (2007), and Spain (2008), chose to abolish their wealth taxes. These decisions were largely driven by concerns about capital flight, distorted investment decisions, and the tax's limited progressivity, as the very wealthy often found ways to avoid it. As a result, wealth taxes lost both effectiveness and legitimacy.

In recent years, however, the wealth tax has re-emerged in public discourse, driven largely by concerns over growing inequality. Unlike previous national discussions, today's debate focuses increasingly on the idea of a global wealth tax. This once-theoretical concept is now gaining traction in international forums such as the United Nations (see e.g., UN 2024 and Ritter et al. 2024) and in academic proposals from economists like Thomas Piketty (2014) and Gabriel Zucman (2024).

This contribution explores the potential economic consequences of a global wealth tax, specifically assessing whether it could avoid the pitfalls of national wealth taxes while achieving more equitable outcomes. Despite renewed political interest and media attention, empirical research on the economic effects of wealth taxation remains surprisingly limited.

The paper begins with a brief overview of the current landscape of wealth taxation, followed by a more detailed discussion of the key arguments for and against such taxes. It then examines Zucman's proposal for a global wealth tax and evaluates whether this approach could mitigate the negative effects historically associated with national wealth taxes.

## Wealth taxes today

Over the past few decades, many countries have abolished their national wealth taxes (Mofokeng 2018). Currently, only a handful of countries, namely France, Norway, Spain, Colombia, and Switzerland, still impose a tax on net wealth. These taxes generally range from 0.2 to 1.1 percent of assessed wealth and contribute modestly to overall tax revenues, typically accounting for between 0.1 and 1.4 percent of total tax revenue (OECD 2024; IBFD 2024).

The renewed interest in wealth taxes stems primarily from concerns about widening wealth inequality.

Scholars such as Piketty and Zucman have drawn attention to the growing concentration of wealth and proposed policy instruments, including a global wealth tax, to address it. Zucman (2024), in particular, advocates for a coordinated international effort to tax the ultra-rich, inspired in part by recent global cooperation on corporate taxation through initiatives like Pillar One and Pillar Two. This has led to discussions around a potential "Pillar Three": a global net wealth tax of 2 percent on billionaires.

Given that national wealth taxes were largely repealed on efficiency grounds, the central question now is whether a globally coordinated wealth tax could mitigate those efficiency losses and offer a more viable tool for promoting equity and raising revenue.

## Arguments for a wealth tax

There are several compelling arguments in favor of taxing wealth, the most prominent of which relate to equity, efficiency, and legitimacy. From a fairness perspective, the growing concentration of wealth raises concerns about the regressivity of modern tax systems. As the wealthy seem to pay less tax relative to their total resources (Zucman 2024), the legitimacy of the entire system may be undermined.

In theory, a fair tax system should satisfy both horizontal and vertical equity, treating equals equally and requiring those with greater means to contribute more. When the effective tax rate on wealth is lower for the wealthy than for those with fewer resources, this principle is violated. Zucman's (2024) proposed 2 percent net wealth tax on the ultra-rich is one way to counteract such regressivity.

Beyond fairness, wealth taxation is often justified as a tool for reducing inequality. Wealth is highly unequally distributed across all industrialized countries, and taxing wealth could serve as a direct policy lever for narrowing these disparities. While the relationship between inequality and economic growth is debated, some studies, such as Persson and Tabellini (1994), suggest a negative link between high inequality and growth. Others, like Weede (1997) and Panizza (2002), dispute this, while Tamai (2015) finds a nuanced relationship: inequality before taxes appears to hinder growth, whereas post-tax redistribution may yield positive effects up to a certain threshold.

However, the empirical evidence on whether wealth taxes reduce inequality is mixed. Some studies, such as Aaron and Munnell (1992), Ihori (2001), and Thoresen et al. (2022) for Norway, find that wealth

taxes can reduce wealth disparities within generations. Others argue that the very wealthy are more adept at avoiding wealth taxes. Fuest et al. (2018) found that the German wealth tax was borne more broadly than intended. Similarly, Jakobsen et al. (2020), using Danish register data, show that the ultra-wealthy are highly responsive to wealth taxation and often shift assets to minimize their tax burden.

The effectiveness of a wealth tax thus depends heavily on its design, particularly regarding exemptions and enforcement. Saez and Zucman (2019, 2022) emphasize that a well-designed wealth tax requires a broad base and strong information systems to prevent avoidance. However, it is important to note that wealth taxation is only one of several tools available to address inequality. Other options include capital income taxation, inheritance taxes, and progressive government spending, especially in areas like early childhood education, which can equalize opportunity more effectively and efficiently.

From an efficiency standpoint, wealth taxes may also serve to correct existing distortions. For example, human capital is effectively taxed (e.g., through income taxation) without allowances for depreciation, unlike physical capital. Nerlove et al. (1993) suggest that taxing wealth could help rebalance this asymmetry. Pecorino (1993) further argues that taxing physical capital more heavily than human capital may support long-term growth by encouraging human capital investment.

Another argument in favor of wealth taxes is that they offer a broader base than capital income taxes, capturing wealth regardless of whether it generates taxable returns. Wealth is a broader tax base than capital income if all wealth is included, and a strong argument for taxing wealth according to Piketty (2014) and Atkinson (2015). Guvenen et al. (2023) contend that taxing capital income may disproportionately burden productive entrepreneurs, whereas a well-designed wealth tax can be more neutral.

Moreover, taxing wealth could help capture under-reported or untaxed economic gains, such as in-kind or informal income, that otherwise escape traditional tax structures. In this sense, wealth taxation may serve as a second-best solution in contexts where comprehensive income taxation is impractical.

Although wealth taxes generate relatively modest revenue (typically below 1 percent of total tax receipts), they can enhance transparency in wealth accumulation and support broader redistributive policies. Zucman (2024) argues that tracking and taxing wealth more effectively requires maintaining wealth

registries, which were abandoned in countries like Sweden after repealing the wealth tax.

In summary, there are theoretical arguments for a wealth tax based particularly on equity and transparency issues. However, in practice, design issues and behavioral effects of the very wealthy can reduce the wealth tax's effectiveness in reducing inequality. Moreover, it is crucial to pursue redistribution policies in the most efficient and well-designed manner, hence, complementary or alternative reforms, such as taxing capital income or reducing structural advantages like monopoly rents, should be considered.

### Arguments against a wealth tax

Despite its theoretical appeal, wealth taxation faces several strong counterarguments, particularly from the perspective of economic efficiency, behavioral responses, and administrative feasibility.

A key economic concern is that wealth taxes may discourage savings and investment by reducing the after-tax return on capital. Since capital accumulation is a major driver of productivity and long-term economic growth, taxing wealth could potentially hinder overall economic performance. Within the field of optimal taxation, seminal work by Judd (1985) and Chamley (1986) suggests that the optimal tax rate on capital should be zero. Their argument is that savings represent deferred consumption, and taxing it introduces distortions on top of those already caused by income taxation.

However, more recent work in New Dynamic Public Finance (NDPF) challenges this conclusion. Studies by Kucherlakota (2005) and Farhi and Werning (2010) show that under conditions of heterogeneity and information asymmetry, a nonzero capital tax can be optimal, particularly when used for redistribution. These newer models suggest that some capital taxation may be justified in real-world settings, though the debate remains unresolved.

Adam and Miller (2021) argue that an unexpected and credible one-time-off wealth tax would be an efficient way to raise revenue and could be used to address existing wealth inequality. Whether such a tax is desirable depends on whether it is considered unfair with unpredictable taxes. The case for an annual wealth tax, affecting future wealth accumulation as well as existing wealth, is less straightforward and requires an explanation of why it is better to tax the same wealth every year, penalizing those who save, rather than raising the same revenue by taxing all sources of wealth once when they are received (and/

or when they are spent). Adding practical issues makes an annual wealth tax a poor substitute for doing that.

Another argument against wealth taxation relates to its potential effect on risk-taking. Innovation and entrepreneurship often rely on individuals' willingness to invest in risky ventures. A wealth tax, by reducing expected returns, may lower the incentive to engage in risk-bearing behavior. However, the impact is ambiguous. Some theoretical perspectives suggest that because taxes share both the gains and losses, risk-averse individuals might actually take on more risks. Empirical evidence on this matter is limited and inconclusive. Asea and Turnovsky (2004) found that higher taxes on risky assets reduce the likelihood of holding them, though general conclusions are difficult to draw.

Wealth taxes can also lead to capital flight and tax avoidance, especially in open economies. When only a few countries impose wealth taxes, wealthy individuals may relocate or shift assets abroad to avoid them, thereby undermining the domestic tax base and reducing other tax revenues. This behavior may also foster rent-seeking and aggressive tax planning. Evidence from countries like Sweden suggests that underreporting and offshore tax evasion were widespread under the wealth tax regime, contributing to its abolition.

The extent of tax planning and evasion under wealth tax regimes can be substantial. Evidence from Sweden (National Tax Authority 2001), for example, highlights the scale of noncompliance: in 1997, while approximately 660,000 households had wealth exceeding 1 million SEK (around 100,000 euros), fewer than half declared this amount. Furthermore, the Swedish tax authority estimated that unreported offshore investments could have generated an additional 7.5 billion SEK (750 million euros) in tax revenue. These avoidance behaviors erode tax morale and public trust, especially when the very wealthy can escape liability while middle- and upper-middle-class taxpayers bear the burden. This undermines both the legitimacy and the political sustainability of wealth taxes.

A further concern lies in the practical challenges of implementing a wealth tax. Measuring wealth is inherently difficult. Unlike income, which is typically documented through employer reporting and bank records, wealth often includes assets that are hard to assess, such as shares in unlisted firms, real estate, artwork, or privately owned businesses. Inconsistent or incomplete valuation can lead to underreporting

and distort investment behavior, as individuals may shift their portfolios toward assets that are either exempt or more difficult to value. In many cases, encouraging allocation toward less productive but tax-advantaged assets. This issue is compounded by the fact that countries applying wealth taxes often design them to exclude or favor certain asset classes. For instance, shares in unlisted firms have historically been exempt or under-assessed in countries like France, Spain, and Sweden, creating incentives for the wealthy to reallocate their holdings to avoid taxation. Such preferential treatment distorts capital allocation and undermines the tax's equity and efficiency.

A related concern is the arbitrary nature of valuation rules. Valuations can vary widely based on asset class, market fluctuations, or differences in national accounting standards. In many countries, administrative guidelines are either vague or inconsistently applied, creating uncertainty and opening the door to manipulation, disputes, and appeals. This not only increases compliance costs for taxpayers but also imposes significant administrative burdens on tax authorities.

Liquidity constraints further complicate the feasibility of annual wealth taxation. Wealth taxes are levied annually on the stock of assets, not on cash flow or realized income. Consequently, individuals who are asset-rich but cash-poor, such as owners of family firms or real estate, may face serious difficulties in meeting their tax obligations. These constraints can lead to undesirable outcomes, including forced sales, changes in ownership structure, or disincentives to hold long-term productive assets.

Moreover, administrative, compliance, and enforcement costs can be disproportionately high. Wealth taxes require continuous valuation, monitoring of asset holdings, and sophisticated data-sharing mechanisms, particularly in the case of cross-border wealth. For many tax administrations, especially in developing countries, these requirements exceed their technical and institutional capacities.

Finally, and as previously mentioned, ill designed wealth taxes may have unintended distributional consequences. If the ultra-wealthy successfully avoid the tax, the burden may fall disproportionately on the upper-middle class, undermining the tax's legitimacy and public support.

In conclusion, while the goals of wealth taxation are generally aligned with redistribution and equity, the practical and economic downsides, such as efficiency losses, avoidance behavior, and administrative

burdens, must be carefully considered. The experience of countries that abolished wealth taxes suggests that unless these issues are resolved through thoughtful design and international cooperation, wealth taxation may do more harm than good.

### Wealth taxes and economic growth

The relationship between wealth taxes and economic growth remains complex and contested. Despite heightened political interest, empirical research evaluating the macroeconomic effects of wealth taxes is limited and yields mixed results.

Hansson (2010) analyzed the relationship between wealth taxation and GDP growth across 20 OECD countries from 1980 to 1999, finding a modest but statistically significant negative effect. Specifically, a one percentage point increase in the statutory wealth tax rate was associated with a reduction in annual GDP growth of 0.02 to 0.04 percentage points. While the magnitude of the effect appears small, the long-term compounding impact may still be economically meaningful.

Other studies have reinforced this pattern. Pichet (2007) concluded that France's wealth tax reduced annual GDP growth by approximately 0.2 percentage points. Similarly, Fuest et al. (2018) found that the German wealth tax generated strong behavioral responses that not only diminished its efficiency but also reduced overall tax revenues. Advani and Tarrant (2021) estimated that even a well-designed wealth tax of just 1 percent could shrink the taxable base by 7 to 17 percent due to avoidance and behavioral adjustments. Schnellerbach (2012), in a comprehensive literature review, also highlighted negative effects on GDP growth linked to wealth taxation.

However, some research suggests these effects may be limited or even negligible under certain conditions. Thoresen et al. (2022), in their study of the Norwegian wealth tax, found that while the tax contributed positively to wealth redistribution, its efficiency losses were relatively minor. Likewise, Saez and Zucman (2022) argue that with appropriate design and enforcement, many of the traditional downsides of wealth taxes can be mitigated.

The underlying mechanisms by which wealth taxes might influence growth have also been explored. Hansson (2008) employed a difference-in-differences approach, using the abolition of wealth taxes in various OECD countries as a quasi-natural experiment. The results revealed a consistent but small negative impact on entrepreneurship, a key driver of

innovation and economic dynamism. Contradicting this view, Bjørneby et al. (2020) examined firm-level data from Norway and found no evidence that moderate wealth taxation discouraged investment or employment. These findings suggest that context and design matter significantly. A well-targeted tax on the ultra-wealthy may produce fewer distortions than a broadly applied tax affecting a wider portion of the population.

In summary, the available evidence suggests that national wealth taxes may exert a small negative impact on economic growth, particularly if poorly designed or inconsistently enforced. However, methodological limitations, cross-country differences, and context-specific factors mean these findings should be interpreted cautiously. The extent to which a global wealth tax could overcome these limitations remains an open empirical question.

### Would a global wealth tax reduce the arguments against a wealth tax?

In response to the shortcomings of national wealth taxes, Zucman (2024) has proposed a global minimum wealth tax of 2 percent on net wealth exceeding 1 billion dollars. The tax would apply to approximately 3,000 ultra-high-net-worth individuals and is projected to raise 200-250 billion dollars annually. Zucman argues that such a policy would increase the tax burden on the wealthiest, helping to counteract regressive tax trends while addressing concerns over inequality and fiscal capacity.

A global approach could help resolve several of the issues plaguing national wealth taxes. Chief among these is tax avoidance through capital relocation. By establishing a minimum global standard, Zucman's proposal aims to neutralize tax competition and reduce incentives for cross-border tax evasion. In a manner similar to the OECD/G20's Pillar Two agreement on corporate taxation, countries that do not impose the tax themselves would permit others to "top up" to the 2 percent rate, thus pressuring jurisdictions to comply. A truly global wealth tax would reduce rent-seeking behaviour both for individuals and countries, shifting resources to more productive activities.

Moreover, a global wealth tax could increase transparency by necessitating standardized asset reporting and cross-border information exchange. This could improve data collection on wealth holdings, which is essential for effective enforcement. Greater transparency may also bolster public trust and tax morale

by demonstrating that the ultra-wealthy are contributing their fair share.

Nonetheless, major implementation challenges remain. Measuring wealth on a global scale is at least as difficult as doing so nationally, if not more so. Disparities in valuation methods, legal frameworks, and data infrastructure complicate efforts to assess global wealth consistently. If certain types of assets or jurisdictions are excluded, taxpayers may again respond by reallocating wealth to avoid taxation.

Liquidity remains a key issue, particularly when taxing non-tradable or privately held assets. Without mechanisms such as deferred payment options or thresholds, taxpayers may be forced to liquidate holdings. This can lead to inefficiencies or destabilizing effects in asset markets.

Administrative costs and institutional capacity are also central concerns. Establishing a global wealth tax would require extensive international coordination, treaty frameworks, and robust monitoring mechanisms. These institutional requirements may be difficult to achieve, particularly in countries with limited administrative capacity or political resistance.

Despite Zucman's optimism, the political feasibility of a global wealth tax remains uncertain. While the precedent set by international corporate tax reform suggests growing momentum for cross-border tax coordination, sovereign resistance and geopolitical tensions could hinder progress.

In sum, a global wealth tax may alleviate many of the problems associated with national wealth taxes, especially in terms of tax avoidance and fairness, but it is not without serious design and implementation hurdles. If successfully executed, such a tax could promote greater equity and transparency. However, complementary reforms, such as capital income taxation, early childhood investments, and anti-monopoly regulations, may be more immediately feasible and should not be overlooked in the broader policy debate.

## Conclusion

This contribution has examined the arguments for and against wealth taxation, with a particular focus on whether a global wealth tax could resolve the challenges associated with national wealth taxes. Historically, national wealth taxes have been criticized for their inefficiency, limited revenue potential, and distortionary effects on investment and savings. Empirical evidence suggests that wealth taxes have a small but negative effect on economic growth, partly due to design flaws and avoidance opportunities that weaken both their equity and efficiency.

The idea of a global wealth tax, as proposed by Zucman (2024), is presented as a possible solution to these shortcomings. By targeting only the ultra-rich and coordinating implementation across countries, such a tax could reduce tax avoidance, limit capital flight, and increase transparency. It could also contribute to greater equity and legitimacy in the tax system by ensuring that the wealthiest individuals contribute more substantially to public finances.

However, despite its potential benefits, significant challenges remain. Key among these are the measurement of wealth, liquidity constraints, and administrative costs, which may be even more difficult to address on a global scale than nationally. The design and enforcement of such a tax would require unprecedented international cooperation, robust data sharing, and effective compliance mechanisms.

Ultimately, while a global wealth tax may alleviate some of the criticisms directed at national wealth taxes, it is not a panacea. Broader redistributive policies, such as enhanced public spending on education and early childhood, reforms to capital income taxation, and measures to address monopoly power, may offer more effective and politically feasible means of reducing inequality. A global wealth tax could be part of a broader strategy to improve the fairness and sustainability of tax systems, but its implementation remains uncertain and fraught with practical challenges.

# Why Are OECD Countries Repealing Their Net Wealth Taxes?

*Pourquoi les pays de l'OCDE abrogent-ils leurs impôts sur la fortune nette ?*



Cristina ENACHE

*Global Tax Economist – Tax Foundation*

This study analyzes net wealth taxes in Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, evaluating their economic impact and why countries have repealed them. Currently, only four OECD countries impose one: Colombia, Norway, Spain, and Switzerland. Countries have repealed their wealth taxes for a variety of reasons: they raise little revenue, create high administrative costs, and induce an outflow of wealthy individuals and their money. Many policymakers have also recognized that high taxes on capital and wealth damage economic growth. The flawed design of these taxes has created legal problems in countries that have implemented them. Additionally, wealth taxes generate double or even triple taxation. For safe investments like bonds or bank deposits, a wealth tax of 2 or 3 percent may confiscate all interest earnings, leaving no increase in savings over time. In Spain, the combination of personal capital income taxes and net wealth taxes results in marginal tax rates well above 100 percent. Wealth taxes disincentivize entrepreneurship, leading to less innovation and less long-term growth. A wealth tax also reduces wages, destroys jobs, and reduces the stock of capital. All income groups are worse off under a wealth tax due to decreased economic activity.

The study also finds that wealth taxes account for a very small share of tax revenues. In 2023, tax revenues from individual net wealth taxes ranged from 0.21 percent of GDP in Spain to 1.16 percent of GDP in Switzerland. As a share of total tax revenues, they ranged from 0.57 percent in Spain to 4.28 percent in Switzerland.

Even a small increase in the wealth tax rate can lead to capital flight and wealthy individuals relocating to neighboring jurisdictions. For example, after a 0.1 percentage point increase in Norway's wealth tax, many high-net-worth individuals left the country.

*Cette étude analyse les impôts sur la fortune nette dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en évaluant leur impact économique ainsi que les raisons pour lesquelles de nombreux pays les ont abolis. Actuellement, seuls quatre pays de l'OCDE maintiennent un tel impôt : la Colombie, la Norvège, l'Espagne et la Suisse. Les pays ayant supprimé leur impôt sur la fortune l'ont fait pour diverses raisons : ces impôts génèrent peu de recettes fiscales, entraînent des coûts administratifs élevés et provoquent une fuite des personnes fortunées ainsi que de leurs capitaux. De nombreux législateurs ont également reconnu que des niveaux élevés de taxation du capital et de la fortune nuisent à la croissance économique. La conception défectueuse de ces impôts a engendré des problèmes juridiques dans les pays qui les ont mis en œuvre. Par ailleurs, les impôts sur la fortune entraînent une double, voire triple imposition. Pour les investissements sûrs, tels que les obligations ou les dépôts bancaires, un impôt sur la fortune de 2 ou 3 % peut confisquer l'ensemble des revenus d'intérêts, ne laissant aucun accroissement de l'épargne à long terme. En Espagne, la combinaison de l'imposition des revenus du capital et de l'impôt sur la fortune aboutit à des taux marginaux effectifs supérieurs à 100 %. Ce type de fiscalité dissuade l'entrepreneuriat, freine l'innovation et réduit la croissance à long terme. Un impôt sur la fortune diminue également les salaires, détruit des emplois et réduit le stock de capital. Tous les groupes de revenus se retrouvent pénalisés, en raison de la baisse générale de l'activité économique.*

*L'étude montre également que les impôts sur la fortune nette représentent une part très faible des recettes fiscales totales. En 2023, les recettes issues de cet impôt représentaient entre 0,21 % du PIB en Espagne et 1,16 % en Suisse. En proportion des recettes fiscales totales, cela équivalait à 0,57 % en Espagne et 4,28 % en Suisse. Même une légère augmentation du taux d'imposition sur la fortune peut entraîner des fuites de capitaux et le déplacement de contribuables fortunés vers des juridictions voisines. Par exemple, à la suite d'une hausse de 0,1 % de l'impôt sur la fortune en Norvège, de nombreux contribuables à très haut patrimoine ont quitté le pays.*

*JEL Classification: E61, E62, H22, H27*

## Introduction

The United Nations, the EU Tax Observatory, the European Union, and even G-20 countries are eyeing new wealth taxes and a global agreement on a net wealth tax.<sup>1</sup> At the same time, Spain has enforced a new solidarity wealth tax on top of the current regional wealth taxes.<sup>2</sup> Over the last three decades, most EU countries have repealed their net wealth taxes, acknowledging that wealth taxes disincentivize entrepreneurship and harm innovation and long-term growth.

The current discussions about proposed wealth taxes have included little or skewed information about the trends in wealth taxation across developed countries. However, these trends, and the current state of wealth taxes in countries across the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), can provide context for the proposals.

## Net Wealth Taxes Around the World

Net wealth taxes are recurrent taxes on an individual's wealth, net of debt. The concept of a net wealth tax is similar to a real property tax. But instead of only taxing real estate, it covers all wealth an individual owns.

Many developed countries have repealed wealth taxes in recent years, including Austria (1994); Denmark and Germany (1997); the Netherlands (2001); Finland, Iceland, and Luxembourg (2006); and Sweden (2007).<sup>3</sup> France was the last country to repeal its wealth tax in 2018, replacing it with a real estate wealth tax. Among OECD countries, there are just four – Colombia, Norway, Spain, and Switzerland – that currently impose one.<sup>4</sup> Even among these four countries, the tax rates and bases vary.

1. J. MUNSON, "UN Draft Tax Treaty Urges Fairer Taxing Rights, Wealth Taxes", *Bloomberg Tax*, June 7, 2024, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report/un-draft-tax-treaty-calls-for-fairer-taxing-rights-wealth-taxes>; A. ALSTADSÆTER, S. GODAR, P. NICOLAIDES, and G. ZUCMAN, "Global Tax Evasion Report 2024", *EU Tax Observatory*, 2023, <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>; C. ENACHE, "The Wealth Tax Discussion Is Back", *Tax Foundation*, July 6, 2023, <https://taxfoundation.org/blog/eu-wealth-tax-discussion/>; R. PARTINGTON, "A historic step: G20 discusses plans for global minimum tax on billionaires", *The Guardian*, February 29, 2024, <https://www.theguardian.com/news/2024/feb/29/taxation-worlds-billionaires-super-rich-g20-brazil> and [https://x.com/gabriel\\_zucman/status/1800896953133469824](https://x.com/gabriel_zucman/status/1800896953133469824).

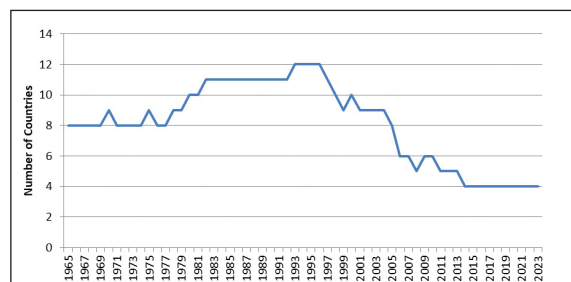
2. Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF) in Spanish.

3. D. BUNN, "What the U.S. Can Learn from the Adoption (and Repeal) of Wealth Taxes in the OECD", *Tax Foundation*, January 18, 2022, <https://taxfoundation.org/blog/wealth-taxes-in-the-oecd/>.

4. C. ENACHE, "Wealth Taxes in Europe, 2025", February 25, 2025, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/wealth-taxes-europe/>.

Figure 1. Many OECD Countries Adopted and Then Later Repealed Their Net Wealth Taxes

*Countries with Revenues from Individual Net Wealth Taxes, 1965-2023*



Source: Author's calculations using OECD, *Revenue Statistics in OECD Member Countries Database*.

Colombia levies a progressive net wealth tax ranging from 0.5 percent to 1.5 percent on wealth stock above COP 3.58 billion (0.73 million euros or USD 0.84 million). From 2027 onward, the tax rate will be reduced to 1 percent.

In Europe, only three countries levy net wealth taxes – Norway, Spain, and Switzerland. France and Italy levy wealth taxes on selected assets but not on an individual's net wealth per se.<sup>5</sup>

Norway levies a net wealth tax of 1 percent on individuals' wealth stocks exceeding NOK 1.76 million (148,000 euros or USD 170,000), with 0.525 percent going to municipalities and 0.475 percent to the central government. Norway's net wealth tax dates to 1892. Additionally, for net wealth exceeding NOK 20.7 million (1.74 million euros or USD 2 million), the tax rate is 1.1 percent.

Switzerland levies its net wealth tax at the cantonal level and covers worldwide assets (except real estate and permanent establishments located abroad). The tax rates and allowances vary significantly across cantons. The Swiss net wealth tax was first implemented in 1840.

Spain's net wealth tax is a progressive tax ranging from 0.16 percent (in Navarra) to 3.5 percent on wealth stocks above 700,000 euros (USD 804,167; lower in some regions), with rates varying substantially across Spain's autonomous regions (Andalusia, Extremadura, Cantabria, and Madrid offer 100 percent relief). Spanish residents are subject to the tax on a worldwide basis while nonresidents pay the tax only on assets located in Spain.

Additionally, the Spanish central government introduced a temporary solidarity wealth tax in 2022

5. EY, "Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2024", July 19, 2024, [https://www.ey.com/en\\_gl/technical/tax-guides/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide](https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-guides/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide).

ranging from 1.7 percent to 3.5 percent on individuals with net assets exceeding 3 million euros (USD 3.45 million).<sup>6</sup> Under this tax scheme, the central government collects any additional revenue from the solidarity tax once the regional wealth tax collection is deducted. In December 2023, the Spanish central government extended the solidarity tax's application indefinitely. Consequently, Madrid, Cantabria, Extremadura, and Andalusia restored the wealth tax so that the regional governments retain the revenues the central government planned to collect. Additionally, three other regions raised the exemption threshold to 3 million euros (Balearic Islands and Cantabria) and 3.7 million euros (Murcia) to equal the tax relief offered by Andalusia, Extremadura, Cantabria, and Madrid. Since 2025, La Rioja has also been offering 100 percent relief up to the 3 million euros threshold.

Table 1. Wealth Taxes in Spain: Subnational Rates

Autonomous Community	Wealth Tax Rate	Note
Álava	0.2-2.5%	
Andalucía	0.2-2.5%*	100% relief**
Aragón	0.2-3.5%	
Asturias	0.22-3%	
Baleares	0.28-3.45%	Exemption threshold of 3 million euros
C. Valenciana	0.25-3.5%	
Canarias	0.2-3.5%	
Cantabria	0.24-3.03%	Exemption threshold of 3 million euros
Castilla y León	0.2-3.5%	
Castilla-La Mancha	0.2-3.5%	
Cataluña	0.21-3.48%	
Extremadura	0.3-3.75%	100% relief**
Galicia	0.2-3.5%	With a 50% discount**
Guipúzcoa	0.2-2.5%	
La Rioja	0.2-3.5%	100% relief**
Madrid	0.2-3.5%	100% relief**
Murcia	0.24-3%	Exemption threshold of 3.7 million euros
Navarra	0.16-3.5%	
Vizcaya	0.2-2%	
Note: *Temporarily increased the top tax rate to 3.5% while the solidarity tax applies. ** Up to the 3 million euros threshold while the solidarity tax applies; if the solidarity tax is abolished, the full relief/discount applies. Source: EY, "Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2024"; and PwC, "Worldwide Tax Summaries".		

6. R. ORIHUELA, "Spain to Increase Tax on the Rich With 2.9 Million dollars in Assets", *Bloomberg News*, September 29, 2022, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/spain-to-increase-tax-on-the-rich-with-2-9-million-in-assets>.

## Wealth Taxes on Selected Assets

France abolished its net wealth tax in 2018 and replaced it that year with a real estate wealth tax. French tax residents whose net worldwide real estate assets are valued at or above 1.3 million euros (USD 1.49 million) are subject to the tax, as well as non-French tax residents whose net real estate assets located in France are valued at or above 1.3 million euros. Depending on the net value of the real estate assets, the tax rate ranges from 5 percent to 1.5 percent.

Italy taxes financial assets held abroad by individual resident taxpayers without Italian intermediaries at 0.2 percent and 0.4 percent for assets held in certain countries. In addition, real estate properties held abroad by Italian tax residents are taxed at 1.06 percent.

Since 2021, Belgium has had a tax on securities accounts (TSA) of 0.15 percent on securities accounts with an average value of 1 million euros (USD 1.15 million).

In the Netherlands, the value of net wealth, excluding primary residence and substantial interests in companies, is included in the income tax. Nevertheless, the Dutch Supreme Court ruled in 2021 that this system violates European law regarding property rights and non-discrimination. In 2022, a new temporary alternative system for the years 2023, 2024, 2025, 2026, and 2027 was proposed, where each asset category (e.g., savings, debts, and others) would have its own deemed return. For 2025, the weighted average yield over all categories will be applied to the total assets above a personal exemption of 57,684 euros (USD 66,268) to determine the taxable benefit that will be subject to tax at a flat rate of 36 percent. The government is aiming to have a new system based on actual returns by 2028.

Table 2. Net Wealth Taxes and Wealth Taxes on Selected Assets in OECD Countries, 2025

Country	Wealth Tax	Note
Belgium	Wealth Tax on Certain Assets	0.15% on securities accounts
Colombia	Net Wealth Tax	
France	Wealth Tax on Certain Assets	0.5%-1.5% on real estate
Italy	Wealth Tax on Certain Assets	0.2%- 0.4% on financial assets held abroad; 1.06% on real estate held abroad
Netherlands	Wealth Tax on Certain Assets	0.36% on real estate and investment fixed returns
Norway	Net Wealth Tax	
Spain	Net Wealth Tax	
Switzerland	Net Wealth Tax	
Note: While net wealth taxes are levied on all wealth an individual owns (net of debt), wealth taxes on selected assets cover only part of an individual's wealth (e.g., financial assets). Source: EY, "Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2024"; and PwC, "Worldwide Tax Summaries".		

## Why Wealth Taxes Should Be (and Have Been) Abolished

Countries have repealed their wealth taxes for a variety of reasons: they create legal challenges, high administrative costs, generate double taxation, disincentivize entrepreneurship, raise little revenue, and induce an outflow of wealthy individuals and their money. Many policymakers have also recognized that high taxes on capital and wealth damage economic growth.

### Wealth Taxes Create Legal Challenges

One reason wealth taxes should be repealed is because they generate legal challenges. In January 1997, the German Constitutional Court concluded that the preferential treatment of real estate over other assets, such as bank deposits, did not comply with the principle of equality and declared the German wealth tax unconstitutional. The wealth tax was introduced in Germany in 1952 as a general tax on net wealth, at a relatively low rate of 1 percent. The wealth tax barely managed to collect 0.3 percent of the total tax revenue, representing 0.1 percent of GDP.

In the Netherlands, the Dutch Supreme Court ruled in 2021 that this system violates European law regarding property rights and non-discrimination.<sup>7</sup> In spite of a new temporary alternative introduced in 2022 – for the years 2023, 2024, 2025, 2026, and 2027 – the Supreme Court ruled in June 2024 that the new wealth tax is still discriminatory, and savers and investors should be compensated for the high tax rates paid on fictitious returns.<sup>8</sup>

In 2023, the wealth tax developments in Spain pushed the regional governments of Madrid, Andalusia, and Galicia to appeal the new solidarity wealth tax to the Constitutional Court.<sup>9</sup> When the court ruled in December 2023 that the solidarity wealth tax was constitutional (despite what experts argued), the Spanish central government then extended the solidarity tax's application indefinitely. Nevertheless, Spanish legal tax experts argue that the reform might

7. EY, "Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2023", July 20, 2023, <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-us/services/tax/documents/ey-worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide-2023.pdf>.

8. NL Times, "New policy for taxing wealth in box 3 still discriminating, Supreme Court rules", June 6, 2024, <https://nltimes.nl/2024/06/06/new-policy-taxing-wealth-box-3-still-discriminating-supreme-court-rules>.

9. C. ENACHE, "Spain Is Doubling Down on Poor Tax Policy", *Tax Foundation*, April 10, 2023, <https://taxfoundation.org/blog/spain-wealth-tax-windfall-tax/>.

still be unconstitutional since it violates the principle of legal certainty and operates retroactively (to the year 2022, instead of 2023 as initially announced). It might also violate the EU legal order.<sup>10</sup>

### Wealth Taxes Create High Administrative Costs

Wealth taxes face serious administrative and compliance challenges due to valuation difficulties. Accurately assessing the market value of all taxable assets annually is a challenging task. While liquid assets like publicly traded stocks and bank accounts are straightforward to appraise, illiquid assets – such as privately held businesses, art collections, and real estate – pose substantial valuation challenges.<sup>11</sup> Notably, private business assets constitute a significant portion of wealth among the top 1 percent of households, exacerbating these difficulties.<sup>12</sup>

Additionally, data from the U.S. estate tax system, which functions similarly to a wealth tax upon the transfer of wealth through inheritance or gifts, reveal significant administrative burdens. Currently, the IRS processes approximately 4,000 estate tax returns annually. Under a wealth tax, this number would rise to around 75,000 returns each year, necessitating substantial administrative resources and potentially straining administration's capacity.<sup>13</sup>

Similarly, in the 1970s, the British Labour Party campaigned on imposing an annual wealth tax, and it tried to follow through after winning the elections. However, as Denis Healey, who served as Chancellor of the Exchequer, said in his memoirs, "we had committed ourselves to a wealth tax; but in five years I found it impossible to draft one which would yield enough revenue to be worth the administrative cost and political hassle".<sup>14</sup>

10. Spanish Constitutional Court, "El pleno del Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno de la Comunidad de Madrid contra el impuesto sobre grandes fortunas", November 7, 2023, [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2023\\_092/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2092-2023.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_092/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2092-2023.pdf); E. MARTIN DIAZ and J. HUELIN, "Constitucionalidad del Impuesto Temporal de las Grandes Fortunas", *Cuatrecasas*, December 1, 2023, <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/fiscalidad/art/itsgf-impuesto-grandes-fortunas-constitucional>.

11. W. KOPCZUK, "Comment on 'Progressive Wealth Taxation' by Saez and Zucman", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2019.

12. L.L. BATCHELDER and D. KAMIN, "Taxing the Rich: Issues and Options", *SSRN Electronic Journal*, January 2019. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3452274>.

13. B. RAUB, B. JOHNSON, and J. NEWCOMB, "A Comparison of Wealth Estimates for America's Wealthiest Decedents Using Tax Data and Data from the Forbes 400", presented at National Tax Association 103<sup>rd</sup> Conference on Taxation, November 20, 2010.

14. R. BOADWAY, E. CHAMBERLAIN, and C. EMMERSON, "Taxation of Wealth and Wealth Transfers", in J. A. MIRRLEES *et al.*, *Dimensions*

## Wealth Taxes Generate Double Taxation and Could Be Confiscatory in Some Instances

Net wealth taxes generate double or even triple taxation. If wealth is accumulated from wage earnings or personal business income, then these flows will have already been taxed. Taxpayers would have already paid capital gains and dividend taxes on earnings from capital assets, income taxes, property taxes, and other taxes. If households accumulate wealth to smooth consumption over their lifetime, wealth will be taxed again when it is used for consumption.

Wealth taxes apply a tax rate to an individual's net wealth, usually above a certain threshold. For example, a person with 2.5 million euros in wealth and 500,000 euros in debt would have a net wealth of 2 million euros. If the tax applies to all wealth above 1 million euros, then under a 5 percent wealth tax the individual would owe 50,000 euros in taxes. Compared to income taxes, wealth tax rates seem much lower, but this rate can be deceptive.

The best way to interpret wealth tax rates is to translate them into an equivalent income tax rate. For example, consider an investor who owns a long-term bond with a fixed rate of return at 5 percent each year. A 3 percent annual wealth tax would imply that 60 percent of the capital income from owning the long-term bond would be remitted as tax – the 3 percent wealth tax translates to a 60 percent income tax rate in this example. A 5 percent annual wealth tax would equal a 100 percent income tax rate because the wealth tax would take all this taxpayer's capital income. A 10 percent wealth tax, calculated in the same manner, implies that all capital income earned in this year plus part of the stock would have to be turned over as taxes, which means a 200 percent income tax.

For safe investments like bonds or bank deposits, a wealth tax of 2 or 3 percent may confiscate all interest earnings, leaving no increase in savings over time. A wealth tax of 6 or 8 percent will reduce wealth accumulation for low-risk and low-return investments. Asset owners with a 6 or 8 percent return on higher-risk investments may still be able to accumulate wealth. However, they will face taxes on their assets return in the form of capital gains and dividend taxes. Other taxes, like property taxes or transfer taxes, can also apply.

*of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press, 2010, chapter 8.

Table 3. A Wealth Tax Rate of 3 Percent May Confiscate All Interest Earnings

	Pre-Tax Return	Annual Wealth Tax Rate	Implied Income Tax Rate	After-Tax Return
Scenario A	5%	2%	40%	3%
Scenario B	5%	3%	60%	2%
Scenario C	5%	5%	100%	0%
Scenario D	5%	10%	200%	-5%

Source: Author's calculations.

How would a 5 percent wealth tax impact investors with different pre-tax return rates? For three investors with different pre-tax returns, as specified in Table 4, a 5 percent wealth tax would result in different tax burdens. For a lower-return asset with a 2 percent pre-tax return, a 5 percent wealth tax would translate to a 250 percent effective tax rate, but the same wealth tax applied to a return of 10 percent would result in a 50 percent tax on its return.

Table 4. Wealth Tax on Different Rates of Return

	Pre-Tax Return	Annual Wealth Tax Rate	Equivalent Income Tax Rate	After-Tax Return
Scenario A	2%	5%	250%	-3%
Scenario B	5%	5%	100%	0%
Scenario C	10%	5%	50%	5%

Source: Author's calculations.

Therefore, a wealth tax would be more punitive toward normal rates of returns, placing a higher burden on those at the margin of deciding whether to consume now or invest for the future, who tend to be from lower-income households. On the other hand, a wealth tax is more lenient toward higher or supernormal rates of return; investors achieving supernormal returns will be less sensitive to the extra layer of wealth tax since their wealth tax burden would be relatively lower. This means that individuals with lower rates of return on their wealth will face higher effective tax rates.

Additionally, if the individual's wealth is not growing at a rate higher than the tax rate, the tax will ultimately result in a decline in the individual's wealth measured in nominal terms; measured in real terms, i.e., accounting for inflation, a wealth tax can result in declining real wealth if the tax rate exceeds the real (inflation-adjusted) pre-tax return. For example, if the nominal return is 3 percent, with inflation of 2 percent, that leaves a real pre-tax return of 1 percent, and if the wealth tax rate exceeds 1 percent, then wealth subject to tax will decline in real terms.

The large distortive effect of wealth taxes comes from the fact that when wealth taxes are levied, they are often imposed on top of capital income taxes. If

imposed on top of high income taxes, a net wealth tax can significantly increase marginal effective tax rates (METRs), especially at higher inflation rates and lower real rates of return. In these cases, wealth taxes not only discourage saving but can potentially encourage disinvestment.

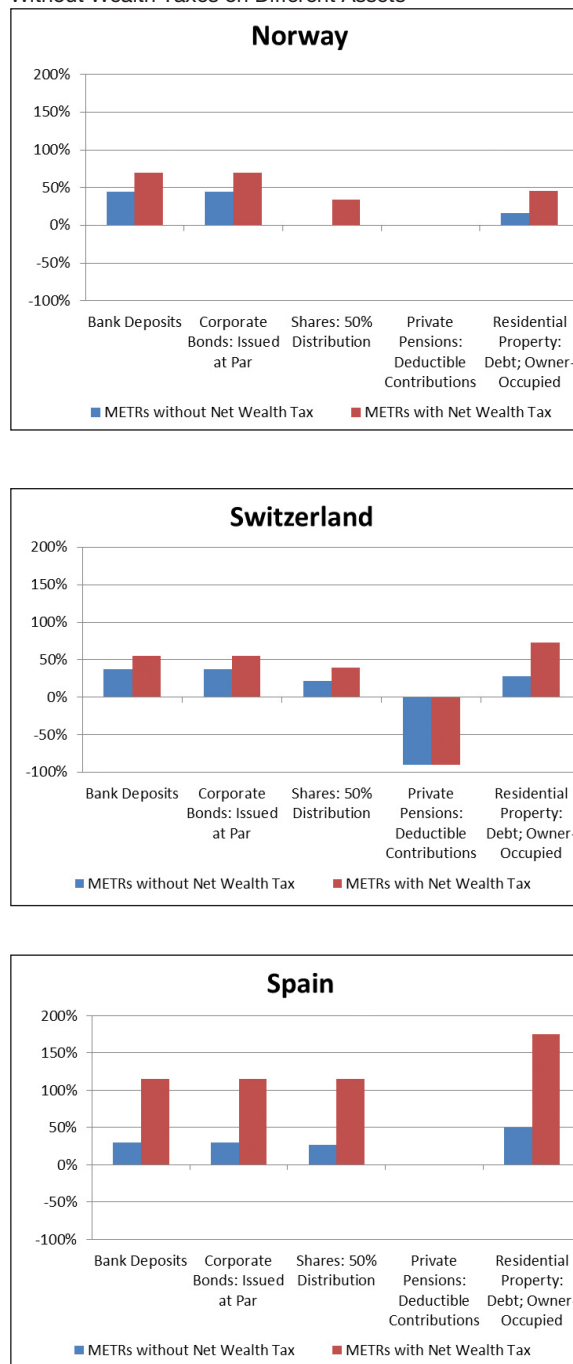
The cumulative nature of a net wealth tax and its potentially negative effects on saving and investment depends on the rest of the tax system and interactions with other taxes on capital. Some of the countries that levy net wealth taxes do not impose taxes on the transfer of capital or on capital gains. For instance, in Switzerland, there is no capital gains tax on movable assets (for example, shares of stock in a company) unless the owner professionally trades securities and almost all cantons have abolished taxes on inheritance and gifts from parents to children. The Swiss wealth tax substitutes a capital gains tax and an estate tax, which are common in other countries. In Norway, the inheritance tax was repealed. Spain, in addition to net wealth taxes, levies taxes on capital transfers and capital gains, a financial transaction tax, and one of the highest inheritance and gift taxes in Europe.<sup>15</sup>

However, the Spanish system and certain Swiss cantons feature a cap on the sum of wealth and income taxes as a fraction of taxable income. Despite having a cap, Spanish taxpayers who reach the cap are still required to pay at least 20 percent (25 percent in some regions) of the wealth tax liability. Such a cap limits the liquidity problem of a high ratio of income plus wealth tax liability to disposable income. However, this does not stop the wealth tax from wiping out all returns on investment.

Figure 2 shows the METRs with and without wealth taxes on different types of assets for taxpayers subject to the top personal income tax and net wealth tax rates in the countries that currently have net wealth taxes. The results show that net wealth taxes significantly raise the tax burden on capital income. In contrast to Norway and Switzerland, Spain's combination of personal capital income taxes and net wealth taxes results in very high METRs, above 100 percent. This means that the entire real return is taxed away and, by saving, people would see the real value of their wealth shrink.

15. A. MENGDEN, "Capital Gains Tax Rates in Europe, 2025", Tax Foundation, March 11, 2025, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-europe/>; C. ENACHE, "Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe, 2025", Tax Foundation, April 8, 2025, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/estate-taxes-inheritance-taxes-gift-taxes-europe/>.

Figure 2. Marginal Effective Tax Rates (METRs) with and Without Wealth Taxes on Different Assets



Note: Assuming a 3 percent real return on assets. Tax rules as of July 1, 2016. Spain's top wealth tax rate was 2.5 percent in 2016; currently 3.5 percent in 2025.

Source: OECD, "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD".

### Wealth Taxes Disincentivize Entrepreneurship and Incentivize Risk-Taking

One of the arguments in favor of a wealth tax is that on top of capital income taxes, it could encourage taxpayers to use assets more productively. For example, if a household owns land that is not being used,

no income is generated and no income tax is being paid. However, if a wealth tax is levied, the household will have an incentive to make a more productive use of the land or sell it to someone who will.<sup>16</sup> Other research suggests that replacing capital income taxes with a wealth tax shifts the tax burden onto unproductive entrepreneurs and that this reallocation increases productivity and output.<sup>17</sup> Efficiency gains can occur because capital is reallocated to high-return individuals, and because the higher yield of high-return individuals can motivate the accumulation of greater savings.<sup>18</sup> Wealth taxes as a replacement for capital income taxes may not discourage investment in general, but rather discourage investments in low-return assets and strengthen the incentives to invest in higher-return assets or consume one's wealth because there is an additional cost to holding assets, which is not linked to the return they generate.

Nevertheless, an OECD report argues that wealth taxes in isolation can discourage risk-taking and entrepreneurship, harming innovation and impacting long-term growth.<sup>19</sup> However, it also suggests that, in some cases, a net wealth tax could spur investment and risk-taking (particularly if it replaces an income tax). Since the wealth tax would erode the after-tax return for an entrepreneur, that entrepreneur might engage in even riskier ventures to maximize a potential return. However, a wealth tax would be a particularly poor way to encourage risk-taking because wealthy individuals could choose to increase their consumption to reduce their wealth.

A 2020 Tax Foundation analysis found that a potential wealth tax in the U.S. would reduce economic output and shrink national income owned by Americans. A wealth tax would induce foreign inflows of hundreds of billions of dollars a year to replace reductions in U.S. savings, which would cause international investors to replace home-grown billionaires as owners of capital.<sup>20</sup>

16. T.A. McDONNELL, "Wealth Tax: Options for its Implementation in the Republic of Ireland", *NERI Working Paper Series*, 2013.

17. F. GUVENEN, G. KAMBOUROV, B. KURUSCU, S. OCAMPOA, and D. CHEN, "Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation", *The Quarterly Journal of Economics*, 138:2, May 2023, <https://doi.org/10.1093/qje/qjac047>.

18. A. FAGERENG, L. GUISSO, D. MALACRINO, and L. PISTAFERRI, "Heterogeneity and Persistence in Returns to Wealth", *NBER Working Paper Series*, No. 22822, 2016.

19. OECD, "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD", *OECD Tax Policy Studies*, April 12, 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.

20. H. LI and K. SMITH, "Analysis of Sen. Warren and Sen. Sanders' Wealth Tax Plans", *Tax Foundation*, January 28, 2020, <https://taxfoundation.org/research/all/federal/wealth-tax/>.

Another recently published paper describes a different mechanism by which wealth taxes affect corporate financial policies.<sup>21</sup> The study finds that a significant increase in dividend payouts occurs when a substantial increase in stock prices is paired with the existence of individual wealth taxes. This pattern is more pronounced in closely held companies. As the value of a company rises to the point of substantially increasing the wealth tax of controlling shareholders, these shareholders can induce companies to make a dividend payout. Additionally, these larger dividend payouts are associated with lower levels of subsequent investment.

### Wealth Taxes Reduce Employment, Wages, Investment and Output

Another argument in favor of the wealth tax is that it is a well-targeted means of reducing inequality. In his book, *Capital in the Twenty-First Century*, Thomas Piketty argues that wealth taxes would be able to take from the very rich without supposedly hurting the poor or middle class. His initial proposal of a global wealth tax involves applying a 1 percent rate on net assets between 1 million euros and 5 million euros, and a 2 percent rate on assets above 5 million euros. Although this plan includes a tax exemption for the first 1 million euros, he also considers it effective to introduce an additional 0.5 percent rate for net assets between 0.2 million euros and 1 million euros.

Table 5. Piketty's Wealth Tax Proposal

Net Wealth (Euros)	Rate
0 - 200,000	0%
200,000 - 1,000,000	0.5%
1,000,000 - 5,000,000	1%
5,000,000 and above	2%

Source: Own elaboration.

A Tax Foundation analysis<sup>22</sup> from 2014 found that the effect of a potential version of Piketty's wealth tax on the U.S. economy, even with a 200,000 euros exemption, would be devastating. Over a 10-year period, wages would be 5.2 percent lower, 1.12 million jobs would be lost, the capital stock would be 16.5 percent lower than otherwise, and the overall economy would have 6.1 percent less output than the status quo, resulting in a loss of USD 1 trillion (0.87 trillion euros). Additionally, the revenue

21. R. BARROSO, D. N'GATTA and G. ORMAZABAL, "Individual Wealth Taxes and Corporate Payouts", *The Accounting Review*, 98:5, September 2023, <https://doi.org/10.2308/TAR-2021-0475>.

22. M. SCHUYLER, "The Impact of Piketty's Wealth Tax on the Poor, the Rich, and the Middle Class", *Tax Foundation*, October 2014, [https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation\\_SR225.pdf](https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation_SR225.pdf).

generated by the new tax, accounting for the GDP decline, would amount to only USD 63 billion (55 billion euros).

Table 6. The Impact of Piketty's Wealth Tax Proposal on the U.S. Economy

	Percentage Change
GDP	-6.08%
Capital Stock	-16.48%
Jobs	-1.16%
Wages	-5.2%

Source: Michael Schuyler, "The Impact of Piketty's Wealth Tax on the Poor, the Rich, and the Middle Class", Tax Foundation, October 2014, [https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation\\_SR225.pdf](https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/TaxFoundation_SR225.pdf).

However, Spain's experience of enacting a similar wealth tax to the one proposed by Piketty corroborates the idea that wealth taxes are not an effective tool to redistribute wealth and narrow wealth inequality.

Even though it is theoretically a tax only on the rich, all social classes, including the poorest, would be affected by the wealth tax due to the reduction in economic activity. In monetary terms, people in the highest income percentiles would see their after-tax incomes reduced by between 11 percent and 13 percent. Similarly, those in the lower percentiles (between the 40<sup>th</sup> and 60<sup>th</sup>) would also see their incomes fall by 8 percent. This supposed reduction in inequality between the rich and the poor is achieved at the cost of both groups seeing their incomes diminished, although some more than others. Is it worth reducing the incomes of the middle class by 8 percent so that the rich (the top 1 percent) see their incomes reduced by 13 percent?

No matter what, households at the bottom of the wealth distribution and middle-income households would be most affected by the drop in employment (1.16 percent), lower wages (5.2 percent), and the reduction in the supply of goods and services.

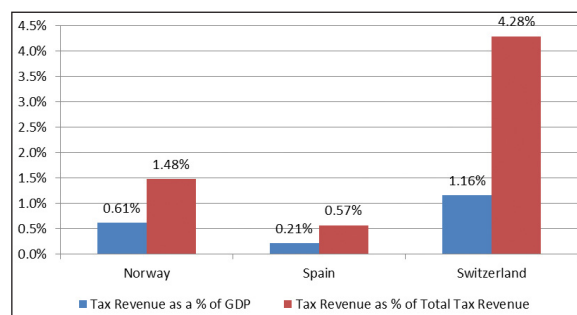
A wealth tax can reduce income and wealth inequality but at the cost of making everyone poorer.

### Collect Little Revenue

Wealth taxes have generally accounted for a very small share of tax revenues. In 2023, tax revenues from individual net wealth taxes ranged from 0.21 percent of GDP in Spain to 1.16 percent of GDP in Switzerland. As a share of total tax revenues, they ranged from 0.57 percent in Spain to 4.28 percent in Switzerland.

Figure 3. Wealth Tax Collection Hardly Reaches 1 Percent of GDP

*Revenues from Individual Net Wealth Taxes in Norway, Spain, and Switzerland in 2023*

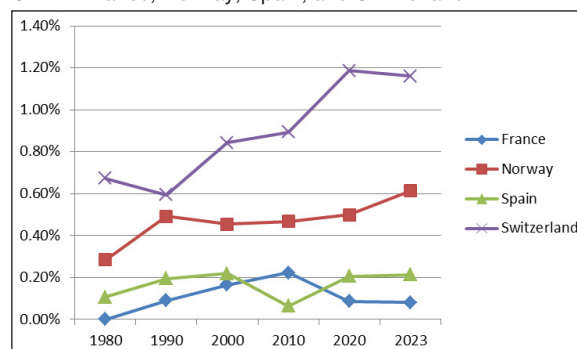


Source: OECD, Revenue Statistics in OECD Member Countries Database.

Longer-term trends show Switzerland has always been an exception, with tax revenues from net wealth taxes consistently higher than other countries. Figure 4 compares net wealth tax revenues as a share of GDP in different years from 1980 to 2023. Tax revenue trends show that revenues remained stable or declined over time.

Figure 4. Wealth Taxes Have Never Been an Important Source of Revenue

*Revenues from Individual Net Wealth Taxes as a Share of GDP in France, Norway, Spain, and Switzerland*



Source: OECD, Revenue Statistics in OECD Member Countries Database.

In Norway, despite relatively higher tax rates compared to Switzerland and a low exemption threshold, revenues appear to be low. But Norway is still raising twice as much revenue as a fraction of GDP than Spain does, while Spain's top tax rate triples Norway's tax rate. In 2023, with the new solidarity tax, the Spanish central government expected to collect an extra 1.5 billion euros.<sup>23</sup> However, the total tax revenues from both taxes (regional and national) accounted for 3.1 billion euros, only 0.49 billion euros

23. Ministerio de Hacienda y Función Pública, "El Impuesto de Solidaridad de las Grandes Fortunas recauda 623 millones de euros", Nota de prensa, September 20, 2023, <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2023/s.e.hacienda/20-09-23-np-impuesto-grandes-fortunas.pdf>.

more than what was collected in 2022 under the previous tax system, while the government was expecting to collect three times that amount.<sup>24</sup>

With lower tax rates, Switzerland is collecting three times as much revenue as any other country. This could be explained by low exemption thresholds, a broader tax base, and a higher share of wealthy individuals in the country. Additionally, since 2013, Switzerland has experienced a steep increase in revenues collected from individual net wealth taxes as a share of GDP, from 0.88 percent of GDP in 2013 to 1.16 percent of GDP in 2023. This increase could be explained by an increase in the number of wealthy individuals in Switzerland, who prefer the country for its greater stability over other more volatile countries and regions in the world.<sup>25</sup>

Differences in individual net wealth tax revenues across countries reflect a variety of factors, including the design of the tax, taxpayers' ability and propensity to avoid and evade taxes, the distribution of wealth in the country, and the effects of other countries' tax policies, which may contribute to the erosion of domestic tax revenues through capital flight.

### Taxpayers Vote with Their Feet

One of the reasons Sweden abolished its wealth tax was because capital and high-net-worth individuals fled the country. It was argued that the special treatment of business equity made the wealth tax regressive – taxing middle-class wealth and exempting the wealthiest individuals' assets (closely held firms) – and it was responsible for spurring tax avoidance, including capital flight to tax havens.<sup>26</sup>

In Norway, after a 1 percent increase in the wealth tax, the government decided to approve a higher exit tax as billionaires fled the country.<sup>27</sup> Currently, due to the exodus of high-net-worth individuals to

countries like Switzerland, Sweden's largest banks are opening new offices in Zurich.<sup>28</sup>

In 2023, after the Spanish solidarity wealth tax was declared constitutional, Portugal decided to extend its tax regime for nonresidents since more Spanish taxpayers were considering changing their tax residence.<sup>29</sup>

In the United States, Washington State has advanced a wealth tax proposal of a one percent tax on tradable net worth above USD 250 million. While the state's economists projected that the wealth tax would raise about USD 3.2 billion a year, almost 45 percent of that – USD 1.44 billion – would have been collected from Jeff Bezos. But his decision to move to Florida eliminated potential wealth tax collections worth nearly half the official estimate.<sup>30</sup>

When a tax is so heavily concentrated on a few wealthy, highly mobile individuals, that is what happens when just one person moves.

In other countries like Switzerland, taxpayers need to approve any tax increases. In 2023, voters in Geneva rejected an extra solidarity levy on individuals with more than CHF 3 million (3.22 million euros or USD 3.7 million) in assets. Even the local government spoke out against the increase.<sup>31</sup>

### Conclusion

Many developed countries have repealed their net wealth taxes in recent years. Currently, only four OECD countries impose one: Colombia, Norway, Spain, and Switzerland.

Countries have repealed their wealth taxes for a variety of reasons. They raise little revenue, create high administrative costs, and induce an outflow of wealthy individuals and their money. Many policymakers have

24. The Tax Observatory's annual revenue figures for Spain based on a 2 percent to 3 percent wealth tax, estimate a total tax revenue between EUR 5.2 billion and EUR 9.3 billion. However, Spain, with a much higher rate of 3.5 percent, is collecting EUR 3.1 billion, one-third of that amount; see: Q. PARRINELLO, G. VARASCHIN, G. ZUCMAN, "Resources for a Safe and Resilient Europe: The Case for Minimum Taxation of Ultra-High-Net-Worth Individuals in the EU", *Tax Observatory*, March 25, 2025.

25. Swissinfo and agencies, "Switzerland moves up billionaire list", September 17, 2024, <https://www.swissinfo.ch/eng/society/switzerland-moves-up-billionaire-list/40776194>.

26. D. WALDENSTRÖM, "Inheritance and Wealth Taxation in Sweden", *Ifo DICE report 16*, 2018, <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2018-2-waldenstroem.pdf>.

27. O. UMMELAS, "Norway to Hit Fleeing Billionaires With Higher Exit Tax", *Bloomberg Tax*, November 29, 2022, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/norway-to-hit-fleeing-billionaires-with-higher-expatriate-tax>.

28. L. LIMAN and Bloomberg, "Wealthy Nordics are fleeing to Zurich due to high wealth taxes – and Sweden's largest bank is following", *Fortune*, May 16, 2024, <https://fortune.com/europe/2024/05/16/wealthy-nordics-fleeing-zurich-high-wealth-taxes-swedens-largest-bank-seb/>.

29. E. DIAZ, "Fuga de ricos a Portugal tras el aval del Constitucional al impuesto a grandes fortunas", *El Economista*, November 23, 2023, <https://www.eleconomista.es/legal/noticias/12552174/11/23/fuga-de-ricos-a-portugal-tras-el-aval-del-constitucional-al-impuesto-a-grandes-fortunas.html>; M. SERRALLER and A. ORTIZ, "El Gobierno confirma que el hermano de Sánchez tributa en Portugal y lo justifica: Es ético", *Vozpopuli*, April 22, 2024, <https://www.vozpopuli.com/espana/gobierno-confirma-hermano-sanchez-tributa-portugal-justifica-es-etico.html>.

30. J. WALCZAK, "Jeff Bezos's Move Undercuts Proposed Washington State Wealth Tax", *Tax Foundation*, November 3, 2023, <https://taxfoundation.org/blog/jeff-bezos-move-taxes/>.

31. B. BENRATH, "Swiss Back OECD Minimum Tax; Geneva Rejects Millionaires Levy", *Bloomberg Tax*, June 18, 2023, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/swiss-pass-oecd-minimum-tax-2050-climate-goal-in-vote-1>.

also recognized that high taxes on capital and wealth damage economic growth. Additionally, the flawed design of these taxes has created legal problems in countries that have implemented them.

Wealth taxes generate double or even triple taxation. For safe investments like bonds or bank deposits, a wealth tax of 2 or 3 percent may confiscate all interest earnings, leaving no increase in savings over time. Additionally, if the individual's wealth is not growing at a rate higher than the tax rate, the tax will ultimately reduce that individual's wealth. In the case of Spain, the combination of personal capital income taxes and net wealth taxes results in marginal tax rates well above 100 percent. This means that the entire real return on investment is taxed away and, by saving, the real value of people's wealth shrinks. Spain is the only country in the world that in addition to net wealth and capital gains taxes also levies taxes on capital transfers, a financial transaction tax, and one of the highest inheritance and gift taxes in Europe.

Wealth taxes also disincentivize entrepreneurship, leading to less innovation and less long-term growth. A wealth tax reduces wages, destroys jobs, and reduces the stock of capital. All income groups are worse off under a wealth tax due to decreased economic activity.

Wealth taxes have always collected little revenue. Only in Switzerland – the only country in the world with a low tax rate, broad base, and a large number of billionaires – do tax revenues from individual net wealth taxes reach one percent of GDP. Additionally, wealth taxes are a poor and ineffective way to reduce

wealth gaps, not only due to their low revenues but also because a solid redistribution mechanism would need to be in place, and that would create new impacts on its own. Also, if the tax base for these policies were to be broadened, it would make households further down the wealth distribution worse off.

Even a small increase in the wealth tax rate can lead to capital flight and wealthy individuals relocating to neighboring jurisdictions. Taxpayers fleeing the country are not only taking the wealth tax revenue with them but also the income and consumption tax revenue, which are the most important sources of revenue for European countries.

As tempting as wealth taxes might look, especially when so many international organizations note them as a way to reduce wealth inequality, their limited capacity to collect revenue and their negative impact on entrepreneurial activity, saving, innovation, and long-term growth should make policymakers consider their repeal.

A global agreement on a net wealth tax is highly improbable since a critical number of countries would need to sign the agreement – including Switzerland, where taxpayers must approve any tax increases – making this proposal unfeasible. Additionally, wealth can move beyond borders to any country that is unwilling to sign the agreement.

Policymakers should therefore shy away from unnecessary tax hikes and harmonization measures and instead implement tax reforms that would accelerate economic growth.

# Impôt sur la fortune et principe d'imposition selon la capacité contributive – La fortune est-elle un indicateur de la capacité contributive ?

*Wealth Tax and the principle of taxation according to ability to pay – Is Wealth an indicator of ability to pay?*



Thierry OBRIST  
Professeur ordinaire de droit fiscal à l'Université de Neuchâtel  
Avocat



Lara RUFO  
Doctorante à l'Université de Neuchâtel

Le présent article vise à déterminer si la fortune est un indicateur fiable de la capacité contributive d'une personne physique. L'hypothèse est que si tel est le cas, un système fiscal respectueux du principe de l'imposition selon la capacité contributive se doit de prévoir un impôt sur la fortune.

En tenant compte des opinions exprimées en doctrine, les auteurs parviennent à la conclusion que seule l'augmentation de patrimoine nette d'un contribuable reflète sa capacité contributive. Dans ce cadre, il peut s'agir d'un flux ou de l'augmentation de valeur d'un élément économique. La fortune dont dispose un contribuable constitue, pour sa part, un potentiel de satisfaction de besoins personnels. Toutefois, la capacité contributive associée à la détention des éléments de cette fortune est déjà prise en compte et appréhendée au moment où ces éléments intègrent le patrimoine du contribuable, notamment lors de leur transfert ou de leur génération. En revanche, un impôt sur la fortune peut être justifié dans un système fiscal prévoyant une exonération des gains en capital privés comme c'est le cas en Suisse.

*The purpose of this article is to determine whether wealth is a reliable indicator of an individual's ability to pay. The hypothesis is that, if this is the case, a tax system that respects the principle of taxation according to ability to pay must provide for a wealth tax.*

*Taking into account opinions expressed in the legal literature, the authors conclude that only the increase in a taxpayer's net wealth reflects his or her ability to pay tax. In this context, it may be a flow or the increase in value of an economic item. The wealth owned by a taxpayer undoubtedly represents a potential source for the satisfaction of personal needs. Nevertheless, the taxpayer's ability to pay associated with the ownership of such assets is already considered and captured at the time those assets enter the taxpayer's patrimony, in particular upon their transfer or creation. On the other hand, a wealth tax may be justified in a tax system that exempts private capital gains, as is the case in Switzerland.*

## Introduction

Le principe de l'imposition selon la capacité contributive est reconnu comme l'un des piliers fondamentaux du système fiscal dans la majorité des pays du

monde<sup>1</sup>. Ce principe, fondé sur des concepts tels que l'équité et la justice, stipule que chaque individu doit

1. F. VANISTENDAEL, « Legal Framework for Taxation », V. T. THURONYI (dir.), *Tax Law Design and Drafting*, vol. 1, Washington D.C., International Monetary Fund, 1996, p. 22.

contribuer au financement des collectivités publiques en proportion de ses moyens et en fonction des conditions personnelles et familiales qui influencent sa capacité économique<sup>2</sup>.

Au cours des dernières décennies, toutefois, l'écart croissant de richesse entre les individus très fortunés – communément appelés les « super-riches » – et le reste de la population a remis en question l'effectivité de la mise en œuvre de ce principe au sein de nos systèmes fiscaux. Un courant de pensée estime en effet qu'aujourd'hui, les super-riches ne contribuent pas de manière suffisante, compte tenu de leurs ressources, aux charges des collectivités publiques. Cette situation a suscité de nombreux débats, tant dans les sphères politiques qu'académiques, quant à la nécessité de repenser le système fiscal. Nombreux sont ceux qui appellent en effet à un renforcement de la pression fiscale sur les super-riches, qui serait perçu comme plus équitable par l'ensemble de la population<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, l'une des solutions envisagées est l'introduction – ou, dans certains cas, la réintroduction – d'un impôt sur la fortune. Dans plusieurs pays occidentaux, tels que le Royaume-Uni et la France, la question est récemment revenue au cœur du débat politique, avec diverses figures institutionnelles et académiques soulignant les avantages potentiels de la mise en place d'un tel impôt; S. RIO, « L'impôt plancher sur la fortune : Une revendication de justice fiscale à l'épreuve du droit fiscal », *REIDF*, 3/2025). Parallèlement, dans certains pays d'Afrique du Nord – comme la Tunisie, l'Algérie et le Maroc – la réintroduction d'impôts sur la fortune au niveau national est devenue une réalité depuis quelques années déjà (M. BAH, S. ARSIT, « L'imposition des Personnes physiques Fortunées en Afrique », *REIDF*, 3/2025). À l'échelle internationale également, le débat prend de l'ampleur, avec un nombre croissant de chercheurs soutenant la proposition – initialement formulée par l'économiste Thomas Piketty et développée par Gabriel Zucman – d'instaurer un impôt mondial sur les grandes fortunes (cf. Å. HANSSON, « The Wealth Tax

Strikes Back! Would a Global Wealth Tax Work Better than a National? », *REIDF*, 3/2025).

Notre article s'inscrit ainsi dans un contexte où l'impôt sur la fortune, existant aujourd'hui uniquement dans une poignée de juridictions, est revenu avec force dans le débat public et académique, retrouvant une légitimité renouvelée grâce à l'invocation – à tort ou à raison, comme nous chercherons à le déterminer – du principe de l'imposition selon la capacité contributive.

L'objectif de cet article n'est pas de prendre position sur la question de l'efficacité de l'impôt sur la fortune dans la réduction des disparités économiques, ni de débattre de l'opportunité politique de son introduction dans les différentes juridictions, ni même des difficultés de coordination au niveau international. Il ne revient pas non plus sur les questions relatives à l'évaluation des éléments de fortune assujettis, dont la complexité est souvent perçue comme un frein à l'instauration d'un tel impôt. Ces questions ont déjà fait l'objet d'un large débat et d'analyses approfondies au sein de la communauté académique<sup>4</sup>.

Ce travail vise plutôt à analyser la pertinence de l'hypothèse principale sur laquelle reposent les arguments en faveur de l'impôt sur la fortune : à savoir la capacité – voire la nécessité – de l'impôt sur la fortune de garantir une mise en œuvre effective du principe de l'imposition selon la capacité contributive. Malgré l'importance fondamentale du principe de l'imposition selon la capacité contributive dans la fiscalité des États modernes, l'analyse de ce principe sous l'angle de l'impôt sur la fortune a en effet été largement négligée par les chercheurs.

Au-delà de l'aspect théorique, la question a son importance car elle permet de prendre position sur différentes questions liées à la conception même de l'impôt sur la fortune. On pense en particulier à la question de la nécessité (lorsqu'un tel impôt est prévu par le droit applicable) d'imposer différemment les couples mariés imposés conjointement et disposant d'une certaine fortune par rapport à des personnes imposées individuellement disposant seules de la même fortune. On pense aussi à la nécessité d'appliquer des taux progressifs, de manière à

2. S. M. SENN, *Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips*, Zurich, Schulthess Juristische Medien, 1999, p. 150; X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, 5<sup>e</sup> éd., Bâle, Schulthess Verlag, 2021, n° 28, pp. 40-41; P. TSCHANNEN, M. MÜLLER, M. KERN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5<sup>e</sup> éd., Berne, Stämpfli, 2022, p. 564; arrêt du TF 2C\_277/2008 du 26 novembre 2008, cons. 4.1; ATF 133 I 206, cons. 7.1, p. 217; ATF 122 I 101, cons. 2b/aa, p. 103 et réf. citées.

3. R. BOADWAY, E. CHAMBERLAIN et C. EMMERSON, « Taxation of Wealth and Wealth Transfers », *Institute for Fiscal Studies*, 2010, p. 11.

4. T. PIKETTY, E. SAEZ, G. ZUCMAN, « Rethinking Capital and Wealth Taxation », *World Inequality Lab*, working paper n° 2022/18, novembre 2022; S. BASTANI, D. WALDENSTRÖM, « Taxing the wealthy : the choice between wealth and capital income taxation », *Oxford Review of Economic Policy*, 2023, vol. 39, issue 3, pp. 604-616; H. LIERSE, « Globalization and the societal consensus of wealth tax cuts », *Journal of European Public Policy*, 2022, vol. 29, n° 5, pp. 748-766; A. JACKSON, T. SANGER, « Policy Forum: The Case for an Annual Net Wealth Tax », *Canadian tax journal*, vol. 68, n° 3, 2020, pp. 835-850.

imposer différemment la fortune des personnes très fortunées de celle des personnes qui le sont moins, ou encore à la nécessité d'imposer tous les éléments de fortune, et pas uniquement la fortune mobilière ou immobilière.

Pour répondre à la question principale de notre article, il convient ainsi dans un premier temps de décrire brièvement le principe de la capacité contributive. Ensuite, nous présenterons comment la Suisse – l'un des rares systèmes fiscaux qui prévoit un impôt général sur la fortune – a intégré le principe de l'imposition selon la capacité contributive dans son ordre juridique. À cet égard, il convient d'abord de présenter succinctement les mécanismes mis en œuvre dans le cadre de l'impôt sur le revenu pour garantir le respect de ce principe, avant d'aborder le cadre juridique de l'impôt sur la fortune. L'objectif est de déterminer si le législateur suisse a tenu compte, ne serait-ce qu'implicitement, du principe de l'imposition selon la capacité contributive lors de l'élaboration de sa législation relative à l'impôt sur la fortune. Enfin, nous nous pencherons sur la question centrale de notre recherche, à savoir si le patrimoine financier et économique d'une personne physique peut être considéré comme un indice de sa capacité contributive. Pour ce faire, une attention particulière sera accordée à la relation entre l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les gains en capital dans un système qui prévoit l'exonération des gains en capital privés.

## I. Le principe de la capacité contributive

### A. Généralités sur le principe de la capacité contributive

Le principe de la capacité contributive prévoit que chaque individu doit contribuer aux charges de la collectivité publique en fonction de sa capacité économique, c'est-à-dire en proportion de ses moyens et de sa situation économique personnelle<sup>5</sup>. L'idée sous-jacente est que, bien que chaque individu ait le devoir de participer au financement des collectivités publiques, les ressources destinées aux dépenses publiques devraient provenir davantage de « ceux qui possèdent » que de « ceux qui ont peu ou rien »<sup>6</sup>.

Le principe de la capacité contributive, bien que son appellation puisse varier d'un État à l'autre<sup>7</sup>,

bénéficie d'une reconnaissance implicite ou explicite dans la majorité des systèmes fiscaux contemporains<sup>8</sup>. D'ailleurs, il ne s'agit pas pour autant d'un concept moderne : ses origines peuvent être retracées jusqu'à l'Antiquité Classique, notamment à l'époque romaine, où l'idée d'une contribution proportionnelle aux facultés économiques des citoyens était déjà présente<sup>9</sup>.

La généralité de l'adoption de ce principe dans les ordres juridiques du monde entier s'explique par le fait qu'il repose sur des valeurs éthiques fondamentales – parmi lesquelles l'équité occupe une place prépondérante – qui peuvent être considérées comme universelles<sup>10</sup>. S'agissant du principe d'équité, son influence dans le domaine fiscal peut être rattachée à plusieurs concepts d'origine non juridique. On pense notamment à la théorie de l'utilité marginale décroissante de l'argent, selon laquelle, à mesure que la quantité d'argent augmente, l'utilité procurée par une unité monétaire supplémentaire diminue<sup>11</sup> ; ainsi qu'à la conception de l'impôt comme un sacrifice pour le contribuable, contraint de se priver d'une partie de ses moyens matériels pour contribuer au bien-être collectif<sup>12</sup>. L'intersection de ces deux idées a donné naissance à la théorie du sacrifice (proportionnel), laquelle constitue la base conceptuelle du principe de l'imposition selon la capacité contributive<sup>13</sup>. Selon cette théorie, le système fiscal devrait être conçu de manière que le sacrifice demandé à chaque contribuable soit égal en intensité, indépendamment de son niveau de richesse<sup>14</sup>. L'idée sous-jacente est que le même montant d'impôt représente une charge très différente selon le niveau de richesse du contribuable : pour une personne à faible revenu, la renonciation à une certaine somme peut constituer

nationaux. Ainsi, on le retrouve également sous le nom de « principe de l'imposition selon la capacité économique » (CH) ou encore comme « principe de solidarité fiscale » (Cameroun). Dans les pays de *common law*, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, ce principe est reconnu sous le nom de « ability-to-pay principle ».

8. S. UTZ, « Ability to Pay », *Faculty Articles and Papers*, University of Connecticut, 2002, p. 867.

9. D. ZRA, *La répartition des compétences fiscales entre l'État et les collectivités infra-étatiques*, thèse Neuchâtel, 2025, p. 148.

10. En effet, le principe de la capacité contributive est généralement considéré comme le pilier central d'un système fiscal équitable ; cf. P. Hongler, *SG BV-Komm. II*, art. 127, n° 39.

11. L'utilité marginale décrit la variation du bien-être (ou la variation de l'utilité totale) qu'une personne éprouve lorsqu'elle consomme une unité supplémentaire d'un bien ou d'un service. La science économique part de l'idée (hypothèse) que la consommation de biens et de services modifie notre niveau de satisfaction ou de bonheur (également appelé utilité). Souvent, ce changement de satisfaction est mesuré en termes monétaires.

12. K. SLADE, « The Ability-to-Pay Theory of Taxation », *op. cit.*, p. 92.

13. *Ibid.*, p. 93.

14. W. RYSER, B. ROLLI, *Précis de droit fiscal suisse (impôts directs)*, 4<sup>e</sup> éd., Berne, Stämpfli, 2002, p. 60.

5. D. ALLAND, S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 809.

6. K. SLADE, « The Ability-to-Pay Theory of Taxation », *The American Economic Review*, 1939, vol. 29, n° 1, p. 92.

7. Le principe de la capacité contributive est parfois désigné sous d'autres appellations selon les traditions juridiques ou les contextes

un sacrifice substantiel, tandis que pour un individu aisé, l'impact de cette même renonciation sera relativement modeste. Afin de garantir un sacrifice équitable, il est donc nécessaire que le montant versé par chaque contribuable corresponde à une part proportionnelle de sa capacité économique, de sorte que le poids de l'impôt soit ressenti avec une intensité équivalente par tous les contribuables.

## B. La conception suisse du principe de la capacité contributive

En droit suisse, le principe de la capacité contributive est érigé au rang de principe constitutionnel par l'article 127, alinéa 2 de la Constitution fédérale (ci-après : Cst. féd.)<sup>15</sup> qui mentionne le « principe de la capacité économique » (« *Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* »). Selon ce principe, chaque individu doit contribuer au financement de la collectivité publique en proportion de ses moyens et en fonction des conditions personnelles et familiales qui influencent sa capacité économique<sup>16</sup>. Il est également reconnu que le principe de la capacité contributive touche aussi bien les aspects objectifs que les aspects subjectifs du rapport de droit fiscal : la charge fiscale doit être fixée en fonction de la capacité contributive d'un sujet fiscal déterminé (aspect subjectif), ce qui suppose en principe que l'objet de l'impôt soit défini de manière exhaustive (aspect objectif).

En droit suisse, ce principe est considéré comme une concrétisation du principe général d'égalité de traitement garanti par l'article 8 de la Cst. féd. Cette conception n'est pas nouvelle : déjà sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale de 1874, le Tribunal fédéral considérait que le principe de l'imposition selon la capacité contributive constituait une concrétisation du principe d'égalité de traitement consacré alors à l'article 4, lit. a de la Cst. féd.<sup>17</sup>. Le principe d'égalité de traitement prévoit, de manière générale, que les situations comparables doivent être traitées

de manière égale, tandis que les situations différentes doivent être traitées différemment. Dans le domaine du droit fiscal, ce principe se traduit par le fait que les contribuables se trouvant dans des situations (économiques) analogues doivent être soumis à un traitement fiscal identique, tandis que ceux se trouvant dans des conditions (économiques) différentes doivent être traités fiscalement de manière distincte. Cela signifie qu'en principe, une personne très aisée, c'est-à-dire disposant de beaucoup de ressources économiques, doit être imposée différemment d'une personne pauvre ou appartenant à la classe moyenne, étant donné que la situation (économique) de ces deux personnes est différente.

À notre sens, le principe de la capacité contributive découle certes du principe général de l'égalité de traitement garanti par l'article 8 de la Cst. féd., mais représente aussi une concrétisation du principe de la proportionnalité de l'article 5, alinéa 2 de la Cst. féd. dans le domaine particulier du droit fiscal.

## II. L'implémentation du principe d'imposition selon la capacité contributive en droit fiscal suisse

### A. Généralités

La concrétisation du principe de l'imposition selon la capacité contributive a fait et fait encore l'objet de vifs débats académiques. La grande majorité des discussions ont toutefois lieu en lien avec l'impôt sur le revenu, tandis que d'autres impôts – tels que l'impôt sur la fortune – sont quasiment exclus du débat. C'est donc dans le contexte de l'impôt sur le revenu que l'on peut le mieux observer comment le principe de l'imposition selon la capacité contributive est concrétisé en droit fiscal suisse.

C'est précisément pour cette raison que nous aborderons, dans un premier temps, la mise en œuvre de ce principe dans le cadre de l'impôt sur le revenu, avant d'examiner, dans un second temps, son application à l'impôt sur la fortune. L'objectif poursuivi est de déterminer si, en droit fiscal suisse, l'impôt sur la fortune est soumis – ou devrait être soumis – au principe de l'imposition selon la capacité contributive. Pour ce faire, nous identifierons les mécanismes concrets mobilisés dans le cadre de l'imposition du revenu en vue de respecter le principe de capacité contributive, et nous examinerons si des instruments comparables sont également mis en œuvre dans le cadre de l'impôt sur la fortune. Le cas échéant, on pourra en déduire que ce principe a aussi un impact sur l'impôt sur la fortune.

15. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

16. P. HONGLER, « Das Leistungsfähigkeitsprinzip – eine moralische Illusion », *Jusletter*, n° 4, novembre 2019 ; S. M. SENN, *Die verfassungsrechtliche Verankerung von anerkannten Besteuerungsgrundsätzen unter besonderer Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips*, op. cit., p. 150 ; X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, op. cit., n° 28, pp. 40-41 ; D. YERSIN, « Remarques préliminaires », Y. NOËL, F. AUBRY GIRARDIN (dir.), *Impôt fédéral direct, LIFD*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2017 ; P. TSCHANNEN, M. MÜLLER, M. KERN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, op. cit., p. 564 ; arrêt du TF 2C\_277/2008 du 26 novembre 2008, cons. 4.1 ; ATF 133 I 206, cons. 7.1, p. 217 ; ATF 122 I 101, cons. 2b/aa, p. 103 et réf. citées ; ATF 140 II 157, cons. 7.1, p. 160 ; ATF 122 I 101, cons. 2b/aa, p. 103.

17. ATF 114 Ia 321, cons. 3b, p. 323.

## B. Le principe de la capacité contributive pour l'impôt sur le revenu

### 1. L'impôt sur le revenu suisse

L'objet de l'impôt fédéral, cantonal et communal sur le revenu est le revenu net d'une personne physique, c'est-à-dire la somme de tous les revenus imposables perçus par le contribuable au cours de l'année moins les charges et coûts admis à titre de déduction par la loi (art. 25 LIFD)<sup>18</sup>. En Suisse, le droit fiscal s'inspire de la théorie de l'accroissement net du patrimoine (également appelée « *Reinvermögenszugangstheorie* » ou « *net increase of value approach* ») pour définir la notion de revenu. Selon cette théorie, le revenu imposable est défini comme la différence positive entre le patrimoine d'un contribuable au début et à la fin d'une certaine période fiscale<sup>19</sup>. Les revenus comprennent donc tous les flux économiques, qu'ils soient uniques ou récurrents, qui augmentent le patrimoine du contribuable, ainsi que toutes les augmentations de valeur des éléments économiques dont il est propriétaire (art. 16 et s. LIFD)<sup>20</sup>.

Cela dit, certaines augmentations de patrimoine ont été expressément exonérées par le législateur. Parmi ceux-ci celles-ci, mérite une mention particulière l'exonération des gains en capital privés prévue à l'article 16, alinéa 3 LIFD qui prévoit que les gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée ne sont pas imposables<sup>21</sup>. Cet article constitue une exception importante à la théorie de l'accroissement net du patrimoine dans la mesure où, en appliquant cette théorie, les gains en capital devraient être considérés comme un revenu imposable, puisqu'au moment de l'aliénation du bien et de la conséquence réalisation du gain, le patrimoine du contribuable augmente<sup>22</sup>. En doctrine, cette exception est souvent justifiée au motif qu'elle est contrebalancée par l'existence de l'impôt sur la fortune<sup>23</sup>,

18. Informations fiscales, CSI, *Revenu des personnes physiques*, ch. 4.1, p. 44.

19. F. RICHNER *et al.*, *Handkommentar zu DGB*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, *Geiger AG, Bern* 16, 2016, n° 4 et remarques préliminaires sur art. 16-39; M. REICH, *Steuerrecht*, 3<sup>e</sup> éd., Zurich, Schulthess Verlag, 2020, § 10, n° 8, p. 205; T. OBRIST, *Introduction du droit fiscal*, 3<sup>e</sup> éd., Bâle, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2023, note de bas de page 177.

20. X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, *op. cit.*, § 7, n°s 1 et 4; T. OBRIST, *Introduction du droit fiscal*, *op. cit.*, n° 87; T. BORNICK, *Impôts directs et familles : État des lieux et perspectives législatives*, thèse Neuchâtel, 2021; M. REICH, *Steuerrecht*, *op. cit.*, § 10, n°s 1 et s.

21. Contrairement à ce qui prévaut pour les biens de la fortune commerciale qui sont imposables selon l'art. 18, al. 2 LIFD.

22. T. OBRIST, *Introduction du droit fiscal*, *op. cit.*, n° 71.

23. *Ibid.*, n° 77; E. HÖHN, R. WALDBURGER, *Steuerrecht – Band I*, 10<sup>e</sup> éd., Bern, Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Haupt Verlag, 2013, n° 4, p. 381; X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, *op. cit.*, n° 3, p. 229; néanmoins, la non-imposition des gains en capital privés est fréquemment remise en question politiquement comme ce

raison pour laquelle nous étudierons ci-dessous le lien entre l'exonération des gains en capital privés et l'impôt sur la fortune.

### 2. Les mécanismes de concrétisation du principe de capacité contributive pour l'impôt sur le revenu

Le législateur suisse a pris en compte le principe de l'imposition selon la capacité contributive dans le cadre de l'impôt sur le revenu par le biais de plusieurs mécanismes. Parmi ceux-ci on peut notamment mentionner l'adoption de barèmes d'imposition progressifs<sup>24</sup>, c'est-à-dire des taux d'imposition qui augmentent lorsque le revenu imposable croît, ainsi que différents ajustements visant à mettre sur le même pied d'égalité les époux vivant en ménage commun (imposés conjointement) et les concubins (imposés individuellement). Ces ajustements incluent, par exemple, l'application de barèmes réduits pour les couples mariés, les déductions pour les couples mariés, les déductions pour les doubles revenus, etc.<sup>25</sup>. Par ailleurs, le législateur a prévu plusieurs autres déductions, telles que celles pour les pensions alimentaires, les frais de déplacement jusqu'au lieu du travail, les frais de repas pris à l'extérieur pour des raisons professionnelles, etc. Il serait en effet inéquitable de prélever le même montant d'impôt sur deux contribuables disposant d'un revenu brut identique lorsque l'un d'eux ne peut disposer pleinement de son revenu<sup>26</sup>. Il s'en suit que l'exigence même de prélever l'impôt sur le revenu net, et non sur le revenu brut, constitue une expression concrète de

fut le cas notamment avec l'initiative populaire « pour un impôt sur les gains en capital », rejetée par le peuple suisse le 2 décembre 2001 et puis récemment par l'avant-projet de réforme III de l'imposition de l'entreprise.

24. À cet égard, l'arrêt relatif aux barèmes dégressifs du canton d'Obwald – l'une des décisions les plus connues et importantes concernant la question de la capacité contributive – est emblématique. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral suisse s'est prononcé sur la compatibilité d'un impôt dégressif avec le principe de l'imposition selon la capacité contributive (ATF 133 II 206). Il a considéré qu'un barème dégressif, ce qui implique qu'à partir d'un certain revenu le taux d'imposition diminue malgré l'augmentation du revenu imposable, est inconstitutionnel puisqu'il s'écarte du principe de l'imposition selon la capacité économique.

25. À cet égard, le Tribunal fédéral considère qu'en raison de la progressivité des taux, il est nécessaire de prévoir des ajustements pour éviter que les époux imposés conjointement (ou les contribuables ayant des personnes à charge) ne soient désavantagés par rapport aux contribuables imposés individuellement (ATF 110 Ia 7; ATF 120 Ia 329, cons. 4a, p. 764; T. BORNICK, *Impôts directs et familles : État des lieux et perspectives législatives*, *op. cit.*, n°s 649 et s.).

26. Cette affirmation découle du principe de l'égalité de traitement et de l'interdiction de la discrimination (art. 8 Cst. féd.), un principe constitutionnel applicable également en matière fiscale. Il exige que deux situations différentes ne soient pas traitées de manière identique sur le plan fiscal (*cf.* T. OBRIST, *Introduction du droit fiscal*, *op. cit.*, n° 21).

l'application du principe de l'imposition selon la capacité contributive.

Comme nous le verrons ci-dessous, des mécanismes analogues ont également été mis en œuvre pour l'impôt sur la fortune.

## C. L'impôt sur la fortune suisse

### 1. Description

En Suisse, l'impôt sur la fortune est un impôt exclusivement cantonal. Cela signifie qu'il n'est pas prélevé par la Confédération, mais par les cantons et les communes suisses<sup>27</sup>. Toutefois, en tant qu'impôt direct, l'impôt sur la fortune fait l'objet d'une loi d'harmonisation fédérale (art. 129, al. 1 Cst. féd.). Cela implique que les législateurs cantonaux voient leur marge de manœuvre limitée dans la mesure où la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et communes<sup>28</sup> (ci-après : « LHID » ou « loi d'harmonisation ») établit des règles contraignantes concernant l'impôt sur la fortune aux articles 13, 14 et 14a LHID. Néanmoins, le nombre restreint de dispositions consacrées à l'impôt sur la fortune dans la loi d'harmonisation témoigne clairement du faible degré de coordination fédérale sur ce point. Les cantons jouissent ainsi d'une large liberté, notamment en ce qui concerne la fixation des taux d'imposition, les méthodes d'évaluation des éléments imposables ainsi que les déductions admises.

Conformément à l'article 15, alinéa 2 LHID, l'impôt sur la fortune est déterminé et perçu en fonction de la situation patrimoniale d'une personne physique à la fin de chaque période fiscale. L'ensemble des biens détenus à cette date par le contribuable est pris en compte et est évalué selon sa valeur à ce même moment, comme le prévoit l'article 17, alinéa 1 LHID. En pratique, on peut dire que l'autorité fiscale opère une sorte de photographie instantanée de la fortune détenue par le contribuable à une date donnée et soumet ce montant à l'impôt. Il s'agit ainsi d'un impôt sur la substance et non pas sur un flux financier, ni sur une augmentation de patrimoine. Par ailleurs, l'impôt sur la fortune doit également être distingué d'un « prélèvement sur la fortune ». Dans ce dernier cas, l'impôt entraînerait une diminution effective de la fortune, ce qui pourrait potentiellement le qualifier d'impôt confiscatoire. Dans la

conception suisse, l'impôt sur la fortune devrait pouvoir être payé avec les revenus de celle-ci, sans toucher à la substance même de la fortune<sup>29</sup>. Ainsi, certains auteurs – dont Cédric Panchaud dans la présente revue<sup>30</sup> – considèrent que l'impôt sur la fortune est, en effet, un impôt sur le revenu de la fortune. Il n'en reste pas moins que la base de calcul de cet impôt demeure la fortune nette (substance) et non pas le revenu de cette fortune. Dans la jurisprudence fédérale<sup>31</sup>, mais également en doctrine<sup>32</sup>, il est unanimement reconnu qu'un contribuable ne peut pas être contraint de puiser dans la substance de sa fortune pour payer l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le revenu.

### 2. Les éléments harmonisés au niveau fédéral

Tout d'abord, selon l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> LHID, les cantons sont tenus de percevoir chaque année un impôt sur la fortune. Cela signifie qu'aucun canton ne peut décider de renoncer à prélever cet impôt au niveau cantonal.

La fortune au sens du droit fiscal, est l'ensemble des biens – mobiliers et immobiliers, matériels et immatériels – appartenant au contribuable en vertu du droit privé, que ces biens se trouvent en Suisse ou à l'étranger<sup>33</sup>. Autrement dit, sont soumis à l'impôt sur la fortune tous les éléments économiques sur lesquels le contribuable exerce un droit de propriété. Sont notamment considérés comme éléments de la fortune imposables les avoirs financiers tels que les comptes bancaires, les titres (obligations, actions de sociétés anonymes, parts de Sàrl), les métaux précieux, les droits de propriété intellectuelle, les véhicules, les bateaux, les bijoux ainsi que les objets de collection tels que les œuvres d'art<sup>34</sup>. Il convient cependant de préciser que la loi d'harmonisation exonère certains biens spécifiques de l'impôt sur la fortune; il s'agit en particulier de la fortune immobilière étrangère et des établissements stables situés

29. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 1, p. 1.

30. Voy. *supra*, article de C. PANCHAUD dans ce présent numéro.

31. ATF 122 I 305, cons. 7a, pp. 321 et s.; ATF 143 I 73, p. 75; ATF 128 II 112, p. 126; ATF 106 I a 342. Pour une liste de la jurisprudence du Tribunal Fédéral suisse voy. égal. T. OBRIST et T. BORNICK, « L'imposition confiscatoire sous l'angle du droit suisse », *R.E.I.D.F.*, 2017/2, pp. 171-180.

32. J.-F. AUBERT et P. MAHON, *Petit commentaire Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève, Schulthess, 2003, n° 15, art. 26; M. IMBODEN, « Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung », *Archives de droit fiscal*, n° 29, p. 3; P.-M. GAUDEMET, « Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires », *R.I.D.C.*, 42/1990, n° 2, p. 806.

33. W. RYSER et B. ROLLI, *Précis de droit fiscal suisse (impôts directs)*, *op. cit.*, p. 404.

34. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 2.1, p. 4.

27. G. MEIER-MAZZUCATO, *Steuern Schweiz – Grundriss zu den eidgenössischen und kantonalen Steuern mit Beispielen und Darstellungen*, 2<sup>e</sup> éd., Berne, Stämpfli, 2022, § 16.1, p. 951.

28. Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) du 14 décembre 1990, RS 642.12.

à l'étranger, ainsi que du mobilier de ménage et des objets personnels d'usage courant (art. 13, al. 4 LHID). La qualification d'un élément de la fortune en tant que mobilier de ménage ou objet personnel d'usage courant dépend de l'usage qu'en fait le contribuable, usage qui est lui-même influencé par les conditions économiques et financières de ce dernier. Ainsi, une même œuvre d'art pourra être considérée comme un mobilier de ménage si son détenteur est une personne très fortunée, alors qu'elle constituerait, pour une personne disposant de moyens plus limités, un véritable bien d'investissement soumis à l'impôt sur la fortune.

La loi sur l'harmonisation impose que la base de calcul de l'impôt sur la fortune (soit l'assiette de l'impôt) corresponde à la fortune nette du contribuable (art. 13 LHID). Dans ce contexte, on relève que l'assiette fiscale est « consolidée », ce qui signifie que pour déterminer la fortune nette du contribuable, on prend en compte l'ensemble de son patrimoine diminué de la totalité des dettes. Cela a un impact notable, notamment lorsque le contribuable est propriétaire d'un bien immobilier acquis avec un prêt hypothécaire. Étant donné que la fortune immobilière est généralement imposée sur la base de la valeur cadastrale – qui est notoirement inférieure à la valeur de marché – après déduction des dettes prises en compte à leur valeur nominale, il peut arriver que cela conduise à une valeur immobilière négative<sup>35</sup>. En consolidant l'assiette fiscale, cette valeur négative peut ainsi être compensée par les autres éléments du patrimoine du contribuable.

Par ailleurs, la loi d'harmonisation prévoit l'imposition conjointe des époux vivant en ménage commun. L'article 3, alinéa 3 LHID dispose en effet de manière impérative que « les revenus et la fortune des époux vivant en ménage commun sont additionnés ». Cela signifie que les cantons ne peuvent pas prévoir d'imposition séparée des époux pour l'impôt sur la fortune, mais sont tenus de prélever cet impôt sur leur fortune nette globale commune. Enfin, la loi d'harmonisation prévoit également, de manière contraignante pour les cantons, l'addition de la fortune des enfants sous autorité parentale à celle du détenteur de cette autorité (art. 3, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase LHID).

35. Une telle situation peut se produire par exemple si un prêt de CHF 800.000 est contracté pour l'acquisition d'un immeuble d'une valeur de marché de CHF 1.000.000 ayant une valeur cadastrale de CHF 700.000. Dans ce cas, la valeur prise en compte pour l'impôt sur la fortune sera négative de CHF 100.000 (CHF 700.000 [valeur cadastrale] – CHF 800.000 [montant de la dette]).

### 3. Les éléments relevant de la compétence des cantons

Dans le cadre de l'impôt sur la fortune, la loi d'harmonisation accorde une certaine marge de manœuvre aux législateurs cantonaux, notamment en ce qui concerne les taux d'imposition et les barèmes, les déductions admises ainsi que les méthodes d'évaluation des éléments de la fortune<sup>36</sup>.

S'agissant du taux de l'impôt sur la fortune, les cantons appliquent en principe des barèmes d'impôt progressifs, c'est-à-dire que le taux augmente avec le montant soumis à l'impôt<sup>37</sup>. Par ailleurs, les cantons qui appliquent un barème d'impôt sur la fortune progressif prévoient en principe une exonération avec réserve de progressivité<sup>38</sup> pour les immeubles, entreprises et établissements stables à l'étranger ou dans un canton différent de celui du domicile principal.

L'application de barèmes progressifs peut engendrer une charge fiscale disproportionnée pour les couples mariés. En effet, puisque le patrimoine des époux est pris en compte conjointement pour l'impôt sur la fortune, l'application de barèmes progressifs peut entraîner un taux d'imposition global plus élevé que si chaque époux était imposé séparément. Pour compenser cet effet, certains cantons mettent en place des mécanismes spécifiques, comme le recours à un système de double barème<sup>39</sup> ou de *splitting*<sup>40</sup> afin d'alléger ou d'adapter le taux d'imposition des couples imposés conjointement. D'autres cantons, plutôt que d'adopter un système à double barème – l'un applicable aux personnes imposées séparément, l'autre aux couples imposés conjointement – ont choisi des solutions alternatives. Notamment, dans les cantons où les époux sont assujettis aux mêmes barèmes que les contribuables imposés individuellement, le législateur cantonal a souvent instauré des mesures pour atténuer cette disparité de traitement, telles que des déductions sociales spécifiques ou des seuils d'imposition majorés en faveur

36. D'après l'art 129, al. 2 Cst. féd., la compétence d'harmonisation de la Confédération ne s'étend pas à ces points.

37. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 7.1, p. 27; à l'exception des cantons de LU, UR, SZ, OW, NW, AI, SG et TG qui appliquent un barème proportionnel.

38. Ces éléments ne sont pas soumis à l'impôt cantonal et communal sur la fortune, mais leur valeur est prise en compte pour le calcul du taux applicable; Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 7, pp. 27 et s. À titre d'exemple, dans le canton de Neuchâtel, voy. l'art. 54 al. 1 LI-NE.

39. Par exemple dans le canton de Bâle-Ville, cf. art. 50 al. 1 et 2 StG-BS.

40. C'est le cas, par exemple, à Neuchâtel qui prévoit une imposition en commun de la fortune des époux à un taux correspondant à 52 % du montant qui s'appliquerait en cas d'imposition individuelle (art. 53, al. 3 LCdir, on parle dans ce cas de *splitting* partiel en raison du fait qu'il ne s'élève pas à 50 %).

des personnes imposées conjointement<sup>41</sup>. À titre d'exemple, on peut citer le canton de Berne, dans lequel les époux en ménage commun peuvent déduire un montant supplémentaire de CHF 18.000<sup>42</sup>, le canton du Jura où ils peuvent déduire CHF 54.000<sup>43</sup> ou encore celui de Genève, où un couple marié a la possibilité de déduire un montant de CHF 164.400<sup>44</sup>.

Enfin, il convient de rappeler que l'impôt sur la fortune est prélevé sur la fortune nette. Cela signifie que, pour déterminer l'impôt dû, il faut non seulement appliquer le taux correspondant, mais aussi prendre en compte certaines déductions ou montants exonérés. Ces déductions et montants exonérés sont notamment laissés à la discrétion des cantons. En général, les législations cantonales prévoient plusieurs déductions sociales, qui tiennent compte, par exemple, de l'âge, de l'état de santé, ou du nombre d'enfants ou de personnes à charge nécessitant une assistance. Par ailleurs, certains cantons fixent un seuil en dessous duquel la fortune n'est pas imposable<sup>45</sup>.

#### D. Conclusions intermédiaires : l'application du principe de l'imposition selon la capacité contributive à l'impôt sur la fortune

Comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à l'analyse du principe de l'imposition selon la capacité contributive en matière d'impôt sur le revenu (chapitre 2.2.2), le législateur suisse a mis en œuvre un ensemble de mécanismes expressément conçus pour garantir le respect de ce principe. L'analyse du système instauré par la loi fédérale d'harmonisation (LHID) et les législations cantonales en matière d'impôt sur la fortune (chapitres 2.3.1 et 2.3.2) révèle que plusieurs des mécanismes utilisés pour garantir le respect du principe de la capacité contributive en matière d'impôt sur le revenu trouvent un équivalent dans le cadre de l'impôt sur la fortune. C'est notamment le cas de la contrainte posée à l'article 13, alinéa 1 LHID, qui prévoit que l'assiette de l'impôt sur la fortune (autrement dit, sa base de calcul) correspond à la fortune nette du contribuable. À cet égard, une partie de la doctrine estime que cette exigence découle directement du principe de la

capacité contributive, dans la mesure où ce dernier serait violé si l'on ne tenait pas compte des dettes du contribuable<sup>46</sup>. Il paraîtrait ainsi que le cadre instauré par la LHID tend à structurer l'impôt sur la fortune en conformité avec ce principe.

En outre, comme indiqué ci-dessus, la plupart des cantons suisses appliquent des barèmes progressifs pour l'impôt sur la fortune. Cela implique que, tout comme pour l'impôt sur le revenu, les législateurs cantonaux reconnaissent implicitement que les contribuables possédant un patrimoine plus élevé doivent supporter une charge fiscale proportionnellement plus importante que ceux dont le patrimoine est plus modeste. Cette approche repose traditionnellement sur l'idée que chaque contribuable doit supporter une charge économique équitable, ce qui constitue le fondement même du principe d'imposition selon la capacité contributive (chapitre 1.1 et 1.2). De plus, les cantons qui appliquent des taux progressifs pour l'impôt sur la fortune, conscients des effets défavorables que cela peut engendrer pour les personnes imposées conjointement (époux et partenaires enregistrés) par rapport aux contribuables imposés individuellement, ont également mis en place des mécanismes visant à atténuer cette inégalité de traitement tels que l'introduction d'un système de double barème ou de *splitting*, de manière analogue au système existant pour l'impôt sur le revenu. Cependant, certains cantons, au lieu d'adopter un système à double barème, ont opté pour des solutions alternatives comme des déductions sociales spécifiques ou des seuils d'imposition majorés en faveur des personnes imposées conjointement<sup>47</sup>. Enfin, les lois cantonales prévoient plusieurs déductions sociales. Comme le rappelle la Conférence suisse des impôts, le but de ces déductions est d'ajuster la charge fiscale de manière à refléter de façon adéquate la situation personnelle et économique du contribuable, c'est-à-dire sa capacité contributive réelle<sup>48</sup>.

46. P. MÄUSLI-AlLENSPACH, M. OERTLI et R. BENZ, *Das schweizerische Steuerrecht*, 10<sup>e</sup> éd., Muri, Cosmos, 2020, p. 195.

47. Ces dernières solutions font notamment l'objet – à notre avis à juste titre – d'une critique de la part de la doctrine suisse, qui y voit une violation du principe de la capacité contributive (T. BORNICK, *Impôts directs et familles : État des lieux et perspectives législatives*, op. cit., pp. 259-260). Nous sommes en effet d'avis, qu'il convient de traiter différemment une situation dans laquelle deux personnes disposent ensemble d'une certaine fortune, d'une situation dans laquelle une seule personne en dispose. Dans ce cadre, des déductions aussi basses que celles prévues par les cantons utilisant un seul barème, nous semble largement insuffisante, en particulier pour les fortunes plus importantes pour lesquelles les déductions (ou montants exonérés d'impôt) en question peuvent être proportionnellement très faibles.

48. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 5.2, p. 22.

41. En Suisse romande, les cantons de Fribourg, Genève, Vaud, du Valais et du Jura; voy. égal. T. BORNICK, *Impôts directs et familles : État des lieux et perspectives législatives*, op. cit., p. 264.

42. Art. 64, al. 1 let. A LI-BE.

43. Art. 47, let. a LI-JU.

44. Art. 58, al. 1 let. a LIPP-GE.

45. Pour des exemples, cf. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 5.2, p. 22.

D'un point de vue systématique, il semble ainsi possible de considérer que, du moins de manière implicite, tant la loi d'harmonisation (LHID) que les législateurs cantonaux, se sont appuyés sur le principe de l'imposition selon la capacité contributive comme l'un des fondements ayant guidé la conception de l'impôt sur la fortune. Autrement dit, le législateur suisse paraît avoir admis que l'impôt sur la fortune doit, lui aussi, être conforme aux exigences découlant de ce principe constitutionnel. Une telle lecture est par ailleurs corroborée tant par les opinions de la doctrine que par les prises de position officielles de l'administration fédérale des contributions.

### III. La fortune comme indicateur de la capacité contributive

La question de savoir si la fortune constitue un indicateur pertinent de la capacité contributive fait aujourd'hui encore l'objet de débats doctrinaux nourris. En effet, la doctrine ne s'accorde pas sur le rôle que le patrimoine devrait jouer dans l'appréciation de la capacité économique d'un individu<sup>49</sup>. Toutefois, malgré certains avis contraires, la reconnaissance de la fortune comme indicateur pertinent de la capacité contributive d'une personne physique continue de bénéficier d'un soutien important de la part d'acteurs institutionnels de premier plan. C'est le cas en particulier de l'OCDE, dans ses travaux récents, ainsi que de l'Administration fédérale des contributions suisse qui défendent explicitement l'idée selon laquelle la détention de patrimoine reflète, au moins en partie, la capacité contributive réelle du contribuable<sup>50</sup>. Il importe dès lors de procéder à un examen critique des principaux arguments avancés à l'appui de cette position.

#### A. La fortune comme indicateur de ressources économiques mobilisables

L'argument le plus fondamental en faveur de la prise en compte des éléments de la fortune pour la détermination de la capacité contributive d'une personne physique repose sur l'idée que les personnes disposant d'un patrimoine important ont, de manière générale, davantage de ressources économiques à leur disposition que celles qui n'en possèdent pas ou peu<sup>51</sup>. Les partisans de cette thèse soulignent qu'à

revenu égal, un contribuable disposant d'un patrimoine plus important bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre pour faire face à ses besoins financiers. En effet, il peut mobiliser ses avoirs pour couvrir certaines dépenses ou affronter des imprévus, ce qui lui confère une liberté et une flexibilité économiques supérieures à celles d'un individu ne disposant que de son revenu.

À première vue, cet argument paraît fondé tant il est vrai – comme le soulignent les partisans de cette approche – qu'à revenu égal, une personne disposant d'un patrimoine important se trouve dans une situation économique personnelle objectivement plus favorable qu'une autre ne possédant qu'une fortune modeste. Cependant, à un examen plus approfondi, on se rend compte que cet argument repose sur une conception statique de la capacité contributive, laquelle, à notre avis, ne saurait être retenue. En effet, nous estimons que la capacité contributive ne doit pas être déterminée sur la base de la situation patrimoniale d'un contribuable à un instant donné – comme une sorte de photographie figée – mais qu'elle doit plutôt être appréciée de manière globale et dynamique. Selon nous, l'évaluation de la capacité contributive dépend non pas des ressources économiques détenues par le contribuable à un moment précis, mais plutôt des ressources économiques entrées en sa possession tout au long de sa vie. Autrement dit, selon nous, la capacité contributive d'un contribuable doit être déterminée en fonction de l'augmentation du patrimoine, plutôt qu'en fonction du patrimoine lui-même.

Notre position repose sur le postulat – incontesté même par les partisans de la fortune en tant qu'indicateur de la capacité contributive<sup>52</sup> – selon lequel le patrimoine n'est rien d'autre que le revenu (ou l'héritage) précédemment réalisé par le contribuable qui, au lieu d'être simplement dépensé, a été épargné ou investi<sup>53</sup>. Dans cette perspective, à revenu égal, la fortune détenue à un moment donné par un contribuable dépend uniquement des choix financiers qu'il fait : s'il décide de dépenser immédiatement ses revenus, il ne constituera pas de patrimoine ; en revanche, s'il épargne ou investit ses revenus, il s'en constituera un. Il en découle qu'à revenu égal, la capacité contributive réelle des deux individus – c'est-à-dire les ressources économiques à leur disposition leur

49. X. OBERSON, *Droit fiscal suisse, op. cit.*, § 8 n° 2.

50. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, chap. 1, p. 1 (la fortune est aussi, dans une moindre mesure que le revenu, l'expression de la capacité financière et un moyen de mesurer celle-ci) ; OECD, *The role and design of net wealth taxes in the OECD*, 2018, p. 53.

51. *Idem* ; J. E. MEADE, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, Institute for Fiscal Studies, George Allen & Unwin, 1978 ; M. REICH, *Steuerrecht, op. cit.*, § 14, n° 5.

52. M. REICH, *Steuerrecht, op. cit.*, § 14, n° 5 ; K. TIPKE, *Steuerrechtsordnung – Band II*, 2<sup>e</sup> éd., Cologne, Dr. Otto Schmidt, 2003, p. 926.

53. Une telle double imposition peut également être constatée si un impôt sur le capital est prélevé auprès d'une société de capitaux en plus de l'impôt sur la fortune de l'actionnaire ; IMF, *How to Tax Wealth*, 2024, n° 52, p. 19.

permettant d'acquérir des biens et services de consommation – doit être considérée comme identique. En effet, la seule différence réside dans le fait que l'un a différé l'usage de ses ressources économiques, tandis que l'autre les a déjà mobilisées pour satisfaire ses besoins. Cela signifie que, dans les faits, le patrimoine ne constitue pas un indicateur fiable de la capacité contributive : un contribuable qui choisit d'épargner et se constitue ainsi une certaine fortune n'a pas nécessairement eu accès à davantage de ressources qu'un autre contribuable ayant préféré consommer ces mêmes éléments au lieu de les conserver. Dans cette optique, il est donc incorrect d'affirmer qu'un contribuable dispose d'une capacité contributive supérieure simplement parce qu'il détient, à un moment donné, davantage d'éléments de fortune qu'un autre contribuable.

Notre position est en outre étayée par les conséquences potentiellement inconstitutionnelles que pourrait entraîner la reconnaissance de la fortune – plutôt que la seule augmentation du patrimoine – comme élément de la capacité contributive. En particulier, cette approche pourrait notamment entraîner une inégalité de traitement entre contribuables se trouvant dans des situations économiques comparables, ainsi que soulever des soupçons de double imposition. Par ailleurs, une telle interprétation pourrait également soulever des interrogations quant à sa compatibilité avec la garantie constitutionnelle du droit de propriété, surtout en cas de caractère potentiellement confiscatoire de l'impôt. Ces éléments sont développés ci-dessous.

Tout d'abord, si un impôt sur la fortune est prélevé, un contribuable qui conserve son revenu ou son héritage et se constitue ainsi un patrimoine se trouve dans une position moins favorable que celui qui, disposant d'un revenu ou héritage équivalent, choisit de dépenser l'intégralité de ses ressources sans en capitaliser une partie. En effet, seul le premier sera assujéti à l'impôt sur la fortune, alors même que leur capacité contributive – le revenu réalisé – est identique. Une telle situation peut générer une inégalité de traitement injustifiée entre deux contribuables dont la capacité contributive, entendue comme le revenu effectivement réalisé, est pourtant équivalente.

Par ailleurs, envisager la fortune comme un indicateur de la capacité contributive et, par conséquent, la soumettre à imposition, soulève des soupçons de double imposition<sup>54</sup>. Tout d'abord, puisque la

54. Certains auteurs affirment l'existence d'une double imposition sans réserve; voy. not. X. OBERSON, *Droit fiscal suisse, op. cit.*, § 8,

fortune n'est rien d'autre qu'un revenu ou un héritage non encore consommé, prélever un impôt sur la fortune reviendrait à imposer une seconde fois le montant qui avait déjà été soumis soit à l'impôt sur le revenu, soit à l'impôt sur les successions et donations<sup>55</sup> (ou qui avait été intentionnellement exonéré). Dans cette perspective, il ne serait ainsi pas exclu de retenir que d'un point de vue économique, une double imposition a lieu dans la mesure où ce n'est pas le même fait générateur qui est taxé deux fois simultanément, mais bien la même substance économique – soit le revenu qui a permis de constituer la richesse – qui subit plusieurs impositions successives à des moments différents. Cette situation de double imposition potentielle est aggravée si l'impôt sur la fortune est envisagé en tant qu'impôt qui frappe le revenu généré par la fortune. En effet, les revenus du patrimoine sont déjà compris dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune prélevé sur ces mêmes revenus conduit à imposer deux fois le même fait générateur<sup>56</sup>.

Enfin, l'impôt sur la fortune doit être concilié avec le principe constitutionnel de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. féd.). En droit fiscal, cette garantie se traduit notamment par le principe de l'interdiction du caractère confiscatoire de l'impôt, selon lequel la charge fiscale ne saurait atteindre un niveau tel que le contribuable soit contraint de puiser dans sa fortune – c'est-à-dire d'en aliéner une partie – pour s'acquitter de ses obligations fiscales<sup>57</sup>. C'est dans ce contexte que certains auteurs argumentent que l'impôt sur la fortune respecte ce principe car il peut être acquitté à partir des revenus générés par les éléments sur la fortune, sans qu'il soit nécessaire d'entamer la substance<sup>58</sup>. Toutefois, cette conception théorique se heurte à plusieurs limites. D'une part, l'impôt sur la fortune étant un impôt sur la substance et non sur une augmentation de patrimoine, il frappe les éléments de la fortune indépendamment de leur capacité à générer un revenu<sup>59</sup>. Ainsi, même un actif

n° 3.

55. Informations fiscales, CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 1.1, p. 2.

56. H. TEUSCHER et F. LOBSIGER, «N 3c ad Vor Art. 13-14a StHG», M. ZWEIFEL et M. BEUSCH (dir.), *Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)*, 4<sup>e</sup> éd., Zurich, Helbing & Lichtenhahn, 2022; U. BEHNISCH URS et A. OPEL, *Bemerkungen zu degressiven Steuertarifen. Besprechung von BGE 2P.43/2006 vom 1. Juni 2007 in Sachen Kanton Obwalden*, ASA 76 (2007/2008), p. 379.

57. A. MARANTELLI, «Berner Gedanken zur konfiskatorischen Besteuerung», P. KUNZ et al. (dir.), *Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014*, Bern, Stämpfli, 2014, pp. 253 et s.

58. Informations fiscales CSI, *Impôt sur la fortune*, ch. 1.1, p. 1;

E. HÖHN, R. WALDBURGER, *Steuerrecht – Band I, op. cit.*, § 15, n° 4.

59. H. TEUSCHER et F. LOBSIGER, «N 3c ad Vor Art. 13-14a StHG», *op. cit.*

improductif – tel qu'un lingot d'or, un terrain non construit ou une œuvre d'art – est soumis à l'impôt sur la fortune, quand bien même il ne procurerait aucun rendement. À cela s'ajoute le fait que très peu de mécanismes correcteurs existent – en droit fiscal suisse du moins – pour tenir compte de l'absence de rendement d'un élément patrimonial<sup>60</sup>. Il en résulte une situation dans laquelle le contribuable, faute de revenu de la fortune suffisant, pourrait être contraint de liquider une partie de son patrimoine pour faire face à l'imposition.

## B. Les avantages extra-économiques liés à la détention de patrimoine

Au-delà de cette seule dimension économique, selon un courant de pensée, la détention d'une fortune importante confère également des avantages extra-financiers à son détenteur. En effet, la richesse permet d'acquérir un certain statut social, d'exercer une influence accrue, de bénéficier d'un sentiment de sécurité face aux aléas de la vie, voire d'élargir le champ des choix de vie possibles (comme la réduction du temps de travail ou un accès accru aux loisirs)<sup>61</sup>. Dans cette perspective – dans la mesure où la fortune permettrait de jouir d'un bien-être qui ne dépend pas exclusivement du revenu effectivement perçu – l'impôt sur la fortune pourrait être conçu comme un complément à l'impôt sur le revenu, destiné à appréhender une forme particulière d'avantage économique et social liée à la seule détention de patrimoine.

En ce qui concerne cette deuxième considération avancée par les partisans de l'intégration de la fortune dans la capacité contributive – à savoir que la détention de la fortune procure également des avantages non-financiers tels qu'un meilleur statut social ou une influence renforcée – il convient de souligner que, bien que ces privilèges soient indéniablement agréables et puissent faciliter l'amélioration de la situation économique personnelle du contribuable, ils ne constituent pas pour autant des éléments économiques tangibles représentant des éléments de sa capacité contributive. En outre, le statut social ou le confort que peut procurer une certaine fortune ne représente pas des éléments de la capacité contributive d'une personne physique que le droit fiscal doit appréhender. Tout comme un malheur ou une

douleur physique ou psychique est neutre fiscalement, un sentiment de sécurité ou de confort l'est tout autant. Dès lors, ces avantages extrapatrimoniaux liés à la détention d'une certaine fortune ne représentent pas un indicateur pertinent de la capacité contributive.

## C. Conclusions intermédiaires sur la pertinence de la fortune comme indicateur fiscal

En conclusion, à la lumière de l'analyse critique des différents arguments avancés tant par les partisans que par les détracteurs de l'assimilation de la fortune à un indicateur de la capacité contributive, nous devons rejeter l'hypothèse selon laquelle la simple détention d'un patrimoine constituerait, en elle-même, une expression adéquate de cette capacité. En ce sens, nous estimons que la fortune, en tant que telle, ne saurait être retenue comme un critère pertinent de la capacité contributive.

Bien que la possession d'un patrimoine reflète une certaine aisance économique, la qualification de la fortune en indicateur autonome de la capacité contributive s'avère fondamentalement problématique. Déterminer cette capacité en tenant compte – en plus des flux économiques traditionnellement considérés comme indicateurs pertinents tels que le revenu ou les transmissions patrimoniales – de la simple détention de richesse reviendrait à ignorer que la constitution d'un patrimoine résulte d'un choix de différer la consommation plutôt que d'une réelle aptitude à contribuer. À notre avis ce n'est donc pas l'existence statique d'un capital qui est décisive pour la détermination de la capacité contributive, mais plutôt les flux économiques qui en permettent l'accroissement, tels que les revenus, les donations ou les successions. Dans cette optique, il semble ainsi plus cohérent d'appréhender la capacité contributive à partir de ces éléments économiques concrets, plutôt que de la fonder sur l'inventaire patrimonial du contribuable à un moment donné. Ainsi, un système fiscal fondé sur le principe de l'imposition selon la capacité contributive devrait prélever des impôts uniquement sur les flux économiques qui permettent l'accroissement du patrimoine – véritable indicateur de cette capacité – plutôt que sur la fortune elle-même.

## D. La spécificité du système fiscal suisse

En Suisse, la doctrine fait rarement appel aux considérations économiques précédemment évoquées dans notre analyse et la justification de l'impôt sur la

60. Voy. égal. T. OBRIST et T. BORNICK, « L'imposition confiscatoire sous l'angle du droit suisse », *op. cit.*, pp. 171-180.

61. OECD, *The role and design of net wealth taxes in the OECD*, 2018 ; J. E. MEADE, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, *op. cit.* ; T. HERZOG, *Funktion und Verfassungsmässigkeit der Vermögenssteuer*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1985, pp. 44 et s.

fortune s'appuie plutôt sur des éléments de nature systématique et de politique fiscale<sup>62</sup>. L'imposition de la fortune est en effet généralement justifiée par le fait que les gains en capital réalisés sur des éléments du patrimoine privé – c'est-à-dire non affectés à une activité commerciale – sont exonérés de l'impôt sur le revenu (art. 16 al. 3 LIFD; art. 7 al. 4 lit. a et b LHID)<sup>63</sup>.

Puisque les gains en capital – c'est-à-dire la réalisation de l'augmentation de valeur d'éléments économiques en propriété du contribuable – constituent une forme de revenu, la doctrine retient généralement que leur exonération représente une violation du principe de la capacité contributive et du principe de l'imposition du revenu global<sup>64</sup>. En effet, cette exonération a pour conséquence que l'augmentation de patrimoine n'est pas prise en compte de manière systématique dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Or, dans un système fondé sur le principe de l'imposition selon la capacité contributive, une telle omission crée une certaine tension. C'est précisément pour rétablir un certain équilibre dans le système fiscal pris en compte globalement que l'impôt sur la fortune a été introduit<sup>65</sup> : il permet d'appréhender, au moins indirectement et de manière périodique, cette substance qui serait sinon non imposée.

Dans cette optique, la doctrine suisse soutient que l'impôt sur la fortune trouve sa raison d'être dans la nécessité de compenser, au moins partiellement, l'exonération des gains en capital privés en assurant une contribution minimale fondée – si ce n'est pas sur les gains réalisés lors de l'aliénation du patrimoine – du moins sur sa détention. Autrement dit, en Suisse, l'impôt sur la fortune remplit la fonction de substitut pour l'impôt sur les revenus<sup>66</sup>. Or, à notre avis, puisqu'un éventuel impôt sur les gains en capital privés devrait respecter le principe d'imposition selon la capacité contributive, il en découle que l'impôt sur la fortune – en tant que substitut – doit également respecter ce même principe, ce qu'il fait dans une large mesure comme on l'a vu ci-dessus.

Par conséquent, bien que nous considérons que la fortune ne constitue pas un indicateur adéquat de la capacité contributive, nous estimons que dans un système fiscal tel que celui de la Suisse qui n'impose pas les gains en capital privés et ne prend donc pas en compte de manière systématique l'accroissement du patrimoine, le principe de l'imposition selon la capacité contributive nécessite de prélever un impôt sur la fortune. Dans cette optique, même si cela peut paraître paradoxale, il convient de tenir compte du principe d'imposition selon la capacité contributive dans la conception et lors du prélèvement de l'impôt sur la fortune.

62. M. REICH, *Steuerrecht*, op. cit., § 14, nos 3 à 8; U. BEHNISCH URS et A. OPEL, *Bemerkungen zu degressiven Steuertarifen. Besprechung von BGE 2P43/2006 vom 1. Juni 2007 in Sachen Kanton Obwalden*, op. cit., pp. 363 et s ainsi que pp. 278 et s.

63. X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, op. cit., § 8 n° 2; T. HERZOG, *Funktion und Verfassungsmässigkeit der Vermögenssteuer*, op. cit., pp. 32 et s.

64. Parmi d'autres : J. M. RIVIER, *Droit fiscal – L'imposition du revenu et de la fortune*, 2<sup>e</sup> éd., Lausanne, Presses Centrales, 1998, p. 334.

65. E. HÖHN et R. WALDBURGER, *Steuerrecht – Band I*, op. cit., n° 4, p. 381; X. OBERSON, *Droit fiscal suisse*, op. cit., § 8 n° 3.

66. G. MEIER-MAZZUCATO, *Steuern Schweiz – Grundriss zu den eidgenössischen und kantonalen Steuern mit Beispielen und Darstellungen*, op. cit., § 16.1, p. 951; F. RICHNER, *Ist die Vermögenssteuer gerechtfertigt?*, ZStP, 1999, pp. 181 et s.

# L'impôt plancher sur la fortune : une revendication de justice fiscale à l'épreuve du droit fiscal

*The Minimum Wealth Tax: a Claim for Tax Justice tested by Tax Law*



Simon RIO

*Maître de conférences en droit public*

*Université de Lorraine, Faculté de Droit, Sciences économiques et Gestion de Nancy*

*Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (IRENEE)*

De son temps, Gaston Jèze soulignait déjà combien il était difficile de s'accorder sur les conditions permettant de qualifier un impôt de « juste »<sup>1</sup>. La proposition d'instaurer un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches, fondée sur une revendication explicite de justice fiscale, illustre avec acuité la persistance de cette difficulté<sup>2</sup>. L'étude s'attache ainsi à confronter l'ambition politique portée par cette réforme à l'exigence de rigueur juridique qu'impose le droit fiscal positif. En analysant la justice fiscale comme levier discursif, puis l'impôt plancher comme instrument normatif, l'article défend la thèse selon laquelle cette mesure ne pourra s'inscrire durablement dans l'architecture fiscale contemporaine que si elle parvient à articuler de manière cohérente la conception de justice fiscale qu'elle entend promouvoir, une coordination politique à l'échelle internationale, et la conformité aux principes de valeur supra-législative. Faute d'une telle conciliation, l'impôt plancher risquerait de demeurer un instrument de rupture plus symbolique que structurant<sup>3</sup>.

*In his time, Gaston Jeze highlighted the difficulty of agreeing on the conditions under which a tax could be considered as "fair". The proposal to introduce a minimum tax of 2% on the wealth of the ultra-high-net-worth individuals, based on an explicit demand for tax justice, is an acute illustration of the persistence of this difficulty. The aim of this study is to compare the political ambition behind this reform with the legal rigour required by positive tax law. By analysing tax justice as a discursive lever and then the tax floor as a normative instrument, the article defends the thesis that this measure will only be able to find a lasting place in the contemporary tax architecture if it manages to articulate in a coherent manner the concept of tax justice it seeks to promote, political coordination at the international level, and compliance with principles of supra-legal value. In the absence of such a reconciliation, the minimum tax on wealth risks to remain an instrument of rupture, more symbolic than structuring.*

## Introduction

**L'impôt plancher sur la fortune : une question de politique fiscale.** Au regard de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), il va sans dire que la fiscalité dispose d'un

fort ancrage démocratique. Dès lors, elle se retrouve, presque naturellement, exposée à l'influence des dynamiques politiques et, partant, aux oppositions idéologiques. Aujourd'hui, dans le contexte budgétaire que l'on connaît, les débats tendent à se cristalliser – peut-être de façon trop récurrente<sup>4</sup> – autour de la seule alternative entre hausse et baisse des prélèvements obligatoires. L'imposition du patrimoine, ou du capital, n'y échappe pas et constitue même un

1. La présente contribution a pris en considération les informations diffusées jusqu'au mois de juillet 2025, et n'intègre pas les débats qui ont pu avoir lieu dans le cadre de l'adoption du projet de loi de finances pour 2026.

2. G. JÈZE, *Cours de finances publiques – 1934-1935*, Paris, LGDJ, 1935, p. 73.

3. Assemblée nationale, *Proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches*, adoptée par l'Assemblée nationale en Première lecture, 20 février 2025.

4. Th. LAMBERT, *L'impôt dans une économie mondialisée : contribution à une théorie générale de l'impôt*, coll. « Droit et économie », Bruylant, 2021, p. 15, § 22.

foyer sensible<sup>5</sup>. En effet, des controverses ont pu entourer l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF)<sup>6</sup>. Il en a été de même au moment de sa suppression<sup>7</sup>, lors de la création de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)<sup>8</sup> et quand il a été décidé, au nom de la théorie du « ruissellement », de le remplacer par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)<sup>9</sup>. En quelque sorte, chaque réforme relance la querelle. L'éteindre nécessiterait une conciliation des opinions politiques sur la question. En l'état, difficile d'imaginer un tel consensus. Dans ce contexte politique tendu, il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la proposition d'instaurer un impôt plancher sur les très hauts patrimoines s'inscrive dans cette même lignée conflictuelle<sup>10</sup>.

En effet, si l'imposition du capital suscite une attention aussi intense<sup>11</sup>, c'est qu'elle touche à l'une des fonctions les plus symboliquement chargées de l'impôt : celle de corriger les déséquilibres sociaux par la redistribution des richesses<sup>12</sup>. Présentée comme un levier de solidarité – parfois érigée en justification ou fondement de l'impôt moderne<sup>13</sup> –, cette fonction

alimente des clivages politiques profonds. Car l'impôt sur le capital cristallise les tensions entre différentes conceptions du rôle que doit jouer l'impôt. Il ne s'agit pas seulement de prélever une contribution<sup>14</sup>, mais de mettre en scène un choix collectif, où se mêlent différentes appréciations subjectives de l'équité<sup>15</sup>. L'impôt, dans ces circonstances, devient le miroir des attentes sociales, des principes moraux partagés et, plus largement, de la place que l'on entend accorder à l'intervention publique dans la régulation des inégalités<sup>16</sup>.

**Les économistes : une place prépondérante.** De toute évidence, les débats relatifs à l'instauration d'un impôt plancher concernent au premier chef les parlementaires et l'exécutif. Ils mobilisent également un ensemble plus large d'acteurs institutionnels, tant au niveau national (Cour des comptes<sup>17</sup>, Conseil des prélèvements obligatoires<sup>18</sup>) qu'international, à commencer par l'OCDE<sup>19</sup>. Les organisations non gouvernementales, comme OXFAM, souhaitent également prendre part à ces discussions<sup>20</sup>. Mais plus encore, il faut bien

5. Pour des études historiques, voy. B. LIGNEREUX, *Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours : histoire et politiques fiscales*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2022 ; J. GROSCLAUDE, *L'impôt sur la fortune*, coll. « L'Administration nouvelle », Berger-Levrault, 1976.

6. Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 pour 1982, art. 2 et s.

7. Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986, art. 24.

8. Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, art. 26.

9. Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 31.

10. Du côté de l'Assemblée nationale, voy. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Assemblée nationale, n° 768, 2025, pp. 39-55. Si les députés de gauche y sont favorables en l'état, ceux du centre et de la droite sont plus réservés (s'interrogeant notamment sur sa conformité à la Constitution et ses effets sur l'attractivité fiscale de la France). Quant aux députés d'extrême droite, ils sont favorables au recentrage d'un impôt sur la fortune permettant d'appréhender les rentes et la fortune financière issue de la spéculation. S'agissant du Gouvernement, voy. la déclaration d'A. DE MONTCHALIN, ministre des Comptes Publics, in Assemblée nationale, XVII<sup>e</sup> législature, « Compte rendu intégral », 2<sup>e</sup> séance du jeudi 20 février 2025, *JORF*, p. 1535. Cette contribution est jugée confiscatoire, inefficace, à rebours d'un impératif de stabilité fiscale conditionnant l'attractivité économique de la France. Du côté du Sénat, voy. Commission des finances, *Rapport sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Sénat, n° 689, 2025, pp. 45-62.

11. Voy. la contribution de F. DOUET dans ce dossier.

12. R. A. MUSGRAVE, *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, 1959. Trois fonctions sont traditionnellement attachées aux politiques fiscales : une fonction « allocation », une fonction « redistribution » et une fonction « stabilisation ». Sur ces questions, voy. not. L. HAKELBERG et L. SEELKOPF (dir.), *Handbook on the Politics of Taxation*, Edward Elgar, 2021 ; R. S. AVI-YONAH, « The Three Goals of Taxation », *Tax law review 2006*, vol. 60, n° 1, pp. 1-28.

13. Sur cette question, voy. A. ROSA, *Solidarité et impôt : recherche sur les fondements de l'impôt moderne*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2015.

14. Rappelons que la rentabilité de l'IFI est bien en deçà de celles des autres impositions. Par exemple, en 2023, l'IFI atteint 2,3 milliards d'euros de recettes. Alors que, la même année, l'IR représente 88,6 milliards d'euros de recettes. En ce sens, voy. DGFIP, Département des études et des statistiques fiscales, *L'impôt sur la fortune immobilière en 2023*, n° 23, 2024 ; Gouvernement, *Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, 2024*, p. 18. Plus généralement, l'imposition du patrimoine des personnes physiques ne saurait se réduire au seul IFI, elle concerne aussi les taxes foncières, les droits de mutation à titre onéreux et à titre gratuit. En 2022, la fiscalité sur l'ensemble du patrimoine des ménages a été estimée à 117 milliards d'euros. En ce sens, voy. J.-P. MATTEI et N. SANSU, Rapport d'information, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Mission d'information relative à la fiscalité du patrimoine*, Assemblée nationale, n° 1678, 2023, p. 1.

15. M. COLLET, *Droit fiscal*, PUF, coll. « Thémis », 12<sup>e</sup> éd., 2024, p. 333, § 525.

16. Cette question a notamment trait à la distinction classique entre différentes théories : « impôt-assurance », « impôt-échange » et « impôt-solidarité », parfois mobilisées pour expliciter l'évolution des idéologies concernant l'État-gendarme et l'État-providence. Sur ces points, voy. M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, coll. « Systèmes », 15<sup>e</sup> éd., 2025, pp. 272 et s.

17. Cour des comptes, *L'impôt sur la fortune immobilière. Exercices 2018-2022, Observations définitives*, S2023-1489, 2023.

18. Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, 2024 ; *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, 2018 ; *Le patrimoine des ménages*, 2009. Aussi, voy. M. ANDRE, *Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs*, Rapport particulier n° 3, 2022. En parallèle, voy. Comité d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital, *Rapport final*, 2023.

19. OCDE, *Fiscalité et inégalités : Rapport de l'OCDE à l'intention des ministres des finances et des gouverneurs de banque centrale des pays du G20*, éd. OCDE, 2024 ; *The Role and Design of Net Wealth Taxes in OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 26, éd. OCDE, 2018. Aussi, voy. D. HOURANI et al., « The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners », OECD Taxation Working Papers n° 65, 2023.

20. Par ex., voy. OXFAM, *La loi du plus riche. Pourquoi et comment taxer les plus riches pour lutter contre les inégalités*, 2023.

reconnaître que la parole des économistes s'est imposée avec force dans les discussions fiscales. Sous l'impulsion, notamment, du Professeur Piketty<sup>21</sup>, cette approche s'est structurée autour d'une double ambition : produire un savoir empirique fondé sur des données massives et proposer des orientations normatives en matière de politique fiscale. Ce discours, à la fois scientifique et prescriptif, bénéficie auprès de la représentation nationale – en particulier des députés à l'origine de la proposition de loi – d'une attention toute particulière. La capacité qu'ont ces économistes à quantifier les inégalités, décrire une réalité sociale et factuelle et formuler des réformes fondées sur des modèles économiques apparemment robustes fascine et séduit. Par leur maîtrise des outils statistiques et leur aptitude à agréger les données fiscales à grande échelle, les économistes occupent une position stratégique – et d'une couverture médiatique étendue – dans le domaine fiscal<sup>22</sup>. Cette expertise est d'autant plus précieuse pour les décideurs publics, qu'elle permettrait de fonder politiquement les réformes sur la légitimité technique et académique de leurs travaux. C'est dans ce contexte qu'a émergé à l'échelle internationale l'idée d'un impôt minimum sur le patrimoine des contribuables les plus fortunés, à l'initiative du Professeur Zucman<sup>23</sup>, mandaté à cet effet par la présidence brésilienne du G20<sup>24</sup>. Sur le fondement des travaux de cet économiste, en France, une proposition de loi visant à instaurer un tel prélèvement – fixé à 2 % du patrimoine net des contribuables dits « ultra-riches » – a été déposée à l'Assemblée nationale<sup>25</sup>, où elle a été adoptée en première lecture le 20 février 2025<sup>26</sup>, mais rejetée par le Sénat le 12 juin dernier<sup>27</sup>.

21. Th. PIKETTY, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, 2013. Parmi les nombreuses références sur la question, voy. not. Institut des politiques publiques, « Quels impôts les milliardaires paient-ils? », *Notes IPP* 2023, n° 92; L. CHANCEL *et al.*, *World Inequality report*, World Inequality Lab, 2022; P. ARTUS, A. BOZIO et C. GARCIA-PENALOSA, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du conseil d'analyse économique* 2013, n° 9; A. BOZIO, F. DELL et Th. PIKETTY, « Rapport sur la faisabilité d'un impôt sur le capital », *Document de travail*, n° 0521, 2005. Pour une réflexion plus ancienne, mais fondamentale, voy. M. ALLAIS, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Hermann, 1988, pp. 31-151.

22. Notons toutefois que la place des économistes dans les débats fiscaux, y compris ceux qui ont trait aux questions internationales, n'est pas nouvelle. En ce sens, voy. Commission économique et financière de la Société des Nations, *Rapport sur la double imposition présenté au Comité Financier*, par G. BRUINS *et al.*, 5 avril 1923.

23. G. ZUCMAN, *A Blueprint For a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard For Ultra-High-Net-Worth Individuals*, 2024.

24. G20, *Leader's Declaration*, Rio de Janeiro, 2024, p. 5, §§ 19-20.

25. Assemblée nationale, *Proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches*, présentée par Mme E. SAS, Mme C. AUTAIN, les membres du groupe Écologiste et Social, n° 768, 7 janvier 2025.

26. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches le 20 février 2025, T.A. n° 58.

27. Proposition de loi, rejetée par le Sénat, instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches le 12 juin 2025,

**Le rôle du juriste?** Le débat relatif à l'établissement d'un impôt plancher sur la fortune est donc largement structuré par le discours économique. Dans ce contexte, une question se pose. Dans un champ de réflexion où dominent les indicateurs statistiques, les modèles de redistribution et les analyses macroéconomiques, quelle place peut occuper le juriste fiscaliste<sup>28</sup>? Face à cette hégémonie du langage économique, le chercheur en droit fiscal peut être tenté de se retirer, ne serait-ce que par prudence méthodologique, voire par crainte de sortir de son périmètre de compétence. Cette posture défensive pourrait s'expliquer par un souci de neutralité axiologique, incitant le juriste à se cantonner à un rôle d'exécutif : celui de transcrire juridiquement des choix politiques déjà arrêtés, en détaillant les modalités d'application sans interroger leur fondement<sup>29</sup>.

Or, ce retrait, volontaire ou non, peut être problématique. Il revient, en creux, à laisser aux économistes la maîtrise d'un débat qui, bien qu'économique dans sa formulation, renvoie, en y regardant de plus près, à des concepts, notions ou catégories pourtant ancrés dans le droit fiscal. Il suffit de se référer à la proposition de loi pour s'en convaincre. Il est à plusieurs reprises fait allusion au principe d'égalité, à la progressivité de l'impôt, à la lutte contre l'évasion fiscale, ainsi qu'à la justice fiscale<sup>30</sup>. Dès lors que ces vocables ou expressions sont mobilisés par les parlementaires dans un exercice assumé de légitimation de l'instauration d'un impôt plancher sur la fortune, ils constituent selon nous autant de points d'entrée possibles pour une analyse juridique approfondie.

L'étude de cette proposition offre ainsi l'occasion d'un recentrage méthodologique, fondé sur un renversement de perspective. Plutôt que d'accompagner passivement les réformes fiscales, le juriste est en mesure de participer à leur élaboration critique. Ne serait-il pas contestable, en effet, qu'à mesure que les économistes gagnent en influence, le rôle du chercheur en droit fiscal en soit réduit au rôle discret – même si c'est essentiel et tout à fait nécessaire – de formalisation ou d'explication de la norme fiscale, qu'il ne contribue plus à orienter? Ce positionnement implique alors de

n° 143.

28. D'ailleurs, force est de constater que, s'agissant des personnalités interrogées par les deux commissions des finances, aucun juriste universitaire n'a été entendu, à la différence des économistes.

29. Sur la neutralité axiologique, voy. V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences juridiques*, coll. « Méthodes du droit », Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2016, pp. 284-298.

30. Même si, comme nous le verrons, l'expression de « justice fiscale » est susceptible de causer quelques difficultés d'ordre méthodologique. En ce sens, voy. *infra* I. A.

dépasser la simple fonction de formalisation technique pour entrer pleinement dans l'espace de réflexion. L'enjeu n'est pas seulement de décrire les choix fiscaux, mais bien de contribuer tout autant à en éclairer leurs présupposés et interroger leur cohérence. De cette façon, il tente d'apprécier la légitimité de la proposition de loi et, plus généralement, la légitimité de l'impôt. En cela, l'étude de l'impôt plancher apparaît comme un terrain propice pour démontrer que le droit fiscal n'est pas seulement qu'un langage technique. C'est aussi un cadre singulier pour penser l'impôt<sup>31</sup>.

**La justice fiscale au cœur de l'analyse.** Aussi, la mise en débat de l'impôt plancher sur la fortune offre-t-elle un terrain d'analyse particulièrement fécond. Au cas présent, trois enjeux centraux se dessinent. D'abord, le chercheur peut-il effectivement penser et évaluer un dispositif tel que l'impôt plancher? En effet, sa légitimation repose essentiellement sur une revendication de justice fiscale. Autrement dit, peut-on faire de la justice fiscale un vecteur juridiquement pertinent, ou cette notion reste-t-elle fondamentalement exogène à l'analyse juridique? Ensuite, à l'heure d'une gouvernance fiscale de plus en plus globalisée, peut-on réellement penser un impôt plancher sur le capital à la seule échelle nationale? Ne faut-il pas envisager, pour assurer sa viabilité, son inscription et sa transposition dans un cadre international concerté ou structuré? Enfin, le troisième questionnement porte sur la traduction juridique de cette exigence de justice fiscale. À supposer qu'elle puisse être intégrée dans le droit positif, cette ambition permet-elle de construire un impôt réellement conforme aux objectifs affichés? Le dispositif tel qu'il est pensé aujourd'hui est-il à la hauteur des finalités qu'il revendique? Au fond, une problématique transversale se dessine. Alors que l'impôt plancher ambitionne de rétablir une forme de justice fiscale à l'égard des patrimoines les plus élevés, en établissant une contribution minimale, dans quelle mesure peut-il s'inscrire efficacement et durablement dans les cadres normatifs et institutionnels contemporains du droit fiscal?

La présente étude entend explorer ces tensions selon une double perspective. Elle s'attache, d'une part, à analyser le fondement conceptuel au cœur du discours de légitimation de l'impôt plancher, à savoir la justice fiscale (I); d'autre part, elle examine les conditions juridiques permettant une éventuelle traduction de cette exigence dans l'ordre normatif existant,

31. Plus largement, sur le rôle du chercheur en droit fiscal, voy. Th. LAMBERT, « Le fiscaliste, un juriste comme les autres », *GFP*, 2014, n°s 3-4, p. 12.

afin de mesurer si l'impôt plancher peut effectivement réaliser les objectifs qu'il revendique (II).

## I. La justice fiscale comme fondement revendiqué d'un impôt plancher

L'un des traits les plus saillants du discours accompagnant la proposition d'un impôt plancher sur les très hauts patrimoines réside dans la centralité conférée à la justice fiscale<sup>32</sup>. Dépourvue de portée normative, la justice fiscale reste difficilement saisissable. Dès lors, une double mise à l'épreuve s'impose. Il convient d'abord d'interroger la place que peut, ou non, occuper la justice fiscale dans le raisonnement juridique, en identifiant les usages possibles – et les dérives potentielles – de cet idéal abstrait (A). Il convient ensuite d'évaluer la conception particulière de justice fiscale que sous-tend la proposition d'impôt plancher, afin d'en mesurer la portée, les limites et les implications en droit fiscal (B).

### A. La référence à la justice fiscale pour légitimer l'impôt plancher

**Appréhender la justice fiscale.** La proposition d'instaurer un impôt plancher sur la fortune repose sur une diversité d'arguments. Mais, parmi l'ensemble des éléments de langage mobilisés, un semble occuper une place singulière : la justice fiscale<sup>33</sup>. Or, l'emploi de la justice fiscale interroge. Car si le chercheur peut difficilement ignorer une notion aussi

32. Pour l'intérêt des juristes porté à la justice fiscale, voy. R. DE LA FERIA, « Tax Fairness: Reconceptualising Taxation and Inequalities », in R. DE LA FERIA (dir.), *Taxation and Inequalities*, IBFD, 2025; I. K. LINSAY et B. MATHEW (éds), *Fairness in International Taxation*, Hart, 2025; N. CICIN-SAIN et M. RIEDL (éds), *Justice, Equality and Tax Law*, Linde, 2022; T. POGGE et K. MEHTA (éds), *Global Tax Fairness*, Oxford University Press, 2016.

Pour une étude en français, voy. E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, coll. « Finances publiques », Bruylant, 2020. Pour des études plus anciennes, voy. J. LHOMME, *La notion de justice fiscale*, LGDJ, 1946; E. D'EICHTHAL, *La justice dans l'impôt*, Guillaumin, 1902.

33. En ce sens, voy. l'exposé des motifs de : Assemblée nationale, *Proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultra-riches*, présentée par Mme E. SAS, Mme C. AUTAIN, les membres du groupe Écologiste et Social, n° 768, 7 janvier 2025, p. 4 : « Une taxation minimale sur la fortune est donc indispensable pour établir davantage de justice fiscale dans notre pays ». Nous soulignons. Égal. voy. le propos introductif de : Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Assemblée nationale, n° 768, 2025, p. 9 : « Aujourd'hui, après les nombreux efforts déjà consentis par les Français, cette mesure de justice fiscale s'impose comme une nécessité pour rétablir un juste équilibre dans la répartition de l'effort fiscal ». Nous soulignons. Les travaux en commission sont également parlants, voy. par ex. *Ibid.*, p. 40 : « À l'heure où nous demandons tant d'efforts aux Français, il ne serait pas compréhensible que nous laissions les plus riches continuer à contourner l'impôt. Je vous demande donc d'adopter cette mesure simple et minimale de justice fiscale ». Nous soulignons.

investie dans le débat public, il ne peut non plus se contenter de la reproduire sans en interroger sa consistance<sup>34</sup>. La justice fiscale se manifeste comme une constance historique, dont les revendications sont récurrentes dans les débats liés à l'impôt<sup>35</sup>. Cela dit, une telle référence à la justice fiscale peut faire naître une certaine perplexité, dès lors qu'il est délicat de lui donner un contenu opératoire, sans doute parce qu'il y a une diversité de façons de l'aborder<sup>36</sup>. Qui plus est, il est évident que cette expression puisse agir comme une simple notion refuge permettant d'ancrer des mesures dans un horizon éthique ou politique, sans passer par une vraie démonstration juridique. D'où une forme de désarmement critique du chercheur, qui se retrouve face à un langage chargé politiquement, voire philosophiquement, mais peu opératoire juridiquement<sup>37</sup>. L'on comprend alors pourquoi la justice fiscale a pu être comparée à la quête du Graal<sup>38</sup> : à la fois moteur de réflexion et objet insaisissable, elle fascine autant qu'elle échappe à toute définition stabilisée. Cette tension fonde ainsi l'intérêt que le juriste peut lui porter, en dépit de son ambiguïté. Certaines voix doctrinales, dans une perspective téléologique, laissent entendre qu'elle pourrait s'appréhender comme une finalité intrinsèque du droit fiscal<sup>39</sup>. Dans cette optique, la justice fiscale s'assimilerait à une justification naturelle, voire à une valeur guidant l'action publique. De cette manière, elle pourrait être employée comme un critère de jugement des dispositifs fiscaux. Les règles du droit fiscal pourraient donc y être confrontées afin de savoir si elles sont, oui ou non, légitimes. C'est évidemment, ici, un enjeu philosophique ou théorique, dès lors qu'il convient de savoir si dans l'ordre

naturel ou dans notre représentation contemporaine du système fiscal la justice fiscale existe « en soi »<sup>40</sup>. Seulement, bien que l'étude de la justice fiscale comme justification naturelle ou valeur – notamment à travers la conception aristotélicienne<sup>41</sup> ou rawlsienne<sup>42</sup> de la justice<sup>43</sup> – puisse paraître séduisante, il convient de reconnaître que cette entreprise, un brin essentialiste, représente un défi dépassant le cadre de nos compétences et l'objet de cette étude<sup>44</sup>.

À rebours de cette perspective, une approche plus pragmatique – et plus conforme à la tradition positiviste du droit fiscal – consiste à considérer que c'est au législateur de définir, à travers les politiques publiques menées, la conception de la justice fiscale qu'il entend promouvoir. Nul ne doute du fait qu'elle est sujette à une appréciation divergente, car elle mêle des considérations extra-juridiques, sociales ou sociétales<sup>45</sup>. La justice fiscale devient alors un instrument rhétorique de légitimation de l'impôt, dont l'efficacité dépend largement du contexte idéologique et institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Ce caractère malléable explique qu'elle soit régulièrement convoquée dans les débats contemporains, aussi bien pour défendre que pour critiquer des mesures fiscales. Certainement, la justice fiscale n'a aucune portée normative, à la différence, par exemple, du principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques. Ainsi, apparaît la difficulté pour le chercheur de réussir à s'emparer de la justice fiscale, qui s'apparente à un espace conflictuel dans lequel se rencontrent,

34. La justice fiscale peut d'ailleurs être vue comme une condition sociologique de la légitimité du pouvoir fiscal, voy. M. BOUVIER, « La question de l'impôt idéal », in D. GUTMANN, M. BOUVIER et J. BUISSON (dir.), *L'impôt*, t. 46, Dalloz, coll. « Archives de philosophie du droit », 2002, pp. 18-20.

35. A. RIGAUDIÈRE, « Préface », in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, op. cit., pp. 11-16.

36. D. DE COGAN, « Mapping tax justice arguments », in D. DE COGAN et P. HARRIS (dir.), *Tax justice and tax Law. Understanding unfairness in tax systems*, Hart, 2020, p. 2.

37. Sur cette thématique, voy. M. BOUVIER, « Justice fiscale : un enjeu éthique et philosophique », *RFFP*, 2010, n° 124, p. 15.

38. X. CABANNES, « Avant-propos. La justice fiscale ou la quête d'un graal fiscal », in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, op. cit., pp. 17-22.

39. M. BOUVIER, « Quelle justice fiscale pour un mode en mutation ? », in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, op. cit., p. 441 : « [...] il n'est pas de société moderne qui puisse être et se penser solidaire sans que ceux qui en sont membres ne soient convaincus que la justice constitue une réalité effective et au premier chef la justice fiscale. En même temps, celle-ci est polysémique et représente un objectif particulièrement difficile à atteindre si on ne la relie pas à une philosophie et à une éthique ». Nous soulignons.

40. Sur ces questions, nous renvoyons aux ouvrages classiques de philosophie du droit. En ce sens, voy. par ex. M. VILLEY, *Philosophie du droit*, rééd., Dalloz, 2001.

41. Pour une étude en ce sens, voy. A. STEICHEN, « La justice fiscale entre la justice commutative et la justice distributive », in D. GUTMANN, M. BOUVIER et J. BUISSON (dir.), *L'impôt*, op. cit., pp. 243-279. Du même auteur, voy. *La justice dans l'impôt*, Centre universitaire du Luxembourg, 1993. Plus généralement, voy. F. D'AGOSTINO, « Réflexions sur la justice de l'impôt », in D. GUTMANN, M. BOUVIER et J. BUISSON (dir.), *L'impôt*, op. cit., pp. 281-289 ; E. PICAVET, « Capital et imposition selon les critères de justice », op. cit., pp. 291-310. Pour des travaux anglo-saxons plus récents, voy. J. PEDERSEN, *Distributive Justice and Taxation*, Routledge, 2021.

42. Par exemple, voy. P. HONGLER, *Justice in International Tax Law*, IBFD, 2019.

43. Pour des développements fondamentaux sur la justice, voy. not. ARISTOTE, *Éthique à Nicomaque*, trad. R. BODÉÛS, Flammarion, 2004 ; J. RAWLS, *Théorie de la justice*, trad. C. AUDARD, Seuil, 1987.

44. Plus généralement, ces questions relèvent de la philosophie de l'impôt. Sur les liens entre philosophie et impôt, voy. not. D. GUTMANN, « Du droit à la philosophie de l'impôt », in D. GUTMANN, M. BOUVIER et J. BUISSON (dir.), *L'impôt*, op. cit., pp. 7-13. Plus largement, voy. Th. BERNS, J.-C. DUPONT et M. XIFARAS (dir.), *Philosophie de l'impôt*, Bruylant, 2006. Pour la littérature anglo-saxonne, voy. M. BHANDARI (éd.), *Philosophical Foundations of Tax Law*, Oxford University Press, 2017. En particulier, dans ce dernier ouvrage, voy. la contribution de J. BIRD-POLLAN, « The Philosophical Foundations of Wealth Transfer Taxation », *Ibid.*, pp. 217-232.

45. E. DE CROUY-CHANEL, « Justice fiscale : égalité fiscale ou morale fiscale », in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, op. cit., pp. 427-440.

parfois s'entrechoquent, plusieurs représentations<sup>46</sup>. À vouloir tout dire, la justice fiscale risque de ne plus rien signifier de précis pour le juriste. Si elle exprime des aspirations variées, il est permis de s'interroger. Le recours récurrent à cette notion éclaire-t-il véritablement le débat fiscal ou, au contraire, introduit-il une forme d'ambiguïté stratégique, masquant des choix politiques derrière une apparente évidence morale? Cette incertitude quant aux multiples usages de la justice fiscale invite alors à la prudence.

**Difficultés méthodologiques.** Certes, structurant une partie du discours législatif et politique, la justice fiscale peut effectivement mériter l'analyse<sup>47</sup>. Mais, il en résulte des difficultés de méthode<sup>48</sup>. D'un côté, celui qui s'intéresse au droit fiscal risque de projeter sur la justice fiscale des jugements de valeur ou des préférences idéologiques. Pour le dire autrement, sa propre conception de la justice fiscale est susceptible de prendre le dessus. D'un autre côté, il serait dommage, au nom d'un positivisme sans doute trop rigide, que le juriste écarte purement et simplement du champ de son étude la justice fiscale. Pourtant, il est vrai que l'approche positiviste de l'étude du droit fiscal a pris de plus en plus d'ampleur au XX<sup>e</sup> siècle, au détriment de celle proposée par les jusnaturalistes<sup>49</sup>. Aujourd'hui, imprégné du positivisme, il est délicat pour le chercheur de proposer une analyse de la justice fiscale sans sortir strictement du champ des règles de droit<sup>50</sup>. Si le chercheur peut adhérer à la thèse téléologique du droit fiscal (la justice fiscale comme fin), il n'en demeure pas moins attaché à une certaine rigueur méthodologique dans son étude (la norme fiscale comme objet de l'analyse). La justice fiscale étant convoquée dans le discours politique, elle reste exclue de l'architecture dominante de la réflexion du droit fiscal. Or, cette habitude académique prive

vraisemblablement le juriste d'une voix dans les débats de légitimation fiscale, qui sont largement investis par les économistes. Ce retrait est problématique : il affaiblit sa capacité à intervenir dans les débats structurants de la fiscalité contemporaine.

**Matérialiser les attentes de justice fiscale.** Afin de sortir de cette impasse, une partie de la doctrine appelle à une réappropriation raisonnée de la justice fiscale – perspective à laquelle nous souscrivons pleinement<sup>51</sup>. Il ne s'agit pas de définir une justice fiscale universelle ou de l'étudier en tant que valeur du droit, tâches qui relèvent de la philosophie ou de la théorie du droit. Il s'agit plutôt d'en analyser les usages concrets : comprendre comment elle est mobilisée, par quels acteurs, dans quels discours et avec quelles implications juridiques. Plutôt que de chercher ce que serait une justice fiscale en soi, il conviendrait plutôt d'analyser ce que ce terme recouvre dans le discours normatif, ce qu'il vise à justifier et avec quelles conséquences sur les repères du droit fiscal positif. Appréhendée ainsi, la justice fiscale devient un outil d'analyse critique – un révélateur discursif des tensions qui traversent le droit fiscal contemporain. Ce faisant, il est possible de relier un dispositif fiscal aux finalités qu'il revendique, d'interroger sa cohérence interne et d'éclairer sa place dans l'économie générale du système fiscal. Celui qui s'intéresse au droit fiscal évite ainsi à la fois l'écueil de la projection idéologique et celui du positivisme inhibant.

Il ne s'agit donc pas ici de conforter ou de contester la conception de la justice fiscale portée par les défenseurs de l'impôt plancher. Il s'agit encore moins de mesurer sa conformité à une hypothétique idée universelle de justice. Une telle démarche supposerait de résoudre une question axiologique, philosophique ou métaphysique sur la nature de la justice fiscale elle-même. Plus simplement, il s'agit de replacer cette revendication dans son contexte discursif et normatif, pourquoi pas la rapprocher de conceptions déjà connues et d'en analyser les effets sur les repères classiques du droit fiscal. Autrement dit, nous ne traitons pas ici la justice fiscale comme une norme, mais comme un symptôme d'une transformation potentiellement en cours du système fiscal. C'est cette lecture interprétative, distanciée mais lucide, qui fonde notre approche. Il s'agit d'adopter une posture où la norme fiscale est envisagée non comme un pur artefact technique, mais comme l'expression – parfois implicite – d'un projet de société : la tentative de repenser l'imposition du patrimoine dans une

46. C. HUSSON-ROCHCONGAR, «Peut-on encore parler de justice fiscale?», *ibid.*, pp. 73-98.

47. Pour des exemples en ce sens, voy. M. BOUVIER, «Quelle justice fiscale pour un monde en transition?», *RFFP*, 2019, n° 147, p. 149; du même auteur, «Justice fiscale, légitimité de l'impôt et société post-moderne», *RFFP*, 2013, n° 124, p. 15.

48. Sur l'appréhension de la justice fiscale comme un concept juridique, voy. F. BONNEVILLE, «Réflexions sur la notion de justice fiscale», *GFP*, 2017, n° 3, p. 64.

49. F. BIN, «À l'ombre du positivisme : quelle place pour une doctrine de la justice fiscale propre aux juristes fiscalistes (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)?», in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, *op. cit.*, pp. 134-152. C'est presque mécaniquement que la littérature française a écarté la justice fiscale de son champ de réflexion, préférant une analyse plus marquée des énoncés des textes de lois et des interprétations en découlant. La réflexion finaliste à travers la justice fiscale a été délaissée au profit d'une vision davantage descriptive et technicienne de la matière, que certains regrettent.

50. Pour une étude en ce sens, voy. J.-R. PELLAS, «L'imposition du patrimoine en France et la notion de justice fiscale», *RFFP*, 2013, n° 124, p. 61.

51. A. ROSA, «L'intérêt relatif des juristes pour la justice fiscale», in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, *op. cit.*, pp. 379-396.

perspective de justice fiscale rénovée. Cette approche, loin d'un abandon de la rigueur positiviste, vise à confirmer toute la part réflexive de l'étude du droit fiscal. C'est à l'aune de cette approche que l'on peut désormais se tourner vers la conception singulière de justice fiscale défendue à travers la proposition d'instauration d'un impôt plancher.

## B. La conception de justice fiscale portée par l'impôt plancher

### L'imposition des revenus : un caractère régressif ?

Selon les promoteurs de la proposition de loi, les contribuables les plus fortunés – en particulier ceux appartenant au 0,01 % des foyers les plus riches – ne participeraient pas à l'effort collectif à hauteur de leurs véritables facultés contributives. À première vue, cette critique renvoie à une problématique très classique : celle de la répartition équitable de la charge fiscale, fondée sur les capacités contributives de chacun. Mais, à y voir de plus près, c'est une remise en cause bien plus structurelle du système fiscal qui est formulée. En l'état actuel, – il s'agit de la critique principale des parlementaires – certains contribuables particulièrement aisés pourraient, au titre des seuls impôts personnels, contribuer proportionnellement moins que d'autres foyers disposant de revenus moindres<sup>52</sup>. Ce constat alimente l'idée d'une fiscalité régressive pour les plus riches. Il entrerait alors en contradiction manifeste avec une conception de la justice fiscale, selon laquelle la contribution doit croître à mesure que s'accroissent les facultés contributives<sup>53</sup>. D'une certaine façon, c'est une justice fiscale « ascendante » qui est prônée, c'est-à-dire que l'impôt peut s'envisager « comme une obligation collective construite à partir de la juste contribution individuelle »<sup>54</sup>. En ce sens, les parlementaires s'inter-

rogent explicitement sur le niveau minimal de participation ou de solidarité qu'il est légitime d'attendre de chaque contribuable – appartenant à une communauté, en l'occurrence un « corps social étatique »<sup>55</sup> – au regard de ses moyens. Partant, corriger cette forme d'injustice telle qu'elle est relevée supposerait une redéfinition de l'obligation fiscale pesant sur les plus hauts patrimoines. De cette façon, la progressivité effective du système fiscal, du moins en ce qui concerne les impositions personnelles, pourrait être rétablie<sup>56</sup>.

### L'atténuation du caractère progressif de l'imposition des revenus.

Pour bien saisir la critique formulée par les parlementaires à l'encontre du système d'imposition des revenus – en particulier son caractère régressif au-delà d'un certain niveau de richesse – il convient de rappeler un point essentiel. Il est incontestable que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) repose, en tant que tel, sur un barème progressif. Cependant, il est tout aussi établi que cette progressivité est fortement atténuée lorsque l'on considère l'ensemble des mécanismes fiscaux applicables aux revenus, pris globalement<sup>57</sup>. Cette atténuation s'explique par plusieurs facteurs.

non plus selon une logique descendante, comme la juste répartition entre les sujets d'une obligation collective imposée par le souverain, mais selon une *logique ascendante*, comme une obligation collective construite à partir de la juste contribution individuelle ». Nous soulignons.

55. *Ibid.*, p. 436.

56. Sur les discussions classiques et historiques relatives à l'intérêt et aux mérites de la progressivité de l'impôt, voy. M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, op. cit., pp. 32-33; Th. CARVALHO, « La justice fiscale des physiocrates », in E. DE CROUY-CHANEL, C. HUSSON et C. GLINEUR (dir.), *La justice fiscale (X<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, op. cit., pp. 101-117, spéc. p. 115; J.-N. JEANNENEY, « La bataille de la progressivité sous la III<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1982, n° 23, p. 21. Pour des discussions plus contemporaines, voy. Th. LAMBERT, « La progressivité de l'impôt sur le revenu à refonder », in L. VAPAILLE (dir.), *Refonder l'impôt sur le revenu*, coll. « Finances publiques », L'Harmattan, 2013, pp. 123-145; P. SALIN, « Contre la progressivité », *Dr. fisc.* 2012, n° 14, ét. 247; M. TIRARD, « Pour une autre approche du principe de progressivité de l'impôt : à propos de la loi TEPA », *Dr. fisc.*, 2009, n° 47, ét. 545; E. DE CROUY-CHANEL, « Progressivité et personnalisation de l'impôt », *Dr. fisc.*, 2008, n° hors-série, ét. 1; D. GUTMANN, « De la progressivité de l'impôt sur le revenu à la flat tax : une tendance inéluctable? », *Dr. fisc.*, 2008, n° hors-série, ét. 2; F. BIN, « L'impôt progressif à travers les doctrines catholique et protestantes », *Dr. fisc.*, 2008, n° hors-série, ét. 3; X. PRETOT, « Proportionnalité et progressivité des prélèvements obligatoires à propos de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen », in R. PELLET (dir.), *Finances publiques et redistribution sociale. XX<sup>e</sup> anniversaire de la Société Française de Finances Publiques*, coll. « Finances publiques », Economica, 2006, pp. 91-105; J. GUEZ, « Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable? », *Dr. fisc.*, 2006, n° 23, p. 1072; P. BELTRAME, « Proportionnalité et progressivité (de l'impôt) », Ph. LOÏC (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, t. 2, Economica, 1991, p. 1246. Pour une étude institutionnelle, voy. Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages. Progressivité, effets redistributifs*, 2011.

57. Conseil des prélèvements obligatoires, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes?*, 2015, p. 71.

52. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Assemblée nationale, n° 768, 2025, p. 7.

53. Les données sur lesquelles s'appuient les diagnostics de régressivité restent, à ce jour, relativement discutables, en particulier lorsqu'elles proviennent de sources privées telles que les classements du magazine *Challenges*. Une difficulté majeure en découle : comment calibrer avec précision un impôt aussi sensible sans disposer d'un socle statistique suffisamment robuste ? À cet égard, il serait sans doute plus judicieux, dans un premier temps, de renforcer les obligations déclaratives afférentes aux patrimoines les plus élevés, afin de mieux cerner la réalité économique des foyers concernés. Ce préalable permettrait de fonder toute éventuelle réforme sur des données objectives et d'éviter l'écueil d'une mesure mal ajustée – à l'image, par exemple, des récentes impositions sur les superprofits du secteur énergétique, dont les rendements budgétaires se sont révélés bien en deçà des prévisions initiales.

54. Sur cette question, voy. E. DE CROUY CHANEL, « Justice fiscale : égalité fiscale ou morale fiscale », op. cit., p. 433 : « Une part importante de ce sentiment d'injustice fiscale se comprend mieux si nous faisons l'hypothèse d'un autre mode de justification de l'impôt,

En effet, l'existence de taux d'imposition proportionnels – notamment pour les revenus du capital avec l'application du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et la soumission des revenus à des prélèvements sociaux reposant eux aussi sur des taux proportionnels – et l'importance des niches fiscales contribuent à aplanir l'effort contributif au fur et à mesure que le revenu augmente. Ainsi, lorsque l'on s'intéresse au taux effectif d'imposition – défini comme le rapport entre l'impôt effectivement acquitté et le revenu perçu – il apparaît que les contribuables les plus aisés supportent parfois une charge relative inférieure à celle de contribuables moins fortunés. En effet, il est admis que les contribuables les plus riches ont une structure de revenus davantage orientée vers le capital que vers le travail et ont la capacité de mobiliser plus efficacement les dispositifs fiscaux dérogatoires<sup>58</sup>.

Cela étant dit, la proposition de loi ne s'en prend pas directement à ces paramètres classiques de dilution de la progressivité. Elle repose sur une critique plus profonde encore, qui tient aux fondements de l'évaluation des facultés contributives. En effet, selon les parlementaires, il ne saurait suffire de mesurer l'effort fiscal à l'aune du revenu fiscal de référence, entendu comme la part de revenu effectivement déclarée à l'IRPP et soumise aux prélèvements sociaux. Il conviendrait plutôt de raisonner à partir des revenus économiques globaux, entendus comme l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés par les contribuables, y compris ceux qui ne sont pas distribués – tels que les bénéfices non versés de sociétés contrôlées<sup>59</sup>. En parallèle, l'évaluation du niveau de contribution devrait inclure un spectre élargi d'impositions : au-delà des seuls impôts personnels à barème progressif (IRPP, ex-ISF/IFI, droits de mutation), elle intégrerait également les contributions proportionnelles (prélèvements sociaux, cotisations) et l'impôt sur les sociétés pesant sur les entités juridiques dans lesquelles les contribuables détiennent des participations substantielles. Cette approche marque ainsi un déplacement des critères de mesure de la justice fiscale, qui ne s'ancre plus dans la seule assiette déclarée,

58. M. COLLET, *Droit fiscal*, op. cit., p. 302, § 471.

59. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Assemblée nationale, n° 768, 2025, p. 17 : « Le "revenu économique" est un concept qui inclut, en outre, des flux d'enrichissement qui ne sont pas juridiquement considérés comme à la disposition du contribuable, notamment les revenus dégagés par les sociétés contrôlées par ce dernier. Le revenu économique est construit en ajoutant au revenu fiscal deux types de revenus non imposés à l'IR : les cotisations sociales non contributives d'une part, et les bénéfices des sociétés contrôlées par les foyers fiscaux d'autre part ».

mais dans une lecture consolidée de la richesse contrôlée.

L'approche retenue par les parlementaires pour mesurer la progressivité du système fiscal appelle néanmoins plusieurs observations.

**Une approche critiquable.** Pour les parlementaires, l'origine principale de la « progressivité à rebours »<sup>60</sup> observée tiendrait au recours, par les contribuables les plus aisés, à des mécanismes de détention indirecte du capital, notamment par l'intermédiaire de sociétés holdings dans lesquelles les revenus seraient volontairement conservés. Cette pratique de thésaurisation des résultats est bien connue des praticiens. Elle a pour effet de différer, voire d'éviter, l'imposition à l'impôt sur le revenu, dès lors qu'aucune distribution n'est opérée. À cela s'ajoute une seconde stratégie : le report volontaire de la cession des titres, destiné à retarder l'imposition des plus-values. Pourtant, plutôt que d'interroger les fondements juridiques de ces mécanismes – en particulier le fait générateur d'imposition à l'IRPP – les parlementaires adoptent une lecture fondamentalement soupçonneuse de ces comportements. Ils les assimilent, (au mieux) opportunément ou (au pire) naïvement, à des stratégies abusives. L'analyse des travaux préparatoires est à cet égard explicite. L'impôt plancher y est pensé comme un dispositif de nature « anti-abus ». Il est présenté comme un filet de sécurité visant à compenser l'insuffisance supposée du droit existant en la matière. Il permettrait, toujours selon les parlementaires, d'appréhender des revenus qui, bien que réels et contrôlés, échapperaient indûment à l'imposition en raison des limites actuelles de la réglementation applicable<sup>61</sup>.

Sur ce point, les parlementaires paraissent se méprendre à plusieurs égards. Certes, il est tout à fait légitime de s'interroger sur les modalités selon

60. L'expression est empruntée à : A. STEICHEN, « La justice fiscale entre la justice commutative et la justice distributive », op. cit., p. 277.

61. Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la proposition de loi instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Assemblée nationale, n° 768, 2025, p. 51 : « Mme Eva Sas, rapporteure. [...] il ne s'agit pas d'un impôt qui s'ajoute aux autres mais d'une taxation différentielle, permettant de s'assurer que l'ensemble de ce qui est acquitté atteint un plancher de 2 %. Ce n'est qu'un *filet anti-abus* [...]. La réglementation *anti-abus* est manifestement inopérante puisque l'[Institut de politiques publiques] a démontré que les plus riches échappent à la taxation et ne payent que 2 % d'impôts sur le revenu, tous impôts personnels confondus ». Nous soulignons. Aussi, voy. Commission des finances, *Rapport sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Sénat, n° 689, 2025, p. 52 : « Mme Ghislaine Senée. [...] Le dispositif qui est proposé est un système *anti-abus* ». Nous soulignons.

lesquelles les facultés contributives des personnes physiques sont traditionnellement identifiées et quantifiées. À vrai dire, chercher à en révéler de nouvelles formes en lien avec l'évolution des structures patrimoniales et des comportements économiques s'entend parfaitement. Les fondements sur lesquels repose historiquement la fiscalité des revenus ne sont ni figés ni intangibles : ils peuvent et doivent, être reconsidérés à la lumière des mutations contemporaines<sup>62</sup>. Un exemple historique, même s'il est désormais quelque peu suranné, permet d'illustrer le propos. Au XX<sup>e</sup> siècle déjà, le passage de la théorie de la source à celle de l'enrichissement témoignait d'un déplacement doctrinal majeur dans la conception des revenus imposables<sup>63</sup>. Dans cette perspective, réinterroger les critères d'appréciation des facultés contributives ou des faits générateurs d'imposition constitue une démarche politiquement et intellectuellement fondée. Elle vise, en réalité, à évaluer le caractère « raisonnable » ou « déraisonnable » des effets produits par le système fiscal en vigueur, au regard des capacités économiques réelles des contribuables<sup>64</sup>. Ce questionnement reste fondamental, tant il participe au débat de savoir si, en l'état, l'impôt – entendu au sens large – est acceptable. Ce faisant, c'est le principe de consentement à l'impôt qui est mis en œuvre. En ce sens, il s'agit d'un débat éminemment politique, qui trouve toute sa place au sein de l'enceinte parlementaire.

En revanche, il paraît juridiquement contestable de fonder une réforme substantielle de la fiscalité des particuliers sur l'argument de la lutte contre l'abus de droit ou l'évasion fiscale. En effet, les situations visées relèvent, pour l'essentiel, de stratégies patrimoniales ou de choix de gestion licites. Les mécanismes dénoncés par les parlementaires ont pour conséquence, en pratique ce n'est pas contestable en soi, de différer la réalisation d'un fait générateur d'imposition à l'impôt sur le revenu. Mais, à la différence du sous-entendu prégnant dans les travaux préparatoires, ils ne contreviennent pas pour autant mécaniquement et nécessairement à une règle

impérative du droit fiscal. L'absence d'imposition ne résulte donc pas, en tant que telle, d'une dissimulation frauduleuse de revenus, mais, plus simplement, du fait que ces revenus ne sont pas encore disponibles ou juridiquement réalisés. Dès lors, assimiler ces comportements à des pratiques abusives ou d'évasion revient à déplacer indûment le débat. En toute logique, l'objet de cet impôt ne devrait pas être celui de contrer un contournement de la règle fiscale. Son instauration, plus subtilement, devrait se focaliser sur la redéfinition des indices des facultés contributives. La démarche choisie par les parlementaires est excessivement glissante, tant sur le plan conceptuel que normatif. Elle se fait, selon nous, au détriment de la compréhension ou de l'intelligibilité de la norme fiscale et conduit malheureusement à s'interroger sur la sincérité de la démarche de ces parlementaires. D'autant qu'au regard de l'état du droit positif, il ne paraît pas déraisonnable de considérer que l'administration fiscale dispose d'ores et déjà d'un arsenal juridique suffisant pour appréhender les comportements véritablement frauduleux ou constitutifs d'un abus de droit<sup>65</sup>. Toujours est-il que, en persistant dans cette voie, la création d'un impôt plancher, présenté comme un mécanisme « anti-abus », risque sérieusement d'apparaître comme une réponse disproportionnée à une problématique mal qualifiée, risquant de réduire à néant l'effectivité juridique de l'impôt plancher sur la fortune.

En effet, l'absence de réflexion systémique de la part des parlementaires est critiquable. Si l'accent est mis de manière exclusive sur la lutte contre l'évasion fiscale, le dispositif de l'impôt plancher risque d'être perçu comme un simple outil de lutte contre cette pratique. Non seulement, cela pourrait conduire à l'adoption d'un dispositif fiscal incompatible avec les exigences constitutionnelles dans la mesure où il pourrait être assimilé à une présomption irréfragable de fraude ou d'évasion fiscale<sup>66</sup>. Surtout, les promoteurs de cet impôt plancher risqueraient de rater leur cible, et donc de ne pas réussir à faire prévaloir la conception de justice fiscale qu'ils annoncent vouloir défendre : faire davantage participer les contribuables

62. Pour une étude ancienne, voy. M. MERLE, *La justice dans l'impôt et l'impôt sur le revenu*, Pedone, 1906. Plus récemment, voy. V. FOUQUET, *Contribution à la théorie générale de l'impôt sur le revenu*, Thèse dactyl, Paris I, 2023.

63. Sur cette question classique, voy. not. J.-J. BIENVENU, Th. LAMBERT et L. VAPAILLE, *Droit fiscal*, PUF, coll. « Droit fondamental. Classiques », 6<sup>e</sup> éd., 2024, pp. 262-267.

64. A. STEICHEN, « La justice fiscale entre la justice commutative et la justice distributive », *op. cit.*, pp. 276-277. Selon cet auteur : « Le législateur fiscal, lors du choix de la matière imposable [...] dispose d'une certaine marge d'appréciation à l'intérieur de laquelle ses choix, parce que raisonnables, restent admissibles ; ce n'est qu'au moment où il excédera les bornes permises que son choix deviendra déraisonnable, socialement inacceptable ». Nous soulignons.

65. Nous nous permettons de renvoyer à d'autres travaux : L. BACH, *La fraude à la loi en droit fiscal*, coll. « Nouvelle bibliothèque de Thèses », Dalloz, 2025 ; S. RIO, *Les dispositifs anti-abus en droit fiscal international. Contribution à l'étude de la théorie de l'abus de droit appliquée au droit fiscal international*, coll. « Finances publiques », L'Harmattan, 2024.

66. Pour une décision fondatrice, voy. Cons. const., 20 janvier 2015, déc. n° 2014-437 QPC, *AFEP*. En cas de présomption d'évasion, les contribuables doivent en effet avoir la possibilité de démontrer qu'ils n'ont pas eu l'intention d'éluder l'impôt normalement dû. Par cette preuve, l'application du dispositif de l'impôt plancher pourrait donc être neutralisée.

les plus aisés afin de rétablir une progressivité du système d'imposition globale des revenus.

**Une clarification nécessaire des finalités poursuivies.** Dès lors, il serait souhaitable que les parlementaires recentrent le débat sur ce qui en constitue le véritable enjeu : la détermination des critères de participation des contribuables au financement de la collectivité, autrement dit, la pertinence des indicateurs permettant d'apprécier leurs facultés contributives. La tendance à mobiliser, de manière simultanée et parfois confuse, des arguments aussi divers nuit à la lisibilité et à la cohérence du projet. Une telle stratégie discursive, qui consiste à vouloir faire flèche de tout bois, n'est ni utile ni convaincante. Plutôt que de multiplier les registres de légitimation, il conviendrait d'assumer pleinement la finalité poursuivie : restaurer la progressivité de l'impôt dans une logique de justice fiscale consistant à prendre en considération les revenus économiques des contribuables. À défaut de cette clarification, les promoteurs de la réforme risquent de contribuer à un phénomène plus large, déjà dénoncé par d'autres auteurs, celui d'une véritable « crise des objectifs » de la fiscalité<sup>67</sup>. Car, invoquer la fraude, l'abus de droit ou l'évasion fiscale comme prétexte à une réforme poursuivant en réalité d'autres objectifs relève d'une confusion des genres, qui affaiblit à la fois la solidité juridique du dispositif et sa légitimation. Déterminer les instruments destinés à lutter contre les comportements déviants est une chose ; définir collectivement la fonction que l'on souhaite assigner à l'impôt en est une autre. Prendre la mesure de cette distinction ne relève pas d'un simple raffinement théorique. C'est une véritable condition de fond, nous croyons, pour garantir la légitimité et l'efficacité de toute réforme fiscale. À défaut, c'est paradoxalement la conception de justice fiscale que les parlementaires prétendent défendre qui se trouverait fragilisée.

En somme, la mobilisation de la notion de justice fiscale dans les débats relatifs à l'instauration d'un impôt plancher s'entend pleinement. Toutefois, pour qu'une telle revendication soit opérante, encore faut-il qu'elle permette d'alimenter une réflexion cohérente et recentrée. Mais, l'ambition parlementaire soulève une interrogation décisive : un tel dispositif est-il juridiquement transposable ? Peut-il s'insérer, sans remise en cause des équilibres existants, dans le système fiscal actuel ? Car, il existe une différence

67. En ce sens, voy. G. BLANLUET, « L'adaptation des standards du droit fiscal international à une économie mondialisée et transformée par le numérique », in *La fiscalité internationale à réinventer – Un colloque organisé par le Conseil d'État le 30 novembre 2018*, La documentation française, coll. « Droits et débats », 2020, pp. 49-51.

essentielle entre, d'une part, l'élaboration d'un idéal de justice fiscale, et, d'autre part, sa réception juridique. Autrement dit, penser, revendiquer et défendre une certaine conception de la justice fiscale relève de l'engagement politique ; la traduire dans le droit positif impose, quant à elle, une confrontation avec les principes, les garanties et les contraintes de l'ordre juridique existant.

## II. L'impôt plancher comme réponse normative à une revendication de justice fiscale

L'impôt plancher sur les très hauts patrimoines, tel qu'il est proposé, poursuivrait ainsi un idéal de progressivité de l'imposition des revenus. Fixer une contribution minimale de 2 % du patrimoine net des contribuables ultra-riches entendrait corriger les effets d'une fiscalité jugée régressive, notamment au sein du dernier centile. Mais, derrière cette ambition nationale, l'initiative s'inscrit dans une trajectoire plus large, marquée par un renouveau conceptuel de l'imposition du capital. Dès lors, ce dispositif, qui se présente comme un prolongement, ou du moins, un élargissement ciblé de la fiscalité patrimoniale interroge, au-delà de sa technicité, son adaptation au sein du système fiscal. En ce sens, cette proposition d'impôt plancher se heurte à un enjeu central : celui de penser l'élargissement de l'imposition du patrimoine dans un cadre international et dans lequel des garanties de valeur supra législative sont octroyées aux contribuables. Or, cette proposition n'est pas totalement en adéquation avec le contexte international dans lequel sont élaborées aujourd'hui les normes fiscales (A) et semble s'écarter sensiblement d'exigences juridiques pourtant fondamentales (B).

### A. Un élargissement ciblé de l'imposition du capital

**L'imposition du patrimoine plutôt que l'imposition des revenus.** À bien des égards, l'impôt plancher proposé par les parlementaires pourrait être interprété comme une réinvention de l'ISF, recentré sur les seuls détenteurs de très hauts patrimoines et repensé à la lumière d'un principe de contribution fiscale minimale adossée à la richesse réelle. En ce sens, une rupture partielle avec les cadres classiques d'imposition du capital est prônée. Une appréhension globale de la richesse est privilégiée. En réalité, il s'agit de mieux appréhender certaines facultés contributives jusqu'alors peu ou mal prises en compte, au premier rang desquelles figurent les revenus économiques des contribuables les plus fortunés. Toutefois, malgré les ambiguïtés de la proposition de

loi, nous comprenons que le mécanisme retenu ne consiste pas à imposer directement ces revenus. C'est bien le patrimoine – et non le revenu – qui constituerait l'assiette de la contribution envisagée<sup>68</sup>.

Ce choix d'imposer le patrimoine plutôt que les revenus économiques pourrait se justifier à un double titre. D'une part, les revenus économiques comprennent, par définition, des flux non disponibles. Il s'agit de revenus latents, incertains, ou simplement non encore réalisés. Or, selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel<sup>69</sup>, l'imposition de revenus non disponibles n'est admise que dans des hypothèses exceptionnellement circonscrites<sup>70</sup>. D'autre part, vouloir imposer ces revenus impliquerait, nous croyons, de généraliser le recours à des présomptions de distribution, ainsi qu'à des fictions juridiques consistant à regarder à travers chaque entité juridique ou personne morale dans laquelle un contribuable personne physique aurait des intérêts capitalistiques. Or, comme l'ont illustré les affaires *Schneider Electric*<sup>71</sup> et *Aznavour*<sup>72</sup>, ces mécanismes soulèvent des difficultés considérables d'articulation avec les stipulations des conventions fiscales internationales, tant pour l'administration fiscale que pour les contribuables concernés<sup>73</sup>. Dès lors, la proposition reposerait sur une forme de dissociation entre les facultés contributives visées – les revenus économiques non réalisés – et l'assiette retenue – le patrimoine. Elle ferait ainsi le choix d'une approche

indirecte, juridiquement plus stable, mais qui ne serait pas sans soulever, en retour, des interrogations sur la cohérence du lien entre base taxable et capacité contributive réelle<sup>74</sup>.

**Garantir une contribution minimale : une technique contemporaine.** Par ailleurs, la technique d'imposition retenue – celle d'un impôt plancher ou impôt minimum – s'inscrit résolument dans les tendances fiscales contemporaines. Concrètement, la contribution exigible au titre de ce dispositif serait équivalente à 2 % de la valeur nette du patrimoine détenu par le foyer fiscal, sous déduction des impositions déjà acquittées à raison de ce patrimoine ou des revenus qu'il procure : l'IRPP, l'IFI, prélèvements sociaux et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR). Ce mécanisme vise donc exclusivement les contribuables dont la charge fiscale globale demeure inférieure à ce seuil. Il s'apparente ainsi à une garantie minimale de participation, fondée sur une appréciation consolidée de la richesse patrimoniale. Sous cet angle, le dispositif s'inscrit dans une logique déjà partiellement consacrée par le droit positif. Il n'est pas sans rappeler, d'une part, la récente contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR), codifiée à l'article 224 du CGI et, d'autre part, le mécanisme d'imposition minimale de 15 % applicable aux groupes multinationaux dans le cadre du « Pilier 2 » de l'OCDE, transposé aux articles 223 VJ et suivants du CGI. Ces instruments traduisent une orientation vers une sorte de fiscalité de « rattrapage », destinée à corriger des situations de sous-imposition effective. En cela, l'impôt plancher participe d'un mouvement plus large de reconfiguration des politiques fiscales autour de l'idée d'une contribution minimale garantie, indépendamment des techniques de planification ou des spécificités des régimes applicables.

**Les limites de l'approche unilatérale.** Pour autant, la proposition française, en dépit de sa technicité apparente, soulève des interrogations d'ordre systémique quant au modèle fiscal applicable aux contribuables ayant un patrimoine très important. Si elle s'inscrit dans la continuité des réflexions issues du rapport Zucman remis au G20<sup>75</sup>, elle s'en écarte sur

68. D'ailleurs, l'assiette de l'impôt plancher serait nettement plus large que celle de l'actuel IFI, lequel, depuis 2018, ne taxe que les actifs immobiliers. Elle englobe l'ensemble des actifs détenus par le contribuable. D'une certaine façon, l'impôt plancher prolonge des logiques portées par l'ancien ISF. Mais, ce dispositif ne se contente pas de réactiver son architecture. Il s'en démarque sensiblement, à plusieurs égards. En premier lieu, il opère un ciblage beaucoup plus resserré : alors que l'ISF touchait les patrimoines à partir de 1,3 million d'euros, l'impôt plancher ne s'appliquerait qu'aux patrimoines les plus riches : ceux supérieurs à 100 millions d'euros et sans prévoir de taux progressif. En second lieu, il ne prévoit pas – du moins à ce stade – les exonérations traditionnellement admises, telles que celles relatives aux biens professionnels.

69. Pour les subtilités de la jurisprudence sur cette question, voy. B. LIGNEREUX, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd., 2023, pp. 271-282.

70. Par ex., voy. Cons. const., 29 décembre 2013, déc. n° 2013-684 DC, *Loi de finances rectificative pour 2013*, cons. 29 : « Considérant que l'exigence de prise en compte des facultés contributives, qui résulte du principe d'égalité devant les charges publiques, implique qu'en principe, lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource ; que s'il peut être dérogé à cette règle, notamment pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale, de telles dérogations doivent être adaptées et proportionnées à la poursuite de ces objectifs ».

71. CE, Ass., 28 juin 2002, n° 232276, *min. c. Schneider Electric*, R/JF 10/02, n° 1080.

72. CE, 28 mars 2008, n° 271366, *Aznavour*, R/JF 6/08, n° 629.

73. Pour une affaire plus récente sur la question de l'articulation entre dispositions internes et stipulations conventionnelles, voy. CE, 13 mars 2025, n° 488080, *Sté Rubis*, R/JF 6/25, n° 424.

74. Sur cette question, de manière générale, voy. L. DOMINICI, *Les capacités contributives en droit fiscal français*, Thèse dactyl., Aix-Marseille, 2022.

75. Ce rapport propose plusieurs voies alternatives pour renforcer l'imposition des ultra-riches à l'échelle mondiale et, surtout, pour parvenir à une imposition minimale de 2 % de leur patrimoine. Il suggère notamment une méthode forfaitaire de présomption de revenus économiques – par exemple, considérer que les actifs génèrent en moyenne 6 % de rendement – afin de calculer une assiette minimale imposable. Une autre piste consisterait à intégrer les plus-values latentes dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Enfin,

un point fondamental. Là où le rapport préconisait une réponse concertée à l'échelle internationale, la proposition parlementaire adopte une démarche strictement unilatérale<sup>76</sup>. Or, dans un contexte d'interdépendance croissante entre les États en matière d'élaboration des normes fiscales, cette orientation fait naître une tension structurelle : peut-on raisonnablement espérer traiter une problématique d'ampleur mondiale – en l'occurrence, la sous-imposition des contribuables les plus fortunés – au moyen d'un instrument exclusivement national ? Certes, le caractère ciblé et hautement symbolique de l'impôt plancher lui confère une dimension expressive indéniable, susceptible de produire des effets d'entraînement sur la scène internationale. Il n'en demeure pas moins que l'économie générale du dispositif repose sur une logique autonome, qui apparaît en décalage avec les dynamiques contemporaines de coopération fiscale. Les avancées concrètes réalisées à travers l'accord international sur les deux piliers et l'adoption de la convention multilatérale *Base Erosion and Profit Shifting* attestent que les solutions multilatérales ne relèvent plus de l'utopie, mais d'une faisabilité désormais acquise<sup>77</sup>, même si des difficultés régulières existent avec les États-Unis ou d'autres États membres de l'Union européenne (la Pologne ou la Hongrie récemment, par exemple, dans le cadre de l'adoption de la directive européenne sur le Pilier 2). Dans ce contexte, toute réforme nationale d'ampleur, pour s'inscrire dans la durée, semble devoir envisager son articulation avec l'ordre fiscal international en construction.

**Les atouts de l'approche coordonnée.** Une discussion approfondie, assortie d'une véritable négociation internationale, pourrait utilement déboucher sur un accord permettant d'appréhender de manière plus rigoureuse et équitable la répartition du droit d'imposer le patrimoine des contribuables les plus fortunés entre les États. Une telle coordination interétatique, fondée sur une évaluation partagée entre les États

plus directement, est envisagée la création d'un impôt sur la fortune avec un taux minimal de 2 % sur le patrimoine. La proposition des parlementaires se rapproche donc de cette dernière voie.

76. Cette démarche unilatérale est d'ailleurs, curieusement, soutenue par l'économiste G. ZUCMAN, dès lors qu'il s'attache à reconnaître l'intérêt de la coordination dans son rapport.

77. Sur ces questions, voy. not. E. JUEN et H. TOURARD (dir.), *L'avènement d'un droit fiscal mondial*, coll. « Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux », LexisNexis, 2024 ; S. LAMBERT-WIBER (dir.), *Les nouvelles normativités fiscales extra-étatiques*, coll. « Droit & économie », Bruylant, 2023 ; Th. LAMBERT, *L'impôt dans une économie mondialisée : contribution à une théorie générale de l'impôt*, op. cit. Pour une approche plus critique, voy. J.-C. MARTINEZ, *Le nouvel ordre mondial des impôts. Westphalie ou fumigène?*, A. Pedone, 2024.

d'un taux effectif d'imposition minimum du capital ou sur l'instauration, par exemple, d'un mécanisme complémentaire d'imposition (connu à travers la terminologie anglaise de *top-up tax*) présenterait une innovation majeure en la matière<sup>78</sup>. Dans cette perspective, et sans renier la place qu'est censé occuper le Parlement dans le cadre de la détermination de la politique fiscale, il paraît en même temps tout à fait légitime de s'interroger sur l'opportunité de conditionner la mise en œuvre d'un impôt plancher à un accord entre les États. Une telle démarche serait probablement plus conforme aux exigences d'une justice fiscale conçue, cette fois, non plus seulement entre contribuables, mais entre États dans la répartition de la matière imposable<sup>79</sup>. Car un prélèvement de cette nature, s'il devait être instauré unilatéralement, pourrait avoir pour effet de capter une base taxable normalement rattachée à un autre État, selon sa législation interne ou en vertu d'une convention fiscale bilatérale. Dès lors, une conception strictement nationale de la justice fiscale pourrait entrer en contradiction avec celle portée par d'autres États, au risque d'ouvrir des conflits de souveraineté fiscale<sup>80</sup>. Plus fondamentalement, dans un contexte où la sous-imposition des ultra-riches constitue un défi partagé par plusieurs États, l'approche unilatérale semble d'autant plus fragile qu'elle expose la réforme à l'instabilité. Sans coordination internationale, l'impôt plancher risquerait d'être perçu comme un instrument conjoncturel, rattaché à une lecture idéologique ou partisane de la justice fiscale et donc potentiellement voué à disparaître au gré des alternances politiques. Or, exposer la fiscalité patrimoniale à une instabilité normative chronique, au-delà de ses conséquences sur l'activité économique de la France (mais ce n'est pas notre propos ici), ne semble pas le meilleur moyen de garantir le principe fondamental du consentement à l'impôt. À l'inverse, l'inscrire dans une logique de coordination internationale permettrait de le fonder comme un principe structurant de l'imposition du capital. Ce faisant, l'impôt plancher sur la fortune serait davantage apte à s'inscrire dans une temporalité longue. Ainsi, c'est son acceptabilité qui pourrait en ressortir renforcée.

78. Pour des difficultés de mise en œuvre, néanmoins, voy. not. R. S. AVI-YONAH, « A Global Wealth Tax », *Tax notes international* 2024, vol. 115, n° 12, pp. 1791-1795.

79. P. ESSERS, « International Tax Justice between Machiavelli and Habermas », *Bulletin for International Taxation* 2014, vol. 2, n° 2 ; D. GUTMANN, « Globalisation et justice fiscale », *Revista internacional de direito tributário* 2004, vol. 1, n° 1, pp. 27-45.

80. Pour les différentes perspectives de justice fiscale dans l'ordre fiscal international, voy. J. STARK, « Tax Justice Beyond National Borders-International or Interpersonal? », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2022, vol. 42, n° 1, pp. 133-160.

En tout état de cause, l'innovation normative que constituerait l'instauration d'un impôt plancher ne saurait se déployer sans le respect des garanties fondamentales reconnues aux contribuables, en particulier celles de nature constitutionnelle. Certes, la question de l'applicabilité concrète de ces garanties dans le cadre d'une contribution minimale fondée sur le patrimoine soulève des interrogations, que nous examinerons ultérieurement. Il n'en demeure pas moins que la proposition parlementaire semble faire le choix, non d'adapter ces garanties au dispositif envisagé, mais de les mettre à distance, en assumant une forme de rupture implicite avec les standards juridiques habituels. Une telle posture n'est pas sans conséquence. D'une part, elle affaiblit la solidité juridique du mécanisme, en l'exposant à un risque contentieux non négligeable dans le cas de figure où le dispositif serait adopté par le Parlement. D'autre part, elle peut nuire à son acceptabilité sociale, dans la mesure où l'adhésion à l'impôt repose, en grande partie, sur la perception d'un cadre juridique équilibré, garant du respect des droits fondamentaux. En somme, l'efficacité juridique du dispositif ne peut être dissociée de sa légitimité et cette dernière suppose que l'exigence de justice fiscale ne se fasse pas au détriment des principes qui, en réalité, fondent l'État de droit.

## B. Une mise à distance assumée des exigences constitutionnelles

### Tenir compte des exigences constitutionnelles.

L'impôt plancher sur la fortune se présente comme une réponse innovante à une revendication de justice fiscale. Là aussi, une interrogation structurelle se pose : peut-on faire prévaloir cette conception de justice fiscale, du moins sa traduction juridique, sans heurter les garanties fondamentales, notamment celles tirées du bloc de constitutionnalité, en particulier du principe d'égalité en matière fiscale ? Il ne fait aucun doute que le législateur dispose d'une large latitude pour définir l'assiette, le taux et les modalités des impositions de toutes natures. Mais cette liberté d'appréciation tirée du principe de légalité, consacré à l'article 34 de la Constitution, trouve ses bornes dans le respect des principes de valeur supra législative.

Sans préjuger du caractère conforme ou non du dispositif au bloc de constitutionnalité, et sans entrer ici dans le détail de l'argumentaire technique, il convient de reconnaître que la jurisprudence constitutionnelle pourrait s'apparenter à un obstacle à la pleine effectivité de l'impôt plancher tel qu'il est proposé. Plusieurs éléments du dispositif sont susceptibles de susciter un débat au regard d'exigences

constitutionnelles. À ce titre, le fait que soient inclus uniquement les contribuables ayant un patrimoine supérieur à 100 millions d'euros, pourrait être discuté sur le terrain du principe d'égalité devant la loi, garanti par l'article 6 de la DDHC<sup>81</sup>. Aussi, le taux unique de 2 % pourrait-il susciter quelques critiques, notamment en raison de son absence de progressivité<sup>82</sup>. D'aucuns pourraient également s'inquiéter de l'absence de dispositif corrigeant les effets de seuil – comme un mécanisme de décote<sup>83</sup> – en raison du franchissement d'assujettissement à l'impôt, car cet impôt plancher s'appliquerait dès le premier euro d'assiette<sup>84</sup>.

Plus largement, c'est l'absence de plafonnement attaché à ce dispositif qui suscite l'émoi de certains parlementaires opposés à la proposition. En effet, l'on sait pertinemment que depuis sa décision du 9 août 2012, certes de façon contestable, le Conseil constitutionnel invite clairement le législateur à accompagner l'ISF (ou un impôt analogue tel que l'IFI) d'un dispositif de plafonnement afin d'éviter que le montant de cet impôt ne dépasse un certain seuil des revenus disponibles des contribuables assujettis<sup>85</sup>.

81. Toutefois, la différence de traitement opérée par la proposition est susceptible de reposer sur une différence de situations entre contribuables, en rapport avec l'objet de cette proposition qui consiste à mettre fin potentiellement au caractère régressif de l'imposition sur les revenus.

82. Rappelons que le Conseil constitutionnel a eu le souci de « cristalliser » le caractère progressif de l'imposition du revenu. En ce sens, voy. M. COLLET, *L'impôt confisqué*, O. JACOB, coll. « Corpus », 2014, p. 66. À ce titre, la progressivité de l'imposition globale du revenu est aujourd'hui vue comme une exigence constitutionnelle. En ce sens, voy. Cons. const., 21 juin 1993, déc. n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 32; Cons. const., 20 mars 1997, déc. n° 97-388 DC, *Plans d'épargne retraite*, cons. 25; Cons. const., 30 décembre 1997, déc. n° 97-395 DC, *Loi de finances pour 1998*, cons. 32; Cons. const., 28 décembre 2000, déc. n° 2000-442 DC, *Loi de finances pour 2001*, cons. 5; Cons. const., 29 décembre 2012, déc. n° 2012-662 DC, *Loi de finances pour 2013*, cons. 16, 25, 47 et 122. Sur cette question, bien connue, voy. X. PRÉTOT, « Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ? », *Dr. Soc.*, 1993, n° 9/10, p. 790.

En revanche, à l'heure actuelle, il est plus délicat de savoir si cette exigence s'étend aux autres impositions, en particulier aux impôts sur le patrimoine. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est beaucoup plus floue qu'en matière d'IR, comme en témoigne la décision portant sur la réforme de l'été 2011 conduisant à l'altération de la progressivité du barème de l'ISF. En ce sens, voy. Cons. const., 28 juillet 2011, déc. n° 2011-638 DC, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. 19.

83. S'agissant du mécanisme de décote institué lors de la réforme de l'ISF à l'été 2011, voy. Cons. const., 28 juillet 2011, déc. n° 2011-638 DC, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. 21.

84. Sur les effets de seuil, voy. Cons. const., 23 juillet 1999, déc. n° 99-416 DC, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 7 et s.; Cons. const., 21 décembre 1999, déc. n° 99-422 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 14; Cons. const., 13 octobre 2011, déc. n° 2011-180 QPC, cons. 7; Cons. const., 20 novembre 2015, déc. n° 2015-498 QPC, *Sté SIACI Saint-Honoré SAS et a.*, cons. 7.

85. Cons. const., 9 août 2012, déc. n° 2012-654, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, cons. 33.

Pour l'heure, cette décision n'a pas été généralisée à l'ensemble des impôts sur le capital, ce qui peut alors faire douter quant à son application à l'impôt plancher sur la fortune. Mais surtout, cette contribution repose sur une logique singulière, différente de celle guidant l'ex-ISF ou l'IFI. En effet, sur le plan technique, il s'agit d'établir un minimum d'imposition que la collectivité exigerait de ces contribuables. Puis, sur le plan de la finalité même du dispositif, rappelons qu'il aurait normalement vocation à rétablir la progressivité de l'imposition globale des revenus.

**L'embarras potentiel.** Or, l'étude de la jurisprudence montre que le Conseil constitutionnel reste très attaché à ce que l'imposition globale des revenus des particuliers soit progressive<sup>86</sup>. D'ailleurs, dans le cas de figure où le juge serait amené à apprécier la conformité de l'impôt plancher sur la fortune à la Constitution, il devrait faire face à deux logiques qui, sur le plan normatif, ont la même valeur : exiger un plafonnement, d'un côté, et assurer la progressivité de l'imposition des revenus, d'un autre côté. Le Conseil constitutionnel viendrait-il privilégier l'une par rapport à l'autre ? En obligeant un plafonnement, n'est-ce pas l'ambition de mettre fin au caractère régressif de l'imposition des revenus qui en pâtirait ? En même temps, en refusant l'exigence d'un plafonnement, le Conseil constitutionnel ne risquerait-il pas de donner son assentiment vis-à-vis d'une potentielle imposition confiscatoire ou excessive ?<sup>87</sup> Telle qu'elle est présentée, la situation a de quoi mettre mal à l'aise. Car, tout compte fait, si l'on est un tant soit peu attaché à l'idée selon laquelle « l'impôt légitime c'est l'impôt démocratique »<sup>88</sup>, cette question de privilégier l'une ou l'autre conception mériterait, nous croyons, d'être débattue au Parlement plutôt qu'à l'aile Montpensier du Palais Royal.

**Un Parlement juridiquement contraint.** À bien des égards, la proposition parlementaire peut également se lire comme l'expression d'une sorte de contestation des cadres juridiques qui régulent traditionnellement l'action du législateur en matière fiscale. En filigrane, elle semble porter une volonté de réaffirmer une forme de souveraineté parlementaire dans la définition des modalités de l'impôt. Ce faisant, elle

s'écarte – au moins partiellement – des canons jurisprudentiels établis<sup>89</sup>. De manière générale, il est permis de s'interroger sur les effets d'une jurisprudence constitutionnelle de plus en plus structurante et contraignante<sup>90</sup>. À force de borner la marge de manœuvre du législateur, ne risque-t-on pas d'en venir à confier au juge le soin de trancher, *in fine*, la conception de justice fiscale à faire prévaloir ? Cette mise à distance du juge constitutionnel par les parlementaires favorables à la proposition de loi révèle un désajustement croissant entre deux rationalités : l'une, juridique, fondée sur la préservation de principes constitutionnels solidement ancrés ; l'autre, politique, orientée vers le choix collectif d'un modèle de répartition de la charge publique. Cette dualité n'est pas nouvelle en droit fiscal. Simplement, l'instauration d'un impôt plancher en exacerbe les frictions. Elle oblige, en définitive, à repenser les frontières entre la légitimation politique de l'impôt et son encadrement jurisprudentiel, dans un contexte où l'exigence de justice fiscale risque de devenir, elle-même, un objet de débat constitutionnel. Mais, ce que révèle l'impôt plancher, au-delà de ses fragilités techniques, c'est peut-être une crise plus profonde, celle de la capacité du législateur à porter une réforme fiscale structurante sans se heurter à un carcan juridique qu'il n'a plus totalement la main de modifier.

**Une adaptation nécessaire.** Une chose semble acquise. La conception de justice fiscale défendue par les parlementaires à l'origine de la proposition de loi ne saurait s'abstraire des exigences constitutionnelles qui encadrent l'élaboration et la mise en œuvre des normes fiscales. À défaut d'une prise en compte rigoureuse de ces exigences, l'impôt plancher s'exposerait à un risque juridique non négligeable. De plus, une éventuelle censure par le Conseil constitutionnel pourrait continuer d'alimenter le sentiment d'une impuissance normative du législateur sur les grands enjeux fiscaux. Elle renforcerait aussi les critiques déjà formulées à l'égard d'un contrôle perçu comme un frein à l'évolution des impôts que l'on souhaite collectivement privilégier. Une ambivalence structurante apparaît alors. Faut-il adapter l'ambition de l'impôt plancher aux contraintes connues du droit positif, ou repenser les standards du contrôle pour permettre à cette ambition de s'inscrire durablement ?

86. En ce sens, voy. Cons. const., 29 décembre 1990, déc. n° 90-285 DC, *Loi de finances pour 1991*, cons. 40.

87. La question du caractère confiscatoire de l'impôt ou de l'imposition excessive est à l'origine d'une littérature abondante. Pour une étude sur cette question, voy. not. Ch. DE LA MARDIÈRE (dir.), « Dossier. L'impôt confiscatoire », *R.E.I.D.F.*, 2017, n° 2, pp. 127 et s. ; P.-L. ROUZAUD, *L'impôt confiscatoire : notion et jurisprudence*, Larcier, 2016 ; F. PEZET, « Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises », *Dr. fisc.*, 2013, n° 22, ét. 300.

88. M. BOUVIER, « La question de l'impôt idéal », *op. cit.*, p. 17.

89. En ce sens, voy. Commission des finances, *Rapport sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, instaurant un impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches*, Sénat, n° 689, 2025, p. 55 : « M. Claude Raynal, président. – [...] Si certains arguments peuvent effectivement être invoqués, ils ne doivent pas servir systématiquement de repoussoirs, comme par exemple le risque d'inconstitutionnalité. Nous verrons bien ce que dira le Conseil constitutionnel, sans nous y substituer ! ».

90. M. COLLET, *L'impôt confisqué*, *op. cit.*

Certes, il n'est pas exclu que, face aux spécificités de l'impôt plancher et à la pression médiatique ou politique, dans le cas où la proposition serait adoptée et dans l'éventualité d'une saisine, le juge constitutionnel soit conduit à faire évoluer ses outils d'analyse. Cependant, plutôt que d'espérer une reconfiguration du contrôle constitutionnel, sans doute, par pragmatisme, conviendrait-il que le législateur affine son ambition en suivant des exigences bien connues. Ce consensus constitue, au fond, un impératif méthodologique, bien que l'on mesure parfaitement qu'il puisse s'apparenter pour certains à une forme de résignation. Mais nous croyons que c'est à cette double condition – fidélité aux principes constitutionnels et clarification des finalités poursuivies – que l'impôt plancher pourra être reçu non comme un simple signal politique, mais comme un véritable levier de transformation de la justice fiscale.

## Conclusion

L'instauration d'un impôt plancher ne constituerait pas un simple ajustement technique. Cette proposition de réforme prétend refonder les principes de l'imposition du capital, à travers une revendication explicite de justice fiscale. Mais pour qu'un tel impôt s'inscrive durablement, encore faut-il qu'il repose sur des fondations solides. Il ne s'agit pas ici de disqualifier l'ambition portée par les parlementaires. Nous pensons qu'il s'agit avant tout d'une question idéologique qui doit être portée et discutée dans l'enceinte parlementaire, davantage que dans le cadre de la présente contribution. Plus exactement, notre objectif est d'examiner dans quelle mesure cette proposition peut recevoir les conditions de sa légitimation, au-delà du seul moment politique qui l'a vue naître.

Une telle ambition suppose de ce fait une consolidation à triple niveau. Sur le plan politique, toute réforme fiscale structurante semble désormais devoir s'articuler à une dynamique de coopération internationale, en particulier lorsque le G20 et l'OCDE sont favorables à l'amorce d'un chantier sur le même

thème. L'expérience récente de la taxe sur les services numériques l'illustre : l'isolement affaiblit, la coordination crédibilise et évite accessoirement une escalade de mesures de rétorsion entre les États<sup>91</sup>. En l'absence d'un ancrage *a minima* concerté ou au mieux coordonné, l'impôt plancher risquerait d'apparaître comme une mesure conjoncturelle, exposée à l'instabilité législative et aux effets de concurrence fiscale internationale. Sur le plan sociologique, ensuite, toute réforme significative suppose de s'ancrer dans une finalité lisible et assumée : or, si la justice fiscale peut remplir ce rôle, elle doit faire l'objet d'un usage clair et cohérent, à défaut de quoi elle devient un écran rhétorique au service d'objectifs confus. Sur le plan juridique, enfin, l'acceptabilité de l'impôt repose toujours sur sa conformité aux principes de valeur supra législative et aux exigences en découlant. C'est au juge qu'il reviendra de trancher, dans les marges d'appréciation qui lui sont reconnues, la validité du dispositif. Dans ce cadre, les parlementaires ne sauraient faire l'économie d'un véritable travail de réflexion et d'anticipation juridique.

En réalité, instrumentaliser la justice fiscale pour légitimer une mesure ciblée revient moins à défendre l'impôt qu'à fragiliser les fondements de son acceptabilité. Transformé en marqueur idéologique, l'impôt devient vulnérable à l'instabilité et à la contestation. Une telle trajectoire fragilise l'ambition même de bâtir un impôt juste, pérenne et accepté. C'est précisément pour conjurer cet écueil que le regard du juriste s'avère non seulement utile, mais pleinement complémentaire à celui de l'économiste – non comme simple technicien de la norme, mais comme garant de sa cohérence systémique et de sa légitimité. Encore faut-il que sa parole soit entendue. Trop souvent relégué à l'arrière-plan des grandes discussions fiscales, le point de vue du juriste mériterait d'être revalorisé. Il pourrait ainsi contribuer à une meilleure intelligibilité des choix normatifs relatifs à l'impôt. Peut-être est-ce là, au fond, l'héritage discret de ceux que l'on appelait jadis les « faiseurs de système »<sup>92</sup>.

91. De manière générale, voy. T. DAGAN, « Competition vs. cooperation in international taxation », in Y. BRAUNER (dir.), *Research Handbook on International Taxation*, Edward Elgar, 2020, pp. 141-152 ; R. AVI-YONAH, « Unilateralism and multilateralism in international tax », in C. ELLIFFE (dir.), *International tax at the crossroads. Institutional and Policy Reform in the Era of Digitalisation*, Edward Elgar, 2023, pp. 71-94. Sur l'intérêt de l'approche multilatérale sur les questions fiscales, voy. Conseil des prélèvements obligatoires, *Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales*, Les notes du CPO, n° 2, 2021.

92. En ce sens, voy. J. RIVERO, « Apologie pour les "faiseurs de systèmes" », *Dalloz*, 1951, chron. XXIII, pp. 99-102.



# CHRONIQUES

## CHRONICLES

### **Actualité fiscale des organisations internationales (OCDE / G20)**

#### **Sous la responsabilité de Florent ROMBOURG**

- 361 Vers un effondrement inéluctable des deux Piliers OCDE? – Florent ROMBOURG
- 366 Le renouvellement de la comitologie onusienne – Jean GIARD

### **Droit fiscal des affaires**

#### **Sous la responsabilité de Karim SID AHMED et José ALBERTO SANZ DIAZ-PALACIOS**

- 371 *Droit belge*. L'exemption de participation en Belgique anno MMXXV – Jacques MALHERBE, Philippe MALHERBE et Jean THILMANY
- 382 *Droit espagnol*. Dépenses professionnelles et déductibilités fiscales : le point de vue du Conseil pour la défense du contribuable – María GARCÍA CARACUEL
- 387 *Droit italien*. La cohérence et l'efficacité fiscale des nouvelles formes européennes de résolution des crises d'entreprises – Adriano DI PIETRO

### **Relire les classiques fiscaux**

- 395 Fiscalité de guerre et impôt de solidarité. Commentaires historiques, économiques et juridiques sur l'Ordonnance du 15 août 1945 – Thierry LAMBERT

### **Actualité bibliographique**

- 397 Taxer l'intelligence artificielle – Thierry LAMBERT



# CHRONIQUE ■ Actualité fiscale CHRONICLE des organisations internationales (OCDE / G20)

*Tax news from international  
organization (OECD / G20)*

**Sous la responsabilité de Florent ROMBOURG**  
*Under the responsibility of Florent ROMBOURG*

## Vers un effondrement inéluctable des deux Piliers OCDE ?

*Towards the inevitable collapse of the two pillars of the OECD ?*



Florent ROMBOURG

*Maître de conférences en droit public de Nantes Université – Laboratoire Droit et Changement Social (DCS)*

Lorsque plus de 140 États ont décidé, en octobre 2021, de réformer d'une même voix le cadre international d'imposition des bénéficiaires des multinationales, il était difficile d'imaginer la situation que nous traverserions en 2025. En l'espace de quatre ans, la majorité des aspects essentiels des Piliers 1 et 2 ont pourtant vu leur mise en œuvre contestée par un nombre toujours plus grand d'États, l'universalisme promu par le Cadre inclusif OCDE ayant aujourd'hui définitivement cédé le pas à un protectionnisme fiscal étatique particulièrement marqué. Si la révolution fiscale promise en 2021 n'aura sans doute jamais lieu, le blocage des principales puissances étatiques n'entraîne pour autant pas la suspension des solutions développées par l'OCDE et d'ores et déjà transposées dans le droit interne de certains États. Nous avons dans le cadre de la précédente chronique insisté sur la complexité jusqu'ici inégalée du nouveau monde fiscal pensé par l'OCDE. Au regard du morcellement des solutions de redistribution des droits d'imposition entre États, qu'elles soient nationales ou régionales, l'ère de la complexité n'en est sans doute qu'à ses prémices. Cherchant légitimement à atténuer les effets négatifs de cette situation, les entreprises multinationales tenteront alors de se réfugier dans des havres de paix fiscaux où la simplicité dans l'application des régimes se couple bien souvent à des taux d'imposition effectifs attractifs. De quoi laisser encore de beaux jours à la concurrence fiscale interétatique...

*When over 140 states collectively agreed, in October 2021, to reform the international framework for the taxation of corporate profits, few could have foreseen the situation that would unfold by 2025. In just four years, the implementation of the key components of Pillars One and Two has been increasingly contested by a growing number of jurisdictions. The spirit of universalism once championed by the OECD's Inclusive Framework has now unmistakably yielded to a wave of pronounced fiscal protectionism.*

*While the long-heralded tax revolution of 2021 will likely never come to fruition, the current stalemate among the world's major powers has not brought the OECD's initiatives to a halt. Several of the organisation's proposed mechanisms have already found their way into the domestic law of certain states. As highlighted in our previous commentary, the fiscal architecture envisaged by the OECD represents an unprecedented level of complexity. Given the growing fragmentation of tax allocation mechanisms – both at the national and regional levels – the era of complexity appears to have only just begun.*

*In an effort to mitigate the adverse consequences of this fragmented landscape, multinational enterprises are likely to seek refuge in fiscal safe havens, where the simplicity of tax administration often coincides with attractively low tax rates. Such dynamics suggest that inter-state tax competition is far from over and may, in fact, enter a new phase of renewed vitality.*

Les activités fiscales du couple G20/OCDE (août 2024 à septembre 2025)<sup>1</sup> se sont, comme l'année 2023-2024, principalement concentrées sur le Pilier 2 avec toutefois une différence fondamentale. Lors de la précédente période, le temps était en effet pour le Cadre inclusif à la publication d'instructions administratives visant à éclairer l'interprétation de concepts autonomes contenus dans le modèle GloBE. À cette époque, aucun autre dispositif fiscal parallèle, défendu par un groupe d'États, ne poursuivait alors l'objectif du Pilier 2 d'assurer que chaque entreprise multinationale de plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires acquitte, indépendamment de sa localisation, au moins 15 % d'impôt sur ses bénéfices. Or, par une déclaration en date du 28 juin 2025, le G7 a décidé de soustraire les groupes américains de l'application des règles GloBE. En contrepartie, les États-Unis ont retiré la Section 899, en discussion au Congrès, qui visait à instaurer une « taxe de représailles » (*revenge tax*) à l'égard des revenus passifs versés à des contribuables résidant dans des États jugés hostiles aux intérêts américains<sup>2</sup>. Est-ce le début de la paix fiscale ?<sup>3</sup> Il est encore trop tôt pour le dire, le Cadre inclusif OCDE devant révéler, avant la fin d'année 2025, un système « juxtaposé » au Pilier 2 afin de répondre aux exigences américaines. D'innombrables questions, dépassant largement le cadre de notre chronique, se posent toutefois à la lecture de la déclaration du G7. Parmi les plus importantes sur un plan juridique, comment délimiter le champ d'application de l'exclusion des groupes américains ? Un régime de protection simplifiée permanent pourrait-il bénéficier aux groupes d'entreprises disposant d'entités constitutives dans des États où le taux effectif d'imposition est élevé ? Quelles sont les voies à emprunter pour assurer que le

nouveau système juxtaposé ne vide pas de sa substance la structure du Pilier 2 ? Enfin, quelle norme sera utilisée pour transcrire l'accord politique du G7 notamment au sein de l'Union européenne où les règles GloBE sont d'ores et déjà en vigueur dans le droit interne des États membres ? La réponse à ces interrogations mériterait pour chacune d'entre elles que lui soit réservée une contribution à part entière. Devant nous limiter à l'activité fiscale *stricto sensu* de l'OCDE, nous ferons uniquement état dans les prochains développements des principaux travaux techniques du Cadre inclusif concernant le Pilier 2 en tentant d'en cerner la portée pour ses destinataires.

Tous ces éléments feraient presque perdre de vue que le Pilier 1 constituait, au même titre que le Pilier 2, l'un des deux éléments essentiels pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Déjà, au titre de l'année 2023-2024, l'adoption du Montant A – solution visant à redistribuer aux États de marché une partie des profits résiduels des grandes multinationales – était plus qu'improbable. En effet, l'absence de prorogation l'été dernier de l'accord transitoire relatif aux taxes nationales sur les services numériques conclu par les États-Unis, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni<sup>4</sup> pouvait s'assimiler à un souhait de ces États de ne jamais voir le Montant A entrer en vigueur. L'abandon des discussions sur le Montant A nous semble aujourd'hui définitivement acté, celles-ci n'ayant vocation à reprendre que lorsque les différents régimes d'imposition minimum mondiale des multinationales seront coordonnés. Du Pilier 1, il ne reste ainsi que le Montant B dont l'objectif de simplification dans la détermination des prix de transfert de certaines transactions précisément délimitées, bien que louable, n'a rien de révolutionnaire. À ce titre, le Cadre inclusif OCDE poursuit ses missions traditionnelles de coordination et d'évaluation des pratiques de ses membres afin d'assurer une uniformisation dans l'application des standards internationaux de répartition des bénéfices.

1. Pour les chroniques antérieures, voy. F. ROMBOURG, « L'activité fiscale des organisations internationales : le temps des incertitudes dans l'achèvement d'un nouveau système fiscal international », *REIDF*, 2024, n° 3, pp. 383-396 ; L. STANKIEWICZ, « L'activité fiscale des organisations internationales », *REIDF*, 2015, n° 2, pp. 303-318 ; 2016, n° 3, pp. 374-390 ; 2017, n° 4, pp. 309-320 ; 2018, n° 4, pp. 555-564 ; 2019, n° 4, pp. 410-428 ; 2021, n° 4, pp. 409-441 ; 2022, n° 3, pp. 352-362 ; 2023, n° 4, pp. 399-404.

2. Par État hostile, il convient d'entendre tout État ayant adopté des « taxes injustes », notamment au regard de leur caractère extraterritorial.

3. D. GUTMANN, « Le Pilier 2, du G7 à l'UE 27 », *Fiscalité internationale*, 2025, n° 3.

4. Cet accord disposait que l'application de ces taxes, adoptées par les cinq États précités, donnerait lieu à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû dans ces États correspondant à l'excédent du montant desdites taxes sur le Montant A du Pilier 1 déterminé sur la base de la première année pleine d'application.

## I. L'actualité du Pilier 2

L'architecture du Pilier 2 repose sur deux composantes largement distinctes permettant de garantir que les entreprises multinationales soient assujetties à un impôt minimum sur les revenus générés dans chacune des juridictions où elles exercent leurs activités : les règles GloBE et la règle d'assujettissement à l'impôt (RAI). Rappelons que cette dernière permet à l'État de source, conformément au principe de taxation unique, de ne pas réduire son impôt à moins qu'il ne puisse être certain que le revenu fasse l'objet d'un assujettissement effectif dans un autre État<sup>5</sup>. Instrument conçu pour soutenir prioritairement les États en développement, particulièrement exposés à l'érosion de leur base d'imposition par des paiements transfrontières, la RAI commence progressivement, depuis cette année, à être intégrée dans les réseaux conventionnels. Tout comme l'année précédente, le Cadre inclusif OCDE continue à publier des orientations administratives sur l'interprétation des règles GloBE, bien que leur nombre ait diminué, au regard de l'attention prioritaire portée à la construction d'un système juxtaposé au Pilier 2. Plus significatif est le changement des destinataires de ces instructions : là où les premières orientations, notamment par le biais de régimes transitoires simplifiés, s'adressaient principalement aux entreprises multinationales, celles publiées cette année visent prioritairement à accompagner les États dans la mise en œuvre opérationnelle des règles GloBE.

### A. L'intégration progressive de la règle d'assujettissement à l'impôt dans les réseaux conventionnels

Si la RAI constitue dans les faits un renforcement des droits d'imposition des États de source, tout comme le Montant A du Pilier 1 pour les juridictions de marché, elle s'en distingue toutefois en ce qu'elle n'a pas pour objet de créer de toutes pièces un nouveau droit d'imposition au profit de ces États. Plutôt, comme le note l'OCDE, cette règle « procède de l'idée qu'un État de la source qui a cédé des droits d'imposition sur certains paiements intragroupes sortants dans le cadre d'une convention fiscale devrait être en mesure de récupérer une partie de ces droits lorsque le revenu en question est imposé (si tant est qu'il le soit) dans l'État du bénéficiaire (l'État de la résidence) à un taux inférieur à 9 % »<sup>6</sup>. Sont en substance concernés les

5. R. AVI-YONAH, « International Taxation of Electronic Commerce », *Tax Law Review*, 1997, vol. 58, p. 539.

6. OCDE, Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Règle d'assujettissement à l'impôt, Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, 2023.

intérêts et redevances ainsi que les paiements pour l'usage ou la concession de droits de distribution effectués entre sociétés liées. Point important pour la cohérence du Pilier 2, la RAI s'applique toujours prioritairement, son montant étant dès lors considéré comme un impôt couvert au sens du Pilier 2 de nature à augmenter le taux effectif d'imposition dans la juridiction de l'entité en charge du paiement du revenu. Dès le 3 octobre 2023, l'OCDE avait ainsi publié une convention multilatérale pour accélérer la mise en conformité des conventions bilatérales des États souhaitant adhérer à la RAI. Contrairement à l'Instrument multilatéral OCDE de 2017, dont la vocation est de coexister avec le réseau conventionnel existant en modifiant certaines de ses dispositions, cette nouvelle convention a pour objet de modifier directement les stipulations des conventions bilatérales incompatibles avec la RAI. Le 19 septembre dernier, neuf États (la Barbade, le Belize, le Bénin, Cabo Verde, l'Indonésie, la République démocratique du Congo, la Roumanie, Saint-Marin et la Turquie) ont procédé à sa signature, tandis que dix autres (la Belgique, la Bulgarie, le Costa Rica, la Mongolie, l'Ouzbékistan, le Portugal, le Sénégal, les Seychelles, la Thaïlande et l'Ukraine) ont formellement exprimé leur intention de le faire. Reste que cette évolution ne saurait, en l'état du droit, s'appliquer dans un contexte exclusivement communautaire. En effet, la mise en œuvre d'un tel dispositif, visant les paiements intragroupes ayant la nature d'intérêts ou de redevances, supposerait une réforme préalable de la directive 2003/49/CE, laquelle institue une exonération de toute retenue à la source sur ces revenus entre sociétés associées établies dans l'Union. Ainsi, dans l'ordre juridique de l'Union, les retenues à la source ne sauraient pour le moment être envisagées par l'État de source comme un mécanisme visant à assurer une application effective du principe de taxation unique, notamment en vue de prévenir les situations de double non-imposition.

### B. La focalisation des travaux techniques sur l'accompagnement des États

#### L'échange automatique des déclarations GloBE

– Nous avons, dans la précédente chronique, insisté sur les difficultés considérables rencontrées par les groupes d'entreprises pour rassembler l'ensemble des données nécessaires à la détermination du taux effectif d'imposition de chacune de leurs entités constitutives, conformément aux exigences des règles GloBE. De manière symétrique, le défi auquel sont confrontées les administrations fiscales apparaît tout aussi considérable : la vérification de la cohérence des déclarations

d'information GloBE déposées par les contribuables suppose un contrôle d'une ampleur inédite, compte tenu du volume et de la complexité des informations à examiner. Le Cadre inclusif a donc très rapidement mesuré la nécessité, d'une part, de simplifier les obligations déclaratives des contribuables et, d'autre part, d'aboutir à un système automatique d'échange d'informations entre administrations fiscales. À cette fin, un Accord multilatéral a été ouvert pour signature le 15 janvier 2025 afin de permettre – par exception au principe du dépôt local pour chaque entité constitutive – un dépôt centralisé de la déclaration d'information GloBE par l'entité mère ultime (EMU) ou l'entité déclarante désignée située dans une juridiction ayant conclu un tel accord avec les juridictions de résidence des entités constitutives. Une fois la déclaration reçue par la juridiction de résidence de l'EMU ou de l'entité désignée, ladite juridiction transmettra les informations pertinentes aux autres États de mise en œuvre du Pilier 2, au plus tard trois mois après la date limite de dépôt. Au 8 octobre, 21 pays ont déjà signé cet accord<sup>7</sup>. S'inscrivant dans le prolongement de ces travaux, le Conseil de l'UE a adopté le 14 avril 2025 la directive DAC 9 / Pilier 2 visant à imposer aux États membres de procéder à l'échange automatique des éléments pertinents contenus dans le modèle de déclaration d'information, modèle pour le moment identique à celui de la déclaration GloBE OCDE.

**La lutte contre les pratiques de contournement des règles GloBE** – Si le déploiement rapide du multilatéralisme en matière d'échange automatique d'informations reflète un souhait des États de coopérer fiscalement pour identifier efficacement les risques de méconnaissance des règles GloBE, le Cadre inclusif n'est toutefois pas dupe. Certains États, pourtant enclins à transposer dans leur ordre juridique l'impôt minimum complémentaire, ont réagi par le biais d'instrument fiscaux et non fiscaux, souvent des subventions, pour contrebalancer les effets de la redistribution induite par le Pilier 2<sup>8</sup>. De telles pratiques, si elles ne sont pas encadrées, risquent dès lors de compromettre l'objectif poursuivi par les règles GloBE. Des orientations sont ainsi prochainement attendues pour mieux cerner ces avantages susceptibles de remettre en cause le statut « qualifié » d'un impôt minimum national<sup>9</sup>.

7. Pour le tableau des États signataires, cf. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-transparency-and-international-co-operation/gir-mcaa-signatories.pdf>.

8. Pour un exposé assez détaillé, au 31 mai 2025, des mesures fiscales incitatives adoptées par les États depuis l'entrée en vigueur du Pilier 2, voy. KPMG, Pillar Two and Tax Incentives, mai 2025, disponible sur : <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmgsites/xx/pdf/2025/06/pillar-two-and-tax-incentives-may-2025.pdf>.

9. Nous ne reviendrons pas sur l'exercice de qualification des règles composant l'architecture du Pilier 2, si ce n'est pour mentionner

Au cours de cette année 2025, le Cadre inclusif s'est toutefois déjà penché sur l'interprétation du régime de transition de l'article 9.1.1 et 9.1.2 du modèle GloBE afin d'éviter que sa mise en œuvre ne permette aux groupes ou aux administrations fiscales – soucieuses de préserver leur compétitivité fiscale – d'atténuer ou annuler la taxation complémentaire due au titre des revenus faiblement imposés. Rappelons que ce régime permet aux contribuables d'intégrer les impôts différés actifs (IDA) établis avant l'entrée en vigueur des règles GloBE, sans qu'il soit ainsi nécessaire de déterminer, pour chacun d'entre eux, s'ils ont vocation à être pris en compte au titre du calcul du taux effectif d'imposition des entités concernées. Conformément aux instructions administratives du 15 janvier 2025, les IDA générés lors d'une transaction dont la date est ultérieure au 30 novembre 2021 doivent être exclus de l'application de l'article 9.1.1 lorsqu'ils présentent certaines caractéristiques. Ainsi, ne pourront être considérés comme des impôts couverts au sens des règles GloBE, les IDA non comptabilisés dans les états financiers autorisés ou encore ceux liés à une super-déduction accordée au titre d'un investissement. De même, certains accords avec des gouvernements générant des IDA, comme l'octroi d'un allègement fiscal exceptionnel ou une modification rétroactive du traitement fiscal d'une opération déjà évaluée, s'inscrivent en contrariété avec l'objectif poursuivi par le Pilier 2 et ne pourront ainsi, par principe, avoir d'impact sur le taux effectif d'imposition de l'entité bénéficiaire.

## II. Aperçu des autres travaux de l'OCDE/G20

Afin de permettre aux parties tenantes d'appréhender correctement les modifications du cadre fiscal international d'imposition des multinationales, l'OCDE doit faire œuvre de pédagogie. Sans la publication d'outils d'automatisation, d'orientations administratives ou encore de modèles d'accord il ne serait en effet pas possible, au regard de la diversité des pratiques des États membres, d'aboutir à une application cohérente et coordonnée des solutions retenues. Or, la tâche pour l'OCDE apparaît particulièrement ardue en ce que les solutions qu'elle développe visent principalement à une uniformisation des pratiques des administrations fiscales et des entreprises. Ainsi en est-il particulièrement

qu'en l'absence pour le moment d'un processus de *peer review* pour certifier qu'un État a correctement mis en œuvre les règles Pilier 2, il revient aux États eux-mêmes de procéder à la certification de leur transposition. À ce titre, l'OCDE a publié, le 15 janvier 2025, des tableaux faisant état des juridictions considérant qu'elles disposent d'une règle d'inclusion du revenu et d'un impôt complémentaire qualifiés.

du Montant B ou encore des informations devant être fournies par chaque entreprise multinationale disposant d'un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros au titre de la déclaration pays par pays.

**Concernant le Montant B** – Rappelons que le Montant B vise à simplifier et rationaliser l'application du principe de pleine concurrence pour les activités de commercialisation et de distribution de base afin notamment d'atténuer les difficultés auxquelles font face les juridictions à faible capacité lors du contrôle des politiques de prix de transfert des groupes multinationaux. Nous avons noté dans le cadre de la précédente chronique que si le travail de l'OCDE avait été remarquable concernant l'éclaircissement de notions essentielles, certaines zones d'ombre persistaient néanmoins s'agissant de la délimitation du champ d'application, du calcul du montant correct de rémunération à accorder à la partie testée et de la sécurité juridique entourant la mise en œuvre de l'approche. Au titre de la période couverte par la présente chronique, aucune orientation administrative substantielle n'a été publiée. Seulement, l'OCDE a diffusé, le 19 décembre 2024, un nouvel « Outil de tarification » dans le but d'automatiser les calculs de la marge d'exploitation des transactions éligibles à l'approche simplifiée et rationalisée du Montant B. La volonté de réduire les obligations de mise en conformité doit être saluée mais il n'en demeure pas moins que l'opacité reste à ce jour intacte quant à la détermination de la tarification du Montant B. Des documents sont à ce titre attendus de l'OCDE pour comprendre les raisons du choix d'une matrice représentant des intervalles de marge d'exploitation s'étendant, selon la classification de l'entité testée, de 1,5 % à 5,5 %.

Plus fondamentalement encore, c'est surtout l'absence d'adoption par un quelconque État du Montant B qui inquiète actuellement, seul le Mexique ayant manifesté son intention de mettre en œuvre provisoirement cette solution. Selon l'OCDE, ce retard trouverait une justification au regard de l'importance prise par les travaux Pilier 2, les États attendant qui plus est l'issue définitive des discussions quant à la redistribution des droits d'imposition au profit des juridictions de marché. Gageons que l'abandon du Montant A permettra, au moins, aux juridictions de disposer de plus de temps pour réfléchir à l'adoption du Montant B. Qui sait, peut-être même de basculer, comme l'exige les États-Unis, vers une généralisation du caractère contraignant de l'approche, ceci afin de satisfaire pleinement les objectifs de certitude fiscale et de limitation des différends que le Montant B était censé pourtant poursuivre originellement. Seul lot de

consolation, les États se sont engagés à ne pas remettre en cause le résultat de l'approche dès lors que l'entité testée se situe dans une « juridiction à faible capacité ». Concernant l'État français, à la lecture du BOFIP du 23 juillet 2025<sup>10</sup>, aucun État ne satisfait aux critères posés pour identifier une telle juridiction.

**Concernant la déclaration pays par pays** – Standard minimum du projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), la déclaration pays par pays permet aux administrations fiscales d'identifier plus efficacement les risques en matière de prix de transfert s'agissant des groupes d'entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires annuel est égal ou supérieur à 750 millions d'euros. Rappelons au titre du Pilier 2 que les tests pour bénéficiaire du régime de protection temporaire, *i.e.* le test *de minimis*, le test du taux effectif d'imposition simplifié et le test de profit de routine, s'appuient sur les données extraites des déclarations pays par pays (CBCR) dites « qualifiées » car préparées à partir d'états financiers eux-mêmes « qualifiés ». La déclaration pays par pays devient dès lors d'une importance capitale. Ce n'est donc pas un simple hasard si l'OCDE a publié en mai 2025 un rapport présentant les erreurs les plus communément commises par les groupes soumis à cette déclaration<sup>11</sup>. Quatre principales erreurs sont à ce titre évoquées : les erreurs de pur formalisme, les erreurs tenant à la cohérence des informations fournies, les erreurs relatives au périmètre de la déclaration et les erreurs au titre du dépôt. Nous renvoyons à l'article de B. Gibert, C. Pasquier et A. Eyraud pour une analyse précise du type d'erreurs ciblées et des mesures correctives à adopter selon le rapport de mai 2025<sup>12</sup>. Seulement, notons que s'agissant du champ des entités à intégrer, l'OCDE rappelle une fois encore que toutes les entités constitutives d'un groupe doivent être mentionnées au titre de la déclaration pays par pays, sans se limiter aux entités consolidées, ce qui n'est pas sans poser de difficultés de coordination entre les périmètres consolidation, CBCR et GloBE. Ainsi, pour les groupes souhaitant bénéficier du régime de protection temporaire au titre du Pilier 2, il conviendra de faire preuve de vigilance en se focalisant uniquement sur les entités contrôlées, les entités non contrôlées consolidées par mise en équivalence devant être exclues afin de déterminer si l'un des trois tests, cité précédemment, est satisfait.

10. BOI-BIC-BASE-80-10-50, 23 juillet 2025.

11. OCDE, Common errors made by MNE groups in preparing Country-by-Country reports, mai 2025.

12. B. GIBERT, C. PASQUIER, A. EYRAUD, « Coopération administrative et règlement des différends », *Fiscalité internationale*, 2025, n° 3, pp. 215-218.

# Le renouvellement de la comitologie onusienne

*The renewal of UN comitology*



Jean GIARD

*Docteur en droit public*

Dans le cadre de la chronique de l'activité fiscale des organisations internationales (d'août 2024 à septembre 2025), cet article revient sur l'action et le positionnement de l'ONU en matière de coopération fiscale internationale.

*As part of the chronicle of the tax activities of international organizations (from August 2024 to September 2025), this article focuses on the action and stance of the UN in international tax cooperation.*

Depuis plusieurs années l'Organisation des Nations Unies (ONU) tente de se positionner comme un acteur central dans la gouvernance fiscale internationale, face à l'hégémonie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutenue par le G20. Alors que cette dernière domine la production des normes fiscales mondiales, l'ONU, par le biais de son Conseil économique et social (ECOSOC) et de son comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, cherche à promouvoir une approche plus inclusive, centrée sur les besoins des pays en développement.

Cette initiative s'inscrit dans un contexte de tensions croissantes entre les pays du Nord et du Sud, où les premiers défendent un système fiscal international structuré autour des standards de l'OCDE, tandis que les seconds réclament une représentation plus équilibrée et des règles adaptées à leurs réalités économiques. Le 24 décembre 2024, l'ONU a franchi une étape symbolique et concrète : l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution n° 79/235 créant un comité intergouvernemental chargé d'élaborer une convention-cadre, et l'ouverture des premières sessions de négociation en 2025<sup>1</sup>. Ces travaux visent à répondre aux lacunes du système actuel, notamment en matière de fiscalité numérique, de lutte contre les flux financiers illicites et d'inclusion

des pays en développement dans la définition des standards fiscaux internationaux.

Par cette résolution, les Nations Unies s'inscrivent dans une démarche de renouvellement et de diversification des méthodes et des thématiques abordées, qui caractérise particulièrement la période couverte par cette chronique. Ce sont désormais deux comités distincts et renouvelés qui mènent en parallèle les travaux onusiens sur la coopération fiscale internationale. Ce bicéphalisme interroge le futur de la comitologie onusienne en matière fiscale.

## I. La création d'un comité intergouvernemental de négociation au renfort du projet de convention-cadre en matière fiscale

Le projet de convention-cadre des Nations Unies en matière fiscale trouve ses origines dans le programme d'action d'Addis-Abeba, en 2015, dans lequel l'Assemblée générale des Nations Unies affirmait notamment que la « coopération fiscale internationale doit être universelle dans son approche et sa portée »<sup>2</sup>.

La mention d'une ambition universelle en matière fiscale en 2015 fait directement écho aux travaux

1. Nations Unies, Assemblée générale, *Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies*, résolution adoptée le 24 décembre 2024, distr. générale 31 décembre 2024, A/RES/79/235, disponible sur : <https://docs.un.org/A/RES/79/235>.

2. Nations Unies, Assemblée générale, *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième conférence internationale sur le financement du développement (Programme d'action d'Addis-Abeba)*, résolution adoptée le 27 juillet 2015, distr. générale 17 août 2015, A/RES/69/313, § 28, p. 11, disponible sur : <https://docs.un.org/A/RES/69/313>.

menés par l'OCDE et en particulier à la publication, la même année, du « paquet BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*), projet en 15 actions avalisé par le G20 pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Ces actions se sont notamment concrétisées par une avancée majeure de la coopération fiscale internationale consistant en la création, en 2016, du cadre inclusif sur le BEPS, réunissant aujourd'hui 147 pays, et par la signature par 105 d'entre eux de l'instrument multilatéral sur le BEPS. Cet instrument sans précédent met à jour le réseau de conventions fiscales bilatérales et constitue une étape décisive dans la multilatéralisation du droit fiscal international<sup>3</sup>. Bien que de nombreux pays en développement participent au cadre inclusif sur le BEPS, les travaux qui y sont menés ont pu être critiqués en ce qu'ils privilégient les économies du G20 et des pays développés, par exemple en promouvant l'imposition dans l'état de résidence plutôt que dans l'état de la source – point d'opposition traditionnel entre les travaux de l'OCDE et de l'ONU en matière fiscale. La proposition d'une convention-cadre des Nations Unies s'inscrit dès lors comme la continuation de la multilatéralisation initiée par le BEPS, mais cette fois au profit des pays en développement.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale des Nations Unies a commandé, en 2022, la réalisation d'un rapport sur les instruments juridiques internationaux en matière de coopération fiscale internationale<sup>4</sup>. Ce rapport, publié en 2023<sup>5</sup>, prônait le renforcement du rôle de l'ONU en matière fiscale et proposait plusieurs options d'actions, dont celle d'une convention-cadre des Nations Unies en matière fiscale. C'est cette option que l'Assemblée générale a retenue le 22 décembre 2023<sup>6</sup>, chargeant un comité intergouvernemental spécial d'élaborer un

mandat pour cette convention-cadre<sup>7</sup>. Ce mandat<sup>8</sup> a finalement été adopté par la résolution n° 79/235 du 24 décembre 2024<sup>9</sup>, avec trois objectifs affirmés :

« a) mettre en place une coopération fiscale internationale pleinement inclusive et efficace, tant sur le fond que sur la forme ;

b) mettre en place un système de gouvernance de la coopération fiscale internationale permettant de relever les défis fiscaux présents et à venir à mesure qu'ils se présentent ;

c) mettre en place un système fiscal international inclusif, juste, transparent, efficace et équitable, contribuant véritablement au développement durable, en vue d'accroître la légitimité, la sécurité juridique, la résilience et l'équité des règles fiscales internationales, tout en s'attaquant aux problèmes qui entravent le renforcement de la mobilisation des ressources nationales »<sup>10</sup>.

Ces objectifs, affichés comme une alternative au cadre inclusif sur le BEPS, reflètent une volonté de rééquilibrer les rapports de force en faveur des pays en développement. Le cadre matériel de la convention-cadre est par ailleurs volontairement large : répartition des droits d'imposition, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, contribution au développement durable, assistance administrative et échanges de renseignements, lutte contre les flux financiers illicites et résolution des différends fiscaux entre États<sup>11</sup>.

Le mandat prévoit en outre un système modulaire de protocoles, instruments juridiquement contraignants, distincts de la convention-cadre, auxquels les parties pourront choisir d'adhérer ou non et couvrant des thématiques particulières. Le mandat prévoit des thèmes particulièrement variés qui constitueront un programme des négociations à venir sur la convention-cadre : imposition des revenus tirés de la prestation des services transfrontaliers, fiscalité de l'économie numérique, lutte contre les flux financiers illicites, règlement des différends locaux, lutte contre la fraude et l'évasion fiscales « auxquelles se livrent les

3. Voy. not. OCDE, *Une décennie de l'initiative BEPS : Rapport de bilan du Cadre inclusif à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éd. OCDE, Paris, 2025, 130 p.

4. Nations Unies, Assemblée générale, *Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies*, résolution adoptée le 30 décembre 2022, distr. générale 9 janvier 2023, A/RES/77/244, disponible sur : <https://docs.un.org/A/RES/77/244>.

5. Nations Unies, Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, *Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies*, distr. générale 26 juillet 2023, A/78/235, disponible sur : <https://docs.un.org/A/78/235>.

6. Nations Unies, Assemblée générale, *Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies*, résolution adoptée le 22 décembre 2023, distr. générale 18 décembre 2023, A/RES/78/230, disponible sur : <https://docs.un.org/A/RES/78/230>.

7. Voy. notre précédente chronique : J. GIARD, « Chronique. L'activité fiscale des organisations internationales : le renouvellement de l'activité onusienne », *RIEDF*, 2024, n° 3, pp. 397-399.

8. Nations Unies, Assemblée générale, *Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies*, distr. générale 30 août 2024, A/79/333, disponible sur : <https://docs.un.org/A/79/333>.

9. A/RES/79/235, *op. cit.*, § 2.

10. A/79/333, *op. cit.*, § 7.

11. *Ibid.*, § 10.

particuliers fortunés», ou encore coopération fiscale en matière environnementale<sup>12</sup>.

Afin de conduire ces négociations, la résolution de l'Assemblée générale institue un comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer, d'ici 2027, la convention-cadre et ses deux premiers protocoles. Ce comité a une composition non limitée – tous les États membres de l'ONU peuvent y participer –, est structuré autour d'un bureau selon une répartition géographique équitable et est ouvert aux observateurs (organisations internationales, société civile, experts indépendants, représentants d'entreprises ou de fédérations professionnelles). Il s'est réuni pour la première fois du 3 au 6 février 2025 afin d'organiser ses travaux<sup>13</sup>, et a tenu ses deux premières sessions de fond du 4 au 15 août 2025<sup>14</sup>. Le comité dispose d'une feuille de route pour les négociations à venir, prévoyant des sessions jusqu'en 2027<sup>15</sup>.

Cependant, les tensions entre pays du Nord et du Sud et les réserves des pays les plus développés laissent planer un doute sur la capacité du comité à aboutir à un texte ambitieux. Les pays en développement, menés par le Groupe des États africains, voient dans cette convention une opportunité de rééquilibrer les règles fiscales internationales, mais les pays développés, initiateurs du projet BEPS de l'OCDE et du G20, remettent en cause la pertinence de ces travaux au regard du risque de dispersion des ressources en matière de coopération fiscale internationale. L'enjeu des prochaines années sera donc de concilier universalité et efficacité, tout en évitant une fragmentation du système fiscal international.

Or la création du comité de négociation constitue déjà une fragmentation au sein de l'ONU en ce qu'il est distinct du comité d'experts de la coopération fiscale internationale.

12. *Ibid.*, §§ 14-17.

13. Nations Unies, Assemblée générale, *Rapport du Comité intergouvernemental de négociation sur la Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale sur les travaux de sa session d'organisation*, distr. générale 17 février 2025, A/AC.298/3, disponible sur : <https://docs.un.org/A/AC.298/3>. Voy. aussi la roadmap.

14. Chair of the Intergovernmental Negotiating Committee on the UN Framework Convention on International Tax Cooperation, *Closing Remarks, First and Second Sessions*, 4 au 15 août 2025, disponible sur : <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-10/250815%20INC%20Tax%20Chair%20closing%20remarks.pdf>.

15. Intergovernmental Negotiating Committee on the United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation, *Informal intersession*, New York, 28 mars 2025, *Roadmap and working methods*, A/AC.298/CRP.12, disponible sur : <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-04/roadmap%20A-AC.298-CRP.12.pdf>.

## II. Les renouvellements du comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale

Si le comité intergouvernemental de négociation attire l'attention de l'Assemblée générale, le comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale poursuit ses travaux techniques sous l'égide de l'ECOSOC. Créé en 2005, le comité d'experts a notamment pour mandat de mettre à jour le modèle de convention fiscale bilatérale de l'ONU, plus favorable aux pays en développement que celui de l'OCDE.

Sur la période retenue pour cette chronique, le comité d'experts s'est réuni deux fois : pour sa 29<sup>e</sup> session à Genève du 15 au 18 octobre 2024<sup>16</sup>, et pour sa 30<sup>e</sup> session à New York du 24 au 27 mars 2025<sup>17</sup>. Cette dernière session a précédé la réunion spéciale sur la coopération internationale en matière fiscale de l'ECOSOC qui s'est tenue le 28 mars 2025<sup>18</sup> autour de deux thématiques principales : la promotion d'une coopération fiscale internationale inclusive et effective et l'intégration de l'égalité des genres dans la conception et la mise en œuvre des politiques fiscales.

Tandis que le comité d'experts fête son 20<sup>e</sup> anniversaire, les évolutions de la coopération fiscale internationale, qu'il s'agisse des évolutions portées par l'OCDE sur la période ou celles en cours au sein de l'ONU, permettent de s'interroger légitimement sur l'avenir de l'institution.

La période 2024-2025 a été marquée par le renouvellement des membres du comité d'experts. Ceux-ci, au nombre de 25, sont nommés pour un mandat de 4 ans en fonction de leurs qualifications personnelles et permettent une représentation géographiquement équilibrée des États, les pays en développement y étant traditionnellement majoritaires. Bien que les experts siègent en leur nom propre, il est loisible de comparer les États représentés entre le

16. Nations Unies, Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, *Rapport sur les travaux de la vingt-neuvième session*, Genève, 15 au 18 octobre 2024, E/2025/45-E/C.18/2024/4, disponible sur : <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/2422951F.pdf>.

17. Nations Unies, Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale, *Rapport sur les travaux de la trentième session*, New York, 24 au 27 mars 2025, E/2025/45/Add.1-E/C.18/2025/3, disponible sur : <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-07/2507467F.pdf>.

18. Economic and Social Council, Special Meeting on International Cooperation in Tax Matters, ECOSOC Chamber, 28 mars 2025, *Official Summary by the President of ECOSOC*, disponible sur : [https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-05/President%27s%20Summary\\_2025%20Special%20Meeting%20on%20Tax\\_.pdf](https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-05/President%27s%20Summary_2025%20Special%20Meeting%20on%20Tax_.pdf).





**Sous la responsabilité de Karim SID AHMED et José ALBERTO SANZ  
DIAZ-PALACIOS**

*Under the responsibility of Karim SID AHMED and José ALBERTO SANZ  
DIAZ-PALACIOS*

**SOMMAIRE**

*1-Droit belge.* L'exemption de participation en Belgique anno MMXXV (Jacques MALHERBE, Philippe MALHERBE et Jean THILMANY)

*2-Droit espagnol.* Dépenses professionnelles et déductibilités fiscales : le point de vue du conseil pour la défense du contribuable (María GARCÍA CARACUEL)

*3-Droit italien.* La cohérence et l'efficacité fiscale des nouvelles formes européennes de résolution des crises d'entreprises (Adriano DI PIETRO)

## ***Droit belge. L'exemption de participation en Belgique anno MMXXV***

*Belgian law. Exemption from participation in Belgium anno MMXXV*

Jacques MALHERBE

*Professeur émérite de l'UCLouvain, Avocat (Simont Braun, Bruxelles)*

Philippe MALHERBE

*Professeur à l'UCLouvain, Avocat (Malherbe, Bruxelles)*

Jean THILMANY

*Conseiller fiscal, Professeur honoraire à l'UCLouvain*

*Chargé d'enseignement honoraire à ULiège*

*Membre du Tax Institute*

L'exemption de participation permet d'exclure du bénéfice imposable d'une société-mère les dividendes (par le mécanisme de la « Déduction des revenus définitivement taxés »), et les plus-values relatifs à des filiales détenues à au moins 10 %. Des conditions et des exceptions compliquent l'application de ce régime.

*The participation exemption allows dividends (through the mechanism of 'deduction of definitively taxed income') and capital gains relating to subsidiaries held at at least 10% to be excluded from the taxable income of a parent company. Conditions and exceptions complicate the application of this regime.*

La double imposition économique est injuste, parce qu'elle alourdit la charge fiscale indépendamment de la capacité contributive, et économiquement inefficace, parce qu'elle décourage la filialisation et les coentreprises. Cet argumentaire a conduit les différents pays à instaurer, sous diverses formes et modalités, ce qu'il est convenu d'appeler l'exemption de participation et qui, dans l'union européenne, a donné naissance à la directive mères-filiales 90/435/CEE<sup>1</sup>, au moment du passage du marché « unique » au marché « intérieur », refondue en directive 2011/96/UE<sup>2</sup>. La directive ne vise pas les dividendes liquidatifs et pas davantage les plus-values sur actions, sur lesquels les divergences entre États membres étaient trop importantes pour permettre un consensus. Le législateur belge a transposé cette directive par la loi du 23 octobre 1991. Celle-ci s'est contentée d'apporter quelques modifications au régime d'atténuation de la double imposition économique des dividendes, qui existait déjà en droit interne belge<sup>3</sup>, aussi bien pour les dividendes belges que pour les dividendes étrangers.

En Belgique, l'exemption de participation se décline en déduction des dividendes de la base imposable et en exonération des plus-values sur actions; une exemption spécifique concerne les sociétés étrangères contrôlées. Ce régime a subi de nombreuses modifications. La présente étude fait le point après le vote de la loi-programme 2025<sup>4</sup>.

## Section 1. Dividendes

Déduction des dividendes au titre de « revenus définitivement taxés » (« RDT »)

Une société belge peut déduire de sa base imposable au titre de « revenus définitivement taxés » (ci-après

1. Directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990 relative au régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, *JO*, L 225.

2. Directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents et modifiée par les directives 2014/86/UE du 8 juillet 2014 et 2015/121/UE du 27 janvier 2015, *JO*, L 345.

3. J. MALHERBE, « Le nouveau régime fiscal belge des dividendes et plus-values recueillis par des sociétés et la directive CEE relative au régime fiscal des sociétés mères et filiales d'États membres différents », *JDF*, 1992, p. 124; J. AUTENNE, « Le régime fiscal applicable aux dividendes, plus-values, moins-values et réductions de valeur sur actions à la lumière de la directive sociétés mères-filiales », *JT*, 1992, p. 232; G. KLEYNEN, « Le nouveau régime fiscal des dividendes et résultats sur actions dans le chef des sociétés », *RGF*, 1992, p. 39; S. CLAES, « Enkele aspecten van de Belgische wetgeving inzake winstuitkeringen in relatie tot de Moeder-Dochter-Richtlijn », *TFR*, 1993, p. 223; C. CHERUY et C. LAURENT, *Le régime fiscal des sociétés holdings en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 378-444.

4. Loi-programme du 18 juillet 2025, *M.B.*, 29 juillet 2025.

« RDT ») certains dividendes reçus (art. 202, CIR92)<sup>5</sup>.

Le législateur européen laisse à l'État de la société mère bénéficiaire des dividendes le choix entre deux méthodes de traitement des bénéfices distribués par la société filiale :

- l'exemption, par laquelle l'État de la société mère « s'abstient d'imposer » les dividendes à la charge de celle-ci; ou
- l'imputation, par laquelle l'État de la société mère impose les dividendes, mais permet à la société mère d'imputer sur son impôt la fraction de l'impôt de la filiale afférente à ces dividendes.

Sans le dire, la Belgique a opté pour l'exemption.

## I. Dividendes

### Dividendes

Les dividendes sont définis à l'article 18 du Code des impôts sur les revenus (CIR92) et comprennent au premier chef « tous les avantages attribués par une société aux actions, parts et parts bénéficiaires, quelle que soit leur dénomination, obtenus à quelque titre et sous quelque forme que ce soit ». Le régime s'applique donc tant aux actions de capital qu'aux parts bénéficiaires.

Constituent également des dividendes le *pro rata* des réserves lors d'une réduction de capital par remboursement<sup>6</sup>, les distributions de liquidation dans la mesure où elles excèdent le remboursement du capital lors du partage total ou partiel<sup>7</sup> de l'avoir social, ainsi que, dans certaines hypothèses, le « boni d'acquisition »<sup>8</sup> ou excédent du prix des actions propres acquises par la société émettrice par rapport au capital libéré qu'elles représentent.

En effet, l'acquisition d'actions propres présente bien des traits communs avec une distribution de dividendes et est encadrée par le droit des sociétés au titre de la protection de l'intégrité du capital ou du fonds social<sup>9</sup>. Fiscalement, la société acquéreuse est réputée

5. Art. 77, arrêt d'exécution du Code des impôts sur le revenu (« AIR »).

6. Art. 18, al. 2 à 7, CIR92 (loi du 25 décembre 2017).

7. Par ex., Anvers (civ.) (B6Me ch.), 28 avril 2020, R.G. n° 2018/AR/2230, *FJF*, 2021, liv. 2, p. 62; Anvers (civ.) (B6Me ch.), 21 janvier 2020, *FJF*, 2020, liv. 8, p. 304, *Fisco.*, 2020, liv. 1648, p. 11, som. J. VAN DYCK; Gand (fisc.) (5e ch.), 8 septembre 2020, R.G. n° 2019/AR/820, *Cour. Fisc.*, 2020, liv. 16, p. 405, réf. S. VERTOMMEN.

8. Par ex., déc. ant., 12 novembre 2020, R.G. n° 2020.1929; déc. ant., 22 février 2023, R.G. n° 2022.0836.

9. Art. 5:145 et 7:215 du Code des Sociétés et Associations; J. MALHERBE *e.a.*, *Droit des Sociétés*, 5<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 719 et 816.

distribuer un dividende soit lors d'une opération, soit en bout de course, lors de :

- la comptabilisation de réductions (provisions pour dépréciation des titres) de valeur sur les actions acquises ;
- l'aliénation des actions ;
- la destruction volontaire ou l'annulation de plein droit des actions acquises ; ou enfin
- la dissolution de la société<sup>10</sup>.

Si l'une de ces hypothèses est réalisée pendant l'exercice de l'acquisition, la société cédante sera réputée avoir perçu un dividende ; à défaut, elle aura réalisé une plus-value<sup>11</sup>.

### Fusions taxées

Même si une fusion ne constitue plus en droit des sociétés qu'une « dissolution sans liquidation », la loi assimile aussi à un dividende les gains que réalise une société lors de l'échange de ses actions ensuite d'une fusion ou scission non effectuée en exonération d'impôt (art. 210, CIR92)<sup>12</sup>.

Depuis 2008<sup>13</sup>, la plus-value correspondant à la différence entre l'actif net fiscal de la société absorbée et la valeur fiscale de la participation de l'absorbante dans l'absorbée est considérée comme un dividende exonéré à 100 % sans conditions quantitatives ou temporelles (art. 202, § 2, CIR92). Pour la quotité de la plus-value qui parviendrait d'une plus-value exprimée ou latente, une condition d'intangibilité s'appliquera (art. 211, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, CIR92).

## II. Déduction et report

### Déduction

Les dividendes sont inclus dans la base imposable et en sont ensuite déduits. La déduction<sup>14</sup> était octroyée

à 95 % jusqu'à la réforme de 2017, qui l'a portée à 100 %. Avant la loi du 23 octobre 1991, les RDT n'étaient déductibles qu'à concurrence de 85 ou 90 % de leur montant selon que la société bénéficiaire était ou non une société dite « financière »<sup>15</sup>.

### Exclusion discutable de la déduction des RDT à partir de certaines dépenses non admises

Le législateur a voulu assurer la taxation effective de la plupart des dépenses non admises énumérées à l'article 205, § 2, CIR92 en empêchant à due concurrence la déduction des RDT.

Dès l'origine s'est posée la question de savoir si cette nouvelle disposition, applicable depuis l'exercice d'imposition 1993, était compatible avec la directive mère-filiale<sup>16</sup>. Le législateur a finalement<sup>17</sup> admis qu'il y avait infraction : l'alinéa 2 de l'article 205, § 2, exclut la limitation de déduction quand il s'agit de dividendes, « alloués ou attribués par une société filiale établie dans un État membre de l'Espace économique européen », moyennant le respect des conditions de taille de participation et de durée de détention. Conformément aux travaux préparatoires, ce nouveau régime s'applique également aux dividendes alloués ou attribués par une filiale belge d'une société belge<sup>18</sup>. La limitation reste applicable aux dividendes de liquidation et boni d'acquisition, auxquels ne s'applique pas la directive.

Une circulaire<sup>19</sup> et la jurisprudence<sup>20</sup> étendent cette exclusion aux dividendes de sociétés résidentes d'un

droit européen : refonte du régime imposée par la directive mère-fille?», *RPS-TRV*, 2020, p. 253.

10. Art. 186 CIR92 ; C. LAURENT, « Rachat des actions propres : status questionis », *RGF*, 2007, p. 16.

11. Liège, 27 avril 2016, *FJF*, 2017/130 ; circulaire 2017/C/12 du 17 mars 2017 concernant les opérations d'acquisition d'actions ou parts propres.

12. Voy. P.-F. COPPENS, « Régime fiscal des fusions : florilèges de questions particulières et modalités complexes », *RGFCP*, 2021, liv. 4, pp. 5 et s.

13. Loi du 11 décembre 2008 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de le mettre en concordance avec la directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents ainsi qu'au transfert de siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre, modifiée par la directive 2005/19/CE du Conseil du 17 février 2005 ; cf. Th. BLOCKERYE, *Acquisitions, Fusions et Réorganisations de Sociétés*, 3<sup>e</sup> éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 503.

14. Pour un pertinent plaidoyer pour une refonte comportant une vraie exonération : P. DELACROIX, « Le régime RDT confronté au

15. Art. 113, CIR64 et art. 30, loi du 7 décembre 1988. La société « financière » était celle qui détenait, à la date de clôture de l'exercice comptable, des participations dont la valeur d'investissement excédait 50 % soit du capital social réellement libéré, éventuellement revalorisé, soit du capital social réellement libéré restant à rembourser, non revalorisé, augmenté des réserves taxées et des plus-values comptabilisées, immunisées ou non. Pour l'application de la limite, il n'était toutefois pas tenu compte des participations actives et permanentes représentant 75 % du capital social de la société émettrice. La justification résidait dans le fait que, lorsqu'une société détient une autre société à plus de 75 %, la détention n'est plus purement financière, mais la participation devient un moyen d'exercer une activité commerciale ou industrielle au travers de la filiale. Par participations, on entendait les actions comptabilisées aussi bien sous la rubrique des immobilisations financières que dans celle des placements de trésorerie (CIR64, 110/47 et 48).

16. *Doc. parl.*, Ch., sess. 1991-1992, n° 444/9, p. 154.

17. Loi du 2 mai 2005, adoptée en réponse à une mise en demeure de la Commission (voy. l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2004-2005, n° 51-1608/001) et modifiée par la loi du 14 avril 2011 ; cf. J. MALHERBE et R. DE BOECK, « Évolutions législatives et jurisprudentielles en matière de taxation des dividendes et plus-values sur actions en Belgique », *JDF*, 2005, p. 15.

18. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2004-2005, n° 51-1608/02, p. 3.

19. *Adde*. du 19 mai 2010 à la circulaire n° Ci. RH.421/597.150.

20. Trib. Bruxelles, 14 juin 2012, *Fiscal.*, 2012, n° 1310, p. 7 ; *adde*. CJUE, 19 décembre 2019, *Brussels Securitie*, aff. C-389/18.

État avec lequel existe une convention fiscale prévoyant une clause d'égalité de traitement pour les dividendes ou pouvant invoquer la libre circulation des capitaux.

Le même raisonnement devrait tenir en échec l'interdiction de déduction des RDT ou des reports de RDT par l'effet du plafonnement des reports via le mécanisme de la corbeille (art. 207, al. 5, CIR92) ou transfert intra-groupe (art. 207, al. 8, CIR92)<sup>21</sup>.

#### Limitation de la déduction au bénéfice subsistant

Les RDT sont inclus dans le bénéfice imposable avant d'en être déduits, mais ils n'en sont déduits que « dans la mesure où ils s'y retrouvent ». Par cette formulation énigmatique, la loi vise à empêcher que la déduction des dividendes aboutisse à créer une perte fiscale reportable.

Les RDT sont ainsi « absorbés » par la perte de l'exercice. En cas notamment de pertes d'exploitation de la période imposable, la déduction des dividendes au titre de RDT est perdue à concurrence de l'absorption des dividendes par la perte.

#### Arrêt *Cobelfret*

Par l'arrêt *Cobelfret*<sup>22</sup>, la Cour de justice a interprété le texte de la directive mère-filles – « s'abstient d'imposer »<sup>23</sup> – comme s'opposant au dispositif qui limitait la déduction des RDT au montant positif du bénéfice imposable et considéré la disparition de la perte reportable comme une imposition des dividendes « absorbés » par celle-ci<sup>24,25</sup>.

Pour se conformer à cet arrêt, tout en limitant les dégâts budgétaires, le législateur a préféré maintenir la limitation de la déduction au montant du bénéfice tout en créant à l'article 205, § 3, du Code un nouveau report spécifique, réservé aux dividendes<sup>26</sup> de

Mais pas en l'absence d'une telle clause : Bruxelles, 18 mai 2016, *TFR*, 2017, p. 291, note W. DEFOOR.

21. A. HAELTERMAN et N. VAN ROBBROECK, « Réforme de l'I.Soc. et RDT : un nouveau "Cobelfret" en gestation ? », *Fiscal. Int.*, 2020, n° 434, p. 1 ; L. DEKLERCK, *Manuel pratique d'impôt des sociétés*, 11<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2020, p. 462.

22. CJUE, 12 février 2009, *Cobelfret*, aff. C-138/07.

23. Directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990, art. 4.

24. Voy. O. HERMAND, P. DELACROIX, C. WILS, « Une nouvelle déduction fiscale est née : les "excédents RDT" – Commentaire du nouvel article 205, § 3 du CIR », *RGF*, 2010, liv. 2, p. 3.

25. Cette jurisprudence vaut également pour les « dividendes » découlant d'une absorption d'une filiale à 100 %, puisque l'opération ne s'analyse pas en une liquidation qui ne serait pas visée par la directive (CJUE, 18 octobre 2012, *Punch Graphix*, aff. C-371/11).

26. Et non, selon une jurisprudence qui ne se pose pas la question de la discrimination en droit interne, aux bonis de liquidation (Trib. Bruxelles, 12 mars 2015, *FJF*, n° 15/292).

sociétés de l'Espace économique européen. Cette réserve n'est ni discriminatoire<sup>27</sup> ni, par l'effet de la clause de *standstill*, contraire à la libre circulation des capitaux<sup>28</sup>.

Ce nouveau report bénéficiera aussi aux dividendes de sociétés établies dans des pays avec lesquels la Convention préventive de la double imposition prévoit l'exemption des dividendes en Belgique, « dans la mesure où cette exemption serait accordée si les deux sociétés étaient résidentes de la Belgique »<sup>29</sup> ou toute formulation équivalente<sup>30</sup>. Sinon, il sera refusé<sup>31</sup>.

Ce report est soumis aux limitations de la « corbeille » des articles 206 et 207<sup>32</sup> :

- réduction proportionnelle en cas de fusion ou d'apport de branche d'activité ou d'universalité belge ou intra européenne ;
- disparition, sauf existence de motifs légitimes, en cas de prise ou changement de contrôle ;
- limitation à 70 % du résultat au-delà de 1 000 000 euros pour une « corbeille » comprenant diverses déductions reportées ;
- refus de déduction sur les avantages anormaux ou bénévoles reçus, etc.

On peut se demander si ces limitations sont compatibles avec la directive, puisqu'elles n'auraient pas pu s'appliquer sur les RDT eux-mêmes. La CJUE n'a pas censuré la limitation du report en cas de fusion<sup>33</sup>.

#### Dividendes de participations investies dans les établissements étrangers

Les revenus provenant de participations investies dans les établissements étrangers de la société dont les bénéfices sont exonérés en Belgique en vertu de

27. Cour const., 10 octobre 2012, n° 12/118.

28. Bruxelles, 18 mai 2016, R.G. n° 2011/AR/1597, *TFR*, 2017, p. 291, note W. DEFOOR.

29. Par ex., art. 22, § 1<sup>er</sup>, (c), de la Convention belgo-américaine du 27 novembre 2006.

30. Circulaire AAF/INTERN.IB.2006/0549 du 12 octobre 2009 et *Addendum*.

31. Bruxelles, 18 mai 2016, n° 2011/AR/1597, *TFR*, 2017, p. 291, note W. DEFOOR ; *addé* Cour const., 10 octobre 2012, n° 12/118.

32. Circulaire 2019/C/132 du 16 décembre 2019 relative aux limitations des déductions fiscales, visées à l'article 207, CIR92.

33. CJUE, 20 octobre 2022, *Allianz Benelux NV*, aff. C295/21 ; W. WILLEMS et J. LUTS, *Fiscoloog (I)*, 2022, n° 467, p. 5 et *TBF/RFP*, 2023, n°s 22-23, p. 13 ; P.-J. WOUTERS, *Intern. Fisc. Act.*, 2022, n° 10, p. 1 et *ET*, 2023, n° 1, 1 ; *TFR*, 2022, 1010 ; *Act. fisc.*, 2022, n° 36, 4 ; *addé* Bruxelles, 21 janvier 2021, R.G. n° 2015/AF/163 (Monkey ; TaxWin). La cour s'est ensuite penchée sur l'interaction avec la déduction pour capital à risque, abrogée dans l'intervalle (CJUE, 19 décembre 2019, *Brussels Securities SA*, aff. C-389/18, *Fiscal.*, 2020, n° 1639, p. 13 ; voy. J. LUTS et W. WILLEMS, « 'Vrijstelling' van dividenden en DBI-aftrek », *AFT*, 2019, n° 9, p. 5 ; W. DISTER, « Brussels Securities SA : tijd voor een definitief einde aan het belaste inkomstenstelsel », *TFR*, 2021, liv. 603, p. 563).

conventions internationales préventives de la double imposition sont éliminés de la base imposable à un stade antérieur et ne bénéficient pas du régime des « RDT » (art. 205, § 1<sup>er</sup>).

### Sort des charges financières

La directive prévoit que tout État membre « garde la faculté de prévoir que des charges se rapportant à la participation et des moins-values résultant de la distribution des bénéfices de la société filiale ne sont pas déductibles du bénéfice imposable de la société mère »<sup>34</sup>. Elle prévoit également que, dans ce cas, si les charges autres que financières sont évaluées forfaitairement, le forfait ne peut dépasser 5 % des dividendes recueillis<sup>35</sup>. La Belgique n'a pas fait usage de la faculté de rejet spécifique des charges financières et vient de renoncer à imposer 5 % des dividendes. Les intérêts sont donc déductibles, sans égard au fait que l'emprunt a été contracté pour acquérir une participation.

### Deux conditions

Les dividendes perçus par une société belge ne sont déductibles au titre de « RDT » dans les limites envisagées ci-avant que s'ils satisfont à une double condition, à savoir une condition de taxation et une condition de participation (art. 202, §§ 2, et 203, CIR92). L'éligibilité de dividendes à la déduction peut faire l'objet d'une décision anticipée.

S'il n'est pas satisfait à ces conditions, aucune atténuation de la double imposition n'est prévue. Cette conséquence a sans aucun doute une justification légitime si les revenus sous-jacents n'ont pas été taxés du tout, mais non dans les autres cas.

## III. Condition de participation

### Taille de la participation

Pour bénéficier du régime, la société bénéficiaire doit détenir une participation qui, à la date d'attribution ou de mise en paiement du dividende, se monte au moins à 10 % ou dont la valeur d'investissement atteint 2 500 000 euros au moins, (art. 202, § 2, CIR92).

34. Art. 4.2. L'on notera que les charges financières sont encourues par la mère mais devraient en logique économique grever le bénéfice de la filiale, le cas échéant étrangère, ce qui serait le cas si, au lieu d'emprunter pour acheter une participation, la mère avait créé une filiale étrangère qui aurait emprunté pour acheter des actifs. Le pays de déduction n'est pas le même et la règle communautaire découle d'un compromis.

35. Art. 4, 2°.

Cette exigence de seuil a été introduite à hauteur de 5 % par la loi du 28 décembre 1992. Elle a été relevée, à 10 % par la loi du 24 décembre 2002. Le recours contre ce relèvement a été rejeté par la Cour constitutionnelle<sup>36</sup> pour des motifs qui ne sauraient convaincre et qui ont perdu de vue que la directive européenne vise à achever le marché intérieur, soit un objectif d'efficacité, tandis que la Cour constitutionnelle a pour vocation de faire prévaloir la justice, avec laquelle la double imposition économique apparaît difficilement compatible<sup>37</sup>.

Si la participation satisfait au seuil, les éventuels autres titres non représentatifs du capital, tels des parts bénéficiaires, bénéficieront du régime.

### Nature d'immobilisation financière de la participation

Pour les grandes sociétés, à partir de l'exercice d'imposition 2026, une participation supérieure à 2,5 millions d'euros mais inférieure à 10 % ne sera éligible que si elle a la nature comptable d'immobilisation financière<sup>38</sup>.

Rappelons qu'en vertu de l'article 3:89 de l'arrêté royal d'exécution du CSA, il s'agit, outre les participations dans les entreprises liées<sup>39</sup> ou celles avec lesquelles il existe un lien de participation<sup>40</sup>, des « droits sociaux détenus dans d'autres entreprises qui ne sont pas constitutifs d'une participation lorsque cette détention vise, par l'établissement d'un lien durable et spécifique avec ces entreprises, à contribuer à l'activité propre de la société ».

La section de législation du Conseil d'État a émis des réserves quant à la compatibilité avec la directive mère-filiale de cette nouvelle exigence de type

36. Cour const., 5 juillet 2006, n° 116/2006.

37. Dans son avis, le Conseil d'État avait écrit : « Si l'on admet que la déduction des RDT n'est pas une faveur, mais une mesure destinée à prévenir une double imposition économique des dividendes à l'impôt des sociétés, une première fois chez la société qui distribue le dividende et une seconde fois chez la société qui le recueille, le Conseil d'État n'aperçoit pas de ce point de vue pourquoi cette déduction est subordonnée à la condition que la participation atteigne 10 p.c. ou ait une valeur d'acquisition de 1 200 000 euros au moins » (*Doc. parl.* Ch., sess. 2001-2002, n° 50-1918/001, p. 117).

38. Art. 35 et s., loi-programme du 18 juillet 2025, *M.B.*, 29 juillet 2025 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. 2024-2025, n° 56 0909/001, pp. 24 et s.

39. En vertu de l'art. 1:20 du CSA, les sociétés liées par le contrôle ou formant un consortium.

40. En vertu de l'art. 1:22 du CSA, « les droits sociaux détenus dans d'autres sociétés lorsque cette détention vise, par l'établissement d'un lien durable et spécifique avec ces sociétés, à permettre à la société d'exercer une influence sur l'orientation de la gestion de ces sociétés », ce qui est présumé être le cas lors d'une détention directe ou indirecte de plus de 10 %, mais aussi « lorsque les actes de disposition relatifs à ces actions ou parts ou l'exercice des droits y afférents sont soumis à des stipulations conventionnelles ou à des engagements unilatéraux auxquels le détenteur a souscrit ».

« qualitatif » et semble peu convaincue par l'explication avancée dans l'exposé des motifs. Elle rappelle que, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la condition de participation était également liée à une exigence de comptabilisation au titre d'immobilisation financière, qui fut abrogée en raison de l'incompatibilité avec la directive mère-filiale<sup>41</sup> par l'article 44 de la loi du 14 avril 2011 modifiant l'article 202, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CIR92<sup>42</sup>.

#### Exceptions à la condition de participation

La condition de participation s'applique aux établissements de crédit, aux entreprises belges d'assurances et établissements belges d'entreprises étrangères d'assurances, et aux sociétés de bourse<sup>43</sup>, mais ne s'applique ni aux dividendes *alloués ou attribués* par les intercommunales, ni, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, aux dividendes *alloués, attribués ou recueillis* par les sociétés d'investissement ainsi que par des sociétés immobilières réglementées.

D'où l'abondance de décisions anticipées concernant le statut de société d'investissement<sup>44</sup>.

#### Permanence

Les dividendes doivent se rapporter à des actions « qui sont ou ont été détenues en pleine propriété pendant une période ininterrompue d'au moins un an » (art. 202, § 2, 2<sup>o</sup>, CIR92).

Cette expression – « sont ou ont été » – renvoie à l'arrêt *Denkavit*<sup>45</sup>, par lequel la Cour de justice a interprété la directive comme ne permettant pas l'exigence que la durée de détention soit accomplie avant la perception du dividende : cette exigence peut être satisfaite par une détention continuée au-delà.

La condition est appréciée *a posteriori*, et pour chaque action individuellement<sup>46</sup>.

41. Cf. l'avis motivé du 20 novembre 2009 de la Commission européenne relatif à l'infraction n° 2007/4333. Dans le même sens : Civ. Bruxelles, 30 avril 2010, *FJF*, 2010, n° 9, p. 1007; *JDF*, 2010, n° 7-8, p. 245.

42. Avis du Conseil d'État n° 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2024-2025, n° 56-090/001, pp. 333-335; voy. égal. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2010-2011, n° 53-1208/1, p. 31.

43. Visées par l'art. 47 de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements.

44. Par ex., déc. ant., 16 avril 2024, n° 2023.0869.

45. CJUE, 17 octobre 1996, *Denkavit International BV, VI-TIC Amsterdam BV et Voormeer BV c. Bundesamt für Finanzen*, aff. jtes C-283/94, C-291/94 et C-292/94.

46. P.-F. COPPENS, *L'entreprise face au droit fiscal belge*, vol. 2, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 585; S. VAN CROMBRUGHE, « Plus-values sur actions ou parts. Période de détention minimale. Appréciation "par action ou part" », *Fiscal.*, 2017, n° 1516, p. 12; Déc. ant. 20 décembre 2016, n° 2016.805.

En cas d'opération de réorganisation fiscalement neutre, la discontinuité de détention est neutralisée (art. 202, § 2, al. 2, CIR92).

#### Pleine propriété

La participation doit être détenue en pleine propriété et non, par exemple, en usufruit. La légalité de cette exigence a été confirmée par la Cour de justice<sup>47</sup>.

Quant aux actions acquises en vertu d'une sûreté réelle ou d'un prêt, aucune des deux parties n'a droit à la déduction RDT (art. 202, § 2, al. 6 et 7, CIR92)<sup>48</sup>. La question de la conformité de cette exigence à la directive n'a pas encore été soumise à la CJUE.

## IV. Condition de taxation

### Condition de taxation : généralités

Cette condition<sup>49</sup>, déclinée en plusieurs exclusions alternatives, implique, en première analyse, que la société bénéficiaire ne pourra bénéficier d'aucune atténuation, quelle qu'elle soit, de la double imposition économique, si les dividendes ne proviennent pas de revenus ayant déjà été suffisamment taxés en amont.

Cet ensemble d'exclusions a été inséré dans le Code à partir de la loi du 22 décembre 1989<sup>50</sup> pour mettre fin à des situations où la société belge bénéficiait du régime des RDT alors que les dividendes n'avaient subi aucune taxation en amont. Le dispositif a trouvé un aboutissement dans la transposition de la mesure anti-abus ciblée<sup>51</sup>, avant de perdre une partie de son objet par l'introduction de la taxation immédiate des bénéfices de sociétés étrangères contrôlées<sup>52</sup>.

Les exclusions visent parfois la société distributrice, parfois le dividende reçu, voire seulement une partie de celui-ci.

47. CJCE, 22 décembre 2008, *État belge - SPF Finances c. Les Vergers du Vieux Tauves*, aff. C48/07; *adde* Anvers, 30 septembre 2014, *TFR*, 2015, p. 317, note G. DIERICKX, « Vruchtgebruiker van aandelen betaalt voor zijn dividenden hoge fiscale prijs ».

48. Loi du 15 décembre 2004 relative aux sûretés financières et portant des dispositions fiscales diverses en matière de conventions constitutives de sûreté réelle et de prêts portant sur des instruments financiers, *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005.

49. Son contenu sera examiné indépendamment de l'incidence que peuvent avoir certaines conventions préventives de double imposition. Pour un exemple d'analyse dans le cas où la convention renvoie au droit interne belge (Hong Kong) : décision anticipée n° 2016.125 du 17 mai 2016.

50. Art. 275 de la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales diverses, *M.B.*, 29 décembre 1989.

51. Directive 2011/96/UE, art. 1<sup>er</sup>, § 2, ainsi que art. 203, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, CIR92.

52. Directive (UE) 2016/1164, art. 7 et 8 ainsi que 185/1 CIR92.

Sont exclus les dividendes distribués par :

- une société non soumise à l'impôt belge de sociétés ou à un impôt analogue ou par une société établie dans une juridiction non coopérative ou pratiquant un impôt « notablement plus avantageux » qu'en Belgique<sup>53</sup>, un seuil de 15 % étant exigé sauf pour les États de l'Union ;
- des sociétés de financement, de trésorerie ou d'investissement bénéficiant d'un régime fiscal « exorbitant du droit commun »<sup>54</sup> ; ou
- certaines sociétés d'investissement en biens immobiliers bénéficiant d'un régime fiscal exorbitant du droit commun et au premier chef les SICAFI ou SIR belges<sup>55</sup>.

Ces exclusions connaissent des exceptions pour certaines sociétés d'investissement, les SICAV et SIR dites « de distribution » et les PRICAF privées, ainsi que pour les sociétés de financement fortement endettées établies dans l'Union européenne<sup>56</sup>.

Les quatrième et cinquième exclusions visent la partie douteuse – « dans la mesure où » – des dividendes des sociétés à localisation fragile :

- celle provenant de revenus réalisés à l'étranger et privilégiés – « régime d'imposition distinct exorbitant du droit commun » – dans le pays du siège, le cas des « sociétés *offshore* »<sup>57</sup> ; ou
- celle provenant de revenus réalisés dans un établissement étranger et taxés globalement plus avantageusement – moins de 15 %<sup>58</sup>, sauf si tant

la société distributrice que son établissement sont situés dans l'union européenne.

La sixième exclusion vise les dividendes qui, par ce qu'on peut appeler diascopie (*look thru*), proviennent à concurrence de plus de 10 % de dividendes qui auraient été exclus, mais pas les dividendes ne provenant pas d'une telle redistribution<sup>59</sup>.

Cette sixième exclusion connaît toutefois les *exceptions* suivantes :

- lorsque la société qui redistribue est une société d'investissement ou un véhicule d'investissement immobilier visé au *2bis* (art. 203, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, CIR92) : le régime des dividendes alloués par ce type de société est en effet réglé par les autres exclusions (particulièrement la deuxième et la troisième et les exceptions y afférentes) ;
- lorsque les revenus recueillis par la société qui redistribue ont eux-mêmes été exclus dans le chef de celle-ci du régime des « RDT » ou du régime étranger d'effet équivalent (art. 203, § 2, al. 8, 2<sup>o</sup>, CIR92) ;
- lorsque la société qui redistribue est à la fois cotée en Bourse sur un marché à condition d'admission équivalente à celles de la directive 2001/34 CE<sup>60</sup>, soumise au régime normal d'impôt des sociétés et établie dans un pays à convention d'échange de renseignements (art. 203, § 2, al. 8, 1<sup>o</sup>, CIR92) ;
- lorsque la société redistribue des dividendes recueillis en raison d'une participation directe ou indirecte dans une société de financement qui pourrait elle-même échapper à la deuxième exclusion (art. 203, § 2, al. 3, CIR92).

Les septième et huitième exclusions transposent les directives anti-abus.

Par transposition<sup>61</sup> de la directive 2014/86/UE<sup>62</sup>, sont exclus les dividendes distribués par « une société dans la mesure où elle a déduit ou peut déduire ces revenus de ses bénéficiaires ». Le dispositif vise au

la convention préventive de la double imposition applicable et demande à être taxée en Belgique au taux à la carte de 15 % (déc. ant., 12 juillet 2016, n° 2016.383).

<sup>53</sup> Circulaire n° Ci. RH.421/506.082 du 4 septembre 2001, n° 53. Pour l'application au boni de rachat, voy. circulaires des 31 mai 2006 et 2 juin 2009.

<sup>54</sup> Voy. not. déc. ant., 25 juin 2019, n° 2019.0468.

<sup>55</sup> Loi du 1<sup>er</sup> décembre 2016 portant des dispositions fiscales, entrée en vigueur pour les revenus qui sont alloués ou attribués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sauf si la période imposable est clôturée au plus tard le 31 décembre 2016 ; *adde* Circ. n° 2017/C/67 du 6 novembre 2017.

<sup>56</sup> Directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, *JO*, L 219, pp. 40-41.

<sup>53</sup> Art. 203, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, CIR92.

<sup>54</sup> Art. 203, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, CIR92. Nous renvoyons au Code pour la définition de la société de financement (art. 2, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, d, CIR92), de trésorerie (art. 2, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, e, CIR92) ou d'investissement (art. 2, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, f, CIR92).

<sup>55</sup> Art. 203, *2bis*, CIR92. L. DEKLERCK et P. VAN CAUBERGH, « La société immobilière réglementée », *RGF*, 2015, liv. 3, p. 14. Pour le régime antérieur à ce texte introduit par la loi-programme du 3 août 2016, voy. Liège, 17 septembre 2014, *FJF*, 2015, n° 15/132 ; *Fiscologue (I)*, 2016, n° 388, p. 4, note S. CLAES.

<sup>56</sup> « Cette dernière condition, à première vue paradoxale, procède de l'idée que, si la société de financement est elle-même financée principalement par l'emprunt, elle n'est pas un véhicule destiné à convertir des bénéfices imposables provenant d'intérêts en dividendes déductibles à titre de RDT » (J. KIRKPATRICK et D. GARABEDIAN, *Le régime fiscal des sociétés en Belgique*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, p. 447). Ceci est le fruit d'un accord avec les autorités irlandaises (*Doc. parl.*, Ch., sess. 1996-1997, n° 925/8, p. 10 ; Ch. CHERUY, *Le régime fiscal des sociétés holding en Belgique – Théorie et pratiques du régime des sociétés mères-filiales et autres questions connexes*, Diegem, Kluwer, 2000, n° 412).

<sup>57</sup> Par ex. pour Hong Kong, déc. ant., 20 décembre 2016, n° 2016.545, déc. ant. 14 novembre 2017, n° 2017.669, et déc. ant., 20 décembre 2011, n° 2011.543 ; voy. pour Singapour, déc. ant., 1<sup>er</sup> décembre 2020, n° 2020.2004 ; déc. ant., 28 janvier 2014, n° 2013.607.

<sup>58</sup> Les bénéficiaires doivent alors être calculés conformément aux règles fiscales belges : rapport au Roi précédant l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 20 décembre 1996, *M.B.*, 31 décembre 1996, 4<sup>e</sup> éd., p. 32.638. Il a été admis qu'une société belge renonce au bénéfice de

départ l'hypothèse où une société mère reçoit de sa filiale un montant qui présente les caractéristiques devant le faire qualifier de dividende susceptible d'exonération, alors que la société distributrice a pu le déduire, par exemple sous une qualification d'intérêts. Mais ce dispositif peut viser d'autres hypothèses, tel probablement le défunt régime «AFV»<sup>63</sup>. Sont visées tant l'hypothèse où le dividende a pu être déduit que celle où il aurait augmenté une perte reportable («peut déduire»).

Par transposition<sup>64</sup> de la directive (UE) 2015/121<sup>65</sup> sont exclus les dividendes distribués par «une société qui distribue des revenus qui sont liés à un acte juridique ou à un ensemble d'actes juridiques dont l'administration, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents, a démontré, sauf preuve contraire, que cet acte ou cet ensemble d'actes n'est pas authentique et est mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, la déduction des revenus visés à l'article 202, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, la renonciation visée à l'article 266, alinéa 1<sup>er</sup>, de [lisez : concernant] ces revenus ou un des avantages de la directive 2011/96/EU dans un autre État membre de l'Union européenne» (art. 203, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, CIR92). Le § 2, dernier alinéa, prévoit qu'un acte ou ensemble d'actes n'est pas authentique «dans la mesure où [il] n'est pas mis en place pour des motifs commerciaux valables qui reflètent la réalité économique».

Il devra s'agir d'un montage «non authentique» (en néerlandais «kunstmatig»). Le rédacteur du texte anglais de la directive avait pris soin d'éviter le mot «artificial», voire «wholly artificial» retenu comme critère par la Cour de justice<sup>66</sup>, et lui avait préféré l'énigmatique expression «not genuine». Mais il a été rattrapé par la difficulté de traduction de celle-ci<sup>67</sup>.

63. Arrêté royal n° 15 du 9 mars 1982 portant encouragement à la souscription ou à l'achat d'actions ou parts représentatives de droits sociaux dans des sociétés belges, modifié par l'arrêté royal n° 150 du 30 décembre 1982.

64. Loi du 1<sup>er</sup> décembre 2016 portant des dispositions fiscales, entrée en vigueur pour les revenus qui sont alloués ou attribués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sauf si la période imposable est clôturée au plus tard le 31 décembre 2016; voy. la circulaire n° 2017/C/67 du 6 novembre 2017. Voy. aussi les décisions du SDA sur l'absence d'abus au sens de la règle ciblée anti-abus de l'art. 266, al. 4, CIR (n° 2016.782 du 21 février 2017; *Fiscoloog*, 2017, n° 1523, 3). *Addé* déc. ant., 25 août 2020, n° 2020.1758.

65. Directive (UE) 2015/121 du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents, *JO*, L 21, pp. 1-3.

66. CJUE, 12 septembre 2006, *Cadbury Schweppes*, aff. C-196/04.

67. Ph. MALHERBE, «Quelques réflexions sur l'abus fiscal international», in E. TRAVERSA (dir.), *Fiscalité des Entreprises – Questions*

Les travaux préparatoires de la loi énoncent que «la présente disposition anti-abus n'a pas pour but d'inclure dans son champ d'application la gestion financière active d'une société holding et de la considérer comme abusive»<sup>68</sup>.

## Exonération des plus-values réalisées sur actions

### Principe

Les plus-values sur actions trouvent leur substance soit dans l'augmentation des réserves, qui proviennent normalement de bénéfices taxés, soit dans l'augmentation des prévisions de bénéfices, qui seront normalement taxés. Leur exonération procède donc de la même logique que celle des dividendes.

Cette exonération a été introduite par la loi du 23 octobre 1991, applicable depuis l'exercice d'imposition 1992, créant une exonération de principe à l'impôt des sociétés, des plus-values réalisées sur des actions ou parts détenues dans des sociétés belges ou étrangères. Cette exonération n'est soumise à aucune condition, si ce n'est qu'il doit s'agir d'actions dont les revenus sont susceptibles de bénéficier du régime des «revenus définitivement taxés» (art. 192, renvoyant aux art. 202, §§ 1<sup>er</sup> et 2, et 203, CIR92<sup>69</sup>)<sup>70,71</sup>.

L'exonération est dans ce cas définitive. Aucune condition de réemploi, ni d'intangibilité, ni de durée de détention n'est exigée.

### Moins-values

En contrepartie, les réductions de valeur et les moins-values sur actions ne sont plus déductibles, sauf lorsqu'elles sont actées à l'occasion du partage total de l'avoir social de la société émettrice, à concurrence de la perte de capital réellement libéré représenté par les actions ou parts (art. 198, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, CIR92).

*d'actualité*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 237; Ph. MALHERBE, «De l'abus fiscal et de l'abus en droit fiscal», *JDF*, 2019, pp. 193-222.

68. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2015-2016, n° 54-2052/001, pp. 9-10; voy. déc. ant. 2 février 2021, n° 2020.2268.

69. Et aux art. 202, § 1<sup>er</sup> et § 2, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et 203, en ce qui concerne les actions ou parts détenues conformément à l'art. 194 de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance.

70. Anciennement art. 105*bis*, introduit par l'art. 3, D, de la loi du 23 octobre 1991. La condition selon laquelle les revenus éventuels doivent être susceptibles de bénéficier du régime des «RDT», lors de la réalisation de la plus-value, est applicable aux plus-values réalisées depuis le 24 juillet 1991.

71. Avant l'exercice d'imposition 2019, il n'était pas exigé que le cédant des actions détienne une participation minimale. C'est la loi du 25 décembre 2017 de réforme de l'impôt des sociétés (art. 24, 1<sup>o</sup>) qui a harmonisé plus complètement les conditions applicables en matière d'exonération des plus-values sur actions, d'une part, et de déduction des dividendes au titre de RDT, d'autre part.

On constatera cependant que le parallélisme n'est pas absolu en ce sens qu'en dehors du cas du partage total de l'avoir social, aucune réduction de valeur ou moins-value sur actions ou parts n'est plus déductible, même si les plus-values afférentes à de telles actions ne sont pas susceptibles d'être immunisées, à défaut de respect de la condition d'immunisation.

### Portefeuille de trading

Un régime particulier a été aménagé par la loi-programme (I) du 29 mars 2012 pour les sociétés de « trading » (établissements de crédit, entreprises d'investissement et sociétés de gestion d'organismes de placement collectif), qui sont désormais imposées au tarif ordinaire de l'impôt des sociétés sur les plus-values réalisées sur les actions et parts composant leur portefeuille commercial<sup>72</sup> (par opposition au portefeuille de placement), mais peuvent déduire leurs moins-values et réductions de valeur sur ces mêmes titres (art. 192, § 1<sup>er</sup>, al. 4, et 198, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, du Code)<sup>73</sup>. Par une fiction légale, le transfert interne d'actions ou parts du ou vers le portefeuille commercial est assimilé à une aliénation (art. 192, § 1<sup>er</sup>, al. 5, et art. 198, § 2, al. 2). Les plus-values exprimées mais non réalisées et les plus-values latentes sur ces actions ou parts sont considérées comme des bénéfices de la période imposable au cours de laquelle ces actions ou parts quittent le portefeuille commercial; par contre, les plus-values exprimées mais non réalisées et les plus-values latentes sur ces actions ou parts sont considérées comme des bénéfices exonérés de la période imposable au cours de laquelle ces actions ou parts entrent dans le portefeuille commercial si l'entreprise les détenait depuis au moins un an ou comme des bénéfices imposables si l'entreprise les détenait depuis moins un an (art. 192, § 1<sup>er</sup>, al. 5).

### Plus-values réalisées sur actions ou parts

Les plus-values réalisées doivent l'être sur des actions ou parts représentatives ou non du capital social<sup>74</sup>.

72. Les titres appartenant à un portefeuille commercial sont notamment « les titres à revenus variables acquis dans le cadre d'une émission en vue de leur placement auprès de tiers ainsi que les titres autrement acquis en vue de leur revente sur la base de considérations de rendement à court terme qui n'excède normalement pas six mois » (Projet de loi-programme, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2011-2012, n° 53-2081/001, p. 88).

73. La Cour constitutionnelle a rejeté deux recours en annulation introduits contre les articles de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 à l'origine de ces dispositions (arrêt n° 138/2013 du 17 octobre 2013, *M.B.*, 5 novembre 2013, p. 83868).

74. Circ. n° Ci. RH. 421/439.105 du 27 septembre 1993, *Bull. contr.*, 1993, n° 732, où il est dit que le régime est applicable

Dès lors, ne répondent pas à la condition, les plus-values afférentes à des droits de souscription, *warrants*<sup>75</sup>, options sur actions et obligations convertibles, que ce soit lors de l'aliénation ou de la conversion<sup>76</sup>. Sont également exclues, les plus-values réalisées sur des certificats immobiliers ou sur des obligations remboursables en actions<sup>77</sup>, ou encore sur des parts d'un fonds de placement sans personnalité juridique, où il y a lieu d'avoir égard par dias-copie aux actifs sous-jacents<sup>78</sup>.

### Renvoi aux conditions des RDT

Les actions doivent produire des revenus éligibles au régime des « revenus définitivement taxés »<sup>79</sup> tant au titre de la condition de taxation<sup>80</sup> que de celle de participation y compris, depuis l'exercice d'imposition 2019, la taille et la nature comptable de celle-ci<sup>81</sup>.

À partir de l'exercice d'imposition 2026, le critère alternatif de la participation d'au moins 2 500 000 euros est, sauf pour les petites sociétés, assorti de l'exigence que la participation ait la nature comptable d'immobilisation financière (*supra*, n° 12).

à toutes les actions dont les revenus sont considérés comme des dividendes. Cela vise donc les parts bénéficiaires.

75. En ce qui concerne les droits de souscription, G. Kleynen considère que ces droits « font partie intégrante » de l'action et devraient, dès lors, être soumis au même régime que l'action à laquelle ils s'attachent (G. KLEYNEN « Plus-values et moins-values sur actions dans le chef des sociétés », *L'Écho*, 17 mai 1994).

76. Com. IR 192/22.

77. L. DECLERCK et Th. BLOCKERYE, *Plus-values et moins-values*, Bruxelles, Larcier, 2009, n° 271, p. 154; C. CHERUY et C. LAURENT, *Le régime fiscal des sociétés holdings en Belgique*, op. cit., nos 1293, 1315 et 1476bis.

78. Gand, 18 septembre 2007, *FJF*, n° 2008/41, *TFR*, 2008, liv. 342, p. 542. Cf. aussi Bruxelles, 9 octobre 2008, *TFR*, liv. 362-363, p. 505; *Fiscologue*, 2009, n° 1151, p. 8, et L. DECLERCK et Th. BLOCKERYE, *Plus-values et moins-values*, op. cit., nos 299 à 303.

79. Les plus-values réalisées après le 1<sup>er</sup> septembre 1991, afférentes à l'exercice d'imposition 1992 ou à un exercice ultérieur, et pour lesquelles il n'est pas satisfait à la condition « RDT », sont imposables au taux plein; cf. L. DECLERCK, R. FORESTINI et P. MEURÉE, *Manuel pratique d'impôt des sociétés*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, De Boeck, 1995, p. 57; L. DECLERCK et Th. BLOCKERYE, *Plus-values et moins-values*, op. cit., p. 161, n° 287.

80. Sur les difficultés d'application aux plus-values sur actions, de l'exclusion du régime des RDT prévue à l'article 203, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du CIR (règle des 90 p.c. de « bons dividendes » à redistribuer), cf. G. GALÉA et A. THILMANY, « Exonération des plus-values réalisées sur actions d'une « société intermédiaire » : mieux vaut recevoir un dividende », *Act. fisc.*, 2020, n° 40, pp. 5-10.

81. Les conditions propres aux RDT visées à l'article 202, § 2, al. 1<sup>er</sup> (participation minimum et durée de détention) ne seront toutefois pas exigées dans les hypothèses dérogatoires prévues à l'article 202, § 2, al. 3, du CIR. Par ailleurs, la condition de participation minimale n'est pas exigée pour les entreprises d'assurance ou de réassurance (CIR, art. 192, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, tel que modifié par la loi du 25 décembre 2017 portant réforme de l'impôt des sociétés).

Il semble<sup>82</sup> suffire qu'une partie des dividendes soit éligible<sup>83</sup>, comme c'est le cas pour des actions de sociétés d'investissement.

### Imposition de la plus-value correspondant à des réductions de valeur antérieurement admises

L'exonération n'est pas applicable à la partie des plus-values qui ne dépasse pas les réductions de valeur antérieurement admises, en vertu de l'ancien régime, sur les actions ou parts, diminuées des plus-values qui ont été imposées en vertu de l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code, c'est-à-dire les plus-values latentes (art. 192, § 1<sup>er</sup>, al. 2, CIR92).

Dans la mesure où le régime d'immunisation n'est pas applicable, les plus-values réalisées sur les actions, autres que celles correspondant à la quotité monétaire, sont taxables au taux ordinaire.

### Limitation à la plus-value nette

La loi initiale exonérait l'intégralité de la plus-value tandis que la jurisprudence admettait que les frais accessoires à la réalisation étaient déductibles. L'administration avait contesté, mais en vain<sup>84</sup>, la déductibilité des frais accompagnant le processus de réalisation<sup>85</sup>. Elle s'adressa alors au législateur qui modifia la définition de la plus-value à l'article 43 : celle-ci se calcule depuis l'exercice 2007 à partir de « la valeur de réalisation du bien diminuée des frais de réalisation ». Cette limitation s'applique à tous les biens, mais affecte plus particulièrement les actions ou parts.

Les frais accessoires à la réalisation sont « tous les frais liés à l'opération de réalisation dans son ensemble »<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> *Contra*, Com.I.R., nos 192/11 et 14 (version consultée sur *fisconetplus.be* le 8 septembre 2025).

<sup>83</sup> Trib. Bruxelles, 29 juin 2007, *FJF*, n° 2008/11, *Cour. fisc.*, 2007, p. 574, obs. M. VAN KEIRSBILCK, *Fiscologue*, 2008, n° 1100, p. 11. *Contra* : Q.P. n° 913 de M. DE CLIPPELE du 11 février 1994, *B.Q.R.*, Ch., 1993-1994, n° 103, p. 10619, *Bull. contr.*, 1994, n° 740, p. 1537.

<sup>84</sup> Cass., 15 décembre 2006, *Pas.*, 2006, p. 2718, *FJF*, n° 2009/69, *Fiscologue*, 2007, n° 1056, p. 3. *Cf.* aussi Anvers, 3 avril 2001 (sol. implicite), *Fiscologue*, 2001, n° 799, p. 1; Mons, 11 septembre 2002, *FJF*, n° 2004/224; Trib. Anvers, 6 janvier 2003, *FJF*, n° 2003/188, *TFR*, 2003, liv. 242, p. 492; *Fiscologue*, 2003, n° 883, p. 7; Trib. Gand, 3 juin 2004, *FJF*, n° 2005/226; Trib. Hasselt, 13 octobre 2004, *FJF*, n° 2005/74; Bruxelles, 22 mars 2006, *FJF*, n° 2006/222; *contra* : Trib. Namur, 19 juin 2002, *FJF*, n° 2002/255; Anvers, 17 mai 2005, *FJF*, n° 2006/130, *TFR*, 2006, liv. 295, p. 103, note M. WAUMAN, *Fiscologue*, 2005, n° 999, p. 8.

<sup>85</sup> L'objectif était d'éviter que la société ne puisse bénéficier à la fois de l'exonération de la plus-value, et d'une déduction des frais de cession comme frais professionnels (D. GARABEDIAN et Fr. HENNEAUX, « Examen de jurisprudence (1991-2014) – Les impôts sur les revenus et les sociétés », *RCJB*, 2018, n° 2, p. 228).

<sup>86</sup> Exposé des motifs de la loi du 22 juin 2005, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2004-2005, n° 51-1778/001, p. 9.

Ils comprennent non seulement ceux qui ont été exposés au moment de la réalisation (frais de notaire, frais de courtage, frais bancaires, etc.) mais aussi les frais antérieurs, même s'ils ont été faits ou supportés durant une période imposable antérieure, qui ont été exposés par le vendeur et qui ont un rapport direct avec la réalisation<sup>87</sup>.

## Dividendes et plus-values sur actions de sociétés étrangères contrôlées

### Revenus déjà imposés

Les revenus de la SEC (ou « CFC », en anglais), ont déjà été imposés par transparence à la charge de ses actionnaires ou, antérieurement, de son actionnaire de contrôle indépendamment de toute distribution (art. 185/2 CIR92)<sup>88</sup>. Il s'agit donc de prévenir, non la double imposition économique, mais la double imposition juridique au moment où l'actionnaire bénéficie effectivement du revenu par l'encaissement d'un dividende ou par la réalisation d'une plus-value.

Les revenus déjà imposés sont censés être distribués en premier (art. 202, § 3, dernier al., CIR92). Pour le surplus, l'exonération de droit commun s'appliquera ou, le plus souvent, non.

### Dividendes

Sont exonérés les dividendes si et dans la mesure où le contribuable démontre que « ces bénéfices [ont] déjà été imposés dans son chef dans une période imposable antérieure comme bénéfices non distribués en application de l'article 185/2 et qu'ils n'ont pas encore été exonérés » (art. 202, § 3, CIR92).

Avant la réforme de 2023, l'intégralité du bénéfice d'une CFC était imposée à la charge de l'actionnaire de contrôle; mais les dividendes seront reçus par chacun des actionnaires : les autres actionnaires devraient, sous peine de double imposition probablement discriminatoire, pouvoir revendiquer l'exonération, même si les revenus n'avaient pas été imposés dans leur chef.

<sup>87</sup> Circ. du 6 avril 2006, n° Ci. RH.214/576.972, *www.fisconetplus.be*, n° 7, *Fiscologue*, 2006, n° 1023, p. 3.

<sup>88</sup> Transposant les articles 7 et 8 de la directive n° (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 dite « ATAD »; introduit par la loi du 25 décembre 2017, *M.B.*, 29 décembre 2017, et modifié en dernier lieu par les articles 22 et 32 de la loi-programme du 22 décembre 2023, *M.B.*, 29 décembre 2023, applicables à partir de l'exercice d'imposition 2024.

### Plus-values

Plutôt que de recevoir un dividende, l'actionnaire belge pourra être amené à vendre ses actions de la SEC, auquel cas la substance du dividende éventuel se retrouvera dans la plus-value qu'il réalisera. Il est dès lors logique que soient exonérées les plus-values sur actions ou parts d'une société étrangère contrôlée si et dans la mesure où le contribuable démontre que les bénéfices correspondants ont déjà été imposés comme bénéfices d'une période imposable antérieure, n'ont pas encore été distribués et subsistent sur un compte du passif de la société étrangère lors de l'aliénation (art. 192, § 4, CIR92).

Pour les plus-values, les bénéfices déjà imposés en Belgique sont censés « être distribués » en premier lieu (art. 192, § 4, al. 2, CIR92); l'on suppose qu'il faut lire « avoir été distribués ».

### Changement de contrôle

En cas de prise ou de changement de contrôle qui ne répond pas à des besoins légitimes de caractère économique ou financier, ne sont exonérés ni les dividendes provenant de la *CFC* ni les plus-values sur actions de la *CFC*<sup>89</sup>.

### Conclusion

Le régime fiscal des dividendes et plus-values sur actions en Belgique est globalement satisfaisant et assure une prévention plutôt adéquate de la double imposition économique, sauf, sans raison autre que budgétaire, pour les petites participations et sauf la non-déduction asymétrique des moins-values.

<sup>89</sup>. Art. 207, al. 8, deuxième tiret et art. 192, § 4, *in fine*, CIR92.

# Droit espagnol. Dépenses professionnelles et déductibilités fiscales : le point de vue du Conseil pour la défense du contribuable

*Spanish law. Business expenses and tax deductions: the perspective of the taxpayer's defense counsel*

María García Caracuel  
*Professeur de droit fiscal à l'Université de Grenade*

Le Conseil pour la défense du contribuable a publié en avril 2024 le Rapport IV/2024 concernant la déduction des dépenses dans les revenus des activités économiques au titre de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques. Ce rapport aborde une préoccupation récurrente des professionnels.

Le système espagnol de calcul de l'imposition du bénéfice de l'activité économique se divise en trois régimes : le régime du bénéfice réel (normal et simplifié) et le régime forfaitaire.

Ce document confirme les contraintes imposées par le Trésor public à la déduction des dépenses essentielles des professionnels et propose, comme suggestion la plus pertinente, la suppression du régime forfaitaire, consolidant ainsi l'estimation du bénéfice réel.

*In April 2024, the Taxpayers' Defence Council published Report IV/2024 concerning the deduction of expenses from income derived from economic activities for Personal Income Tax purposes. This report addresses a recurring concern among professionals.*

*The Spanish system for calculating tax on income from economic activities is structured around three regimes: the direct estimation regime (in its normal and simplified methods) and the flat-rate system.*

*This document confirms the constraints imposed by the Treasury on the deduction of essential expenses for professionals and proposes, as the most relevant recommendation, the abolition of the flat-rate regime, thus consolidating the estimation of real income.*

Tout au long de l'année 2024, le Conseil pour la défense du contribuable<sup>1</sup>, organisme de consultation intégré au ministère espagnol des Finances, a rédigé six rapports, parmi lesquels celui qui a motivé cette chronique. Il s'agit du rapport IV/2024 « sur les dépenses déductibles des revenus d'activités économiques dans l'impôt sur le revenu des personnes

physiques », publié le mois d'avril<sup>2</sup>. Il concerne, sans aucun doute, l'une des questions qui préoccupent le plus les entrepreneurs et les professionnels qui adressent régulièrement leurs plaintes à cet organisme. Ce document confirme la difficulté imposée par le ministère des Finances aux travailleurs indépendants pour déduire les dépenses essentielles et nécessaires à l'exercice de leur activité<sup>3</sup>. Afin de

1. Le Conseil pour la défense du contribuable est un organisme consultatif, rattaché au Secrétariat d'État au Trésor, chargé de mieux défendre les droits et garanties des citoyens dans leurs relations avec l'administration fiscale de l'État, dont les compétences, la composition et le fonctionnement sont régis par des règles spécifiques. Art. 2.6 du décret (Real Decreto) 682/2021 du 3 août, qui développe la structure organique de base du ministère des Finances et de la Fonction publique et modifie le décret royal 139/2020 du 28 janvier, qui établit la structure organique de base des départements ministériels.

2. Le rapport du Conseil pour la défense du contribuable peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.hacienda.gob.es/SGT/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Propuestas-Informes-CDC-1997-2024.pdf>, pp. 897-903.

3. Il convient de noter que les restrictions dans le calcul des dépenses déductibles, outre qu'elles augmentent les coûts fiscaux, ont une incidence sur les cotisations de sécurité sociale que doivent payer les travailleurs indépendants, car celles-ci sont calculées sur la base des revenus nets.

vérifier la pertinence des propositions formulées par le Conseil pour la défense du contribuable, il convient au préalable de réaliser une brève analyse du régime fiscal applicable à ces déductions.

La loi 35/2006 du 28 novembre relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (LIRPF), prévoit à la fois le régime du réel d'imposition du bénéfice de l'activité, dans ses modalités normale et simplifiée, et le régime d'estimation objective ou forfaitaire (art. 27 à 32). Le régime du réel normal (art. 30 LIRPF) permet de déterminer les bénéfices industriels et commerciaux du contribuable par la différence entre les revenus et les dépenses réels calculables. La loi sur l'IRPF renvoie aux dispositions de l'impôt sur les sociétés (LIS), en tenant compte de certaines règles spéciales en matière de dépenses :

— régime d'affectation comptable des éléments patrimoniaux (art. 29 LIRPF). Les éléments patrimoniaux affectés à une entreprise sont ceux que le contribuable utilise pour les besoins de cette activité. Lorsque ces éléments ne servent que partiellement à l'activité, l'affectation est limitée à la fraction réellement utilisée, sauf si l'utilisation non économique est accessoire et manifestement sans importance<sup>4</sup>. En aucun cas, les éléments patrimoniaux indivisibles ne peuvent faire l'objet d'une affectation partielle. À cet égard, la déduction des frais liés à un véhicule professionnel est une source fréquente de litiges pour les entrepreneurs et les professions libérales. Pour que les frais associés à un véhicule (y compris les amortissements) soient déductibles de l'IRPF, celui-ci doit être considéré comme exclusivement affecté à l'activité économique, à l'exclusion de toute fin personnelle. Cependant, par exception, certains véhicules sont présumés être affectés exclusivement à l'activité, permettant la déduction de leurs frais (IRPF), même s'ils sont également utilisés à des fins privées de manière accessoire et manifestement insignifiante<sup>5</sup>;

4. À cet égard, les biens immobilisés acquis et utilisés pour l'activité sont toutefois considérés comme utilisés à des fins privées de manière accessoire et manifestement insignifiante lorsque l'usage personnel a lieu uniquement pendant les jours ou heures non ouvrables où l'activité est interrompue. Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux voitures particulières, à leurs remorques, aux cyclomoteurs, aux motocyclettes, aux aéronefs ou encore aux bateaux de sport ou de plaisance (art. 22.4 du décret 439/2007 du 30 mars portant approbation du règlement relatif à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et modifiant le règlement relatif aux plans et fonds de pension, approuvé par le décret royal 304/2004 du 20 février – ci-après dénommé RIRPF).

5. Les véhicules mixtes destinés au transport de marchandises; ceux destinés à la prestation de services de transport de voyageurs contre rémunération; ceux destinés à la prestation de services d'enseignement de la conduite ou du pilotage contre rémunération; ceux

- les cotisations versées par l'entrepreneur ou le professionnel aux mutuelles de prévoyance sociale ne sont pas déductibles<sup>6</sup>;
- les rémunérations versées au conjoint et aux enfants mineurs cohabitants et travaillant régulièrement dans l'entreprise sont déductibles, à condition de justifier d'un contrat de travail et d'une affiliation à la sécurité sociale;
- de plus, sont déductibles, dans la limite de leur valeur marchande, les frais de location ou de cession de biens et de droits appartenant à ces mêmes proches (conjoint ou enfants mineurs cohabitants);
- les dépenses suivantes sont considérées comme déductibles dans le cadre des deux modalités de l'estimation directe :
  - les primes d'assurance maladie versées par le contribuable pour sa propre couverture, ainsi que celle de son conjoint et de ses enfants mineurs de moins de 25 ans vivant avec lui. La limite maximale de déduction sera de 500 euros pour chacune des personnes susmentionnées ou de 1 500 euros en cas de handicap;
  - dans les cas où le contribuable affecte partiellement son logement habituel à l'exercice de son activité économique, les frais des services et des fournitures, tels que l'eau, le gaz, l'électricité, le téléphone et internet, à hauteur du pourcentage résultant de l'application de 30 % à la proportion entre la superficie en mètres carrés du logement affectée à l'activité et sa superficie totale, sauf si un pourcentage supérieur ou inférieur est prouvé;
  - les frais de voyage et de déplacement engagés dans le cadre de l'activité économique ne sont déductibles qu'à la condition qu'ils aient été exposés dans des établissements de restauration ou d'hôtellerie, qu'ils soient acquittés au moyen d'un instrument de paiement électronique et qu'ils respectent les plafonds quantitatifs fixés par la réglementation en matière d'indemnités journalières et d'allocations pour frais de subsistance des travailleurs<sup>7</sup>.

Le régime du réel simplifié – articles 28 à 31 LIRPF – constitue une modalité d'estimation directe alternative au régime normal. Ce mode s'applique aux activités économiques sous réserve du respect des

destinés aux déplacements professionnels des représentants ou agents commerciaux; ceux destinés à faire l'objet d'une cession d'usage habituelle et onéreuse (art. 22.4 RIRPF).

6. Par exception, les professionnels non affiliés au régime spécial des travailleurs indépendants (RETA) peuvent déduire les cotisations versées aux mutuelles qui couvrent les contingences de la Sécurité Sociale.

7. Art. 9 du décret royal 439/2007 du 30 mars, RIRPF.

conditions cumulatives suivantes : le bénéfice n'est pas déterminé par le régime d'estimation objective (forfait) ; le montant net du chiffre d'affaires de l'ensemble de leurs activités économiques, au cours de l'exercice précédent, ne dépasse pas 600 000 euros par an ; le contribuable n'a pas renoncé à l'application de la modalité simplifiée du régime d'estimation directe. Dans ce régime, s'appliquent les mêmes règles du régime normal, tout en étant complétées par les dispositions spécifiques suivantes relatives aux dépenses déductibles :

- trois-quarts ne sont pas considérées comme des dépenses déductibles les provisions établies de manière générale au titre de l'Impôt sur les Sociétés (IS). Et les provisions établies à titre spécial pour les petites entreprises ;
- il existe des spécificités en matière d'amortissements, pour lesquels un barème simplifié est appliqué ;
- l'ensemble des provisions et charges non justifiées est remplacé par l'application d'un pourcentage forfaitaire de 5 % sur le rendement net préalable, défini comme la différence entre les recettes et les dépenses, sans que ce montant puisse excéder 2 000 euros.

Enfin, le régime du forfait (méthode d'estimation objective) constitue une modalité alternative et volontaire, applicable exclusivement aux activités énumérées dans l'*Orden HAC/1347/2024, de 28 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2025 el método de estimación objetiva del IRPF y el régimen especial simplificado del IVA*, sous réserve que soient réunies un ensemble de conditions subjectives et objectives, tenant principalement à l'absence d'obligations comptables ainsi qu'au niveau des recettes brutes réalisées au cours de l'exercice précédent<sup>8</sup>. Le calcul du revenu net est effectué sur la base de signes, indices ou modules, généraux ou propres à certains secteurs d'activité, fixés par le ministre de l'Économie et des Finances, en tenant compte des investissements indispensables au développement de l'activité<sup>9</sup>. Le recours à une méthode d'évaluation de la capacité contributive du contribuable qui ne repose pas sur son rendement économique réel, dans le

cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, a suscité de nombreuses controverses<sup>10</sup>.

Au regard du système de détermination des revenus des activités économiques prévu par la législation fiscale espagnole, la première objection formulée par le Conseil pour la défense des contribuables concerne le régime du forfait, dont il recommande la suppression. Certes, des arguments peuvent justifier ce mode de calcul, mais il n'en demeure pas moins qu'il engendre des inégalités et favorise le risque de fraude fiscale. Avec la généralisation de la facturation électronique, le régime d'estimation directe devrait être consolidé comme régime de droit commun. Dans ce cadre, toutes les dépenses liées à l'activité seraient déductibles, à condition que leur réalité et leur affectation professionnelle puissent être prouvées.

Toutefois, les difficultés liées à la preuve en matière d'IRPF, qui donnent lieu à un contentieux important, incitent le Conseil à recommander une certaine objectivation des charges, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays voisins<sup>11</sup>. Une telle mesure renforcerait la sécurité juridique des contribuables, non pas de manière générale, mais pour certaines catégories de dépenses traditionnellement sources de litiges : utilisation d'un véhicule, téléphone portable, consommations, entretien, frais de déplacement ou encore dépenses d'accueil de la clientèle. S'agissant des véhicules, il est recommandé d'harmoniser les règles de déduction applicables en matière de TVA et d'IRPF, afin que le même pourcentage de dépense et de la taxe supportée soit admis en déduction pour les deux impôts. D'autres solutions, mises en œuvre en droit comparé – telles que l'imputation de la dépense en fonction du nombre de kilomètres parcourus annuellement – sont également considérées comme pertinentes.

En tout état de cause, le principal problème que soulève notre IRPF réside dans la règle d'exclusivité mentionnée ci-dessus<sup>12</sup>, dès lors que pour déduire les dépenses liées à une voiture, celle-ci doit figurer dans le registre des biens d'investissement et être

8. Art. 31 de la loi sur l'IRPF.

9. La justification d'une méthode de détermination du revenu qui soulève de nombreuses interrogations au regard du principe de capacité contributive réside néanmoins dans la charge administrative excessive qu'impliquerait l'estimation directe pour les contribuables ne disposant pas d'une organisation suffisante leur permettant d'enregistrer correctement leurs opérations économiques. Cette situation compliquerait également la tâche de l'administration fiscale dans le contrôle de la position fiscale du contribuable. Voy. AAVV, *Manuel pratique du droit fiscal. Partie générale*, 8<sup>e</sup> éd., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 432.

10. Voy. J. J. ERREIRO LAPATZA, « La estimación objetiva en la nueva Ley del IRPF », *Quincena Fiscal*, 2007, n<sup>os</sup> 15-16, pp. 9-14 ; A. RODRÍGUEZ ALONSO, « La estimación objetiva en el IRPF », *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2012, n<sup>o</sup> 844 ; A. VAQUERO GARCÍA, « Valoración del método de estimación objetiva en el IRPF. ¿Es necesaria una reforma? », *Crónica Tributaria*, 2016, n<sup>o</sup> 159, pp. 183-205.

11. Il convient de noter que le rapport commence par présenter brièvement des exemples de droit comparé (Allemagne, France, Italie, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Portugal) qui ont inspiré ses propositions.

12. Voy. E. ALARCÓN GARCÍA, « Gastos de profesionales y autónomos : una preocupación oculta », *FiscalBlog*, 1<sup>er</sup> juillet 2025, disponible sur : <https://fiscalblog.es/gastos-de-profesionales-y-autonomos-una-preocupacion-oculta/>.

affectée à l'activité économique en exclusivité. Cette règle empêche la déduction d'une utilisation dans l'intérêt personnel du contribuable, même accessoire, est prohibée, et il appartient au contribuable d'apporter la preuve que l'ensemble des conditions de déductibilité sont réunies. Cette preuve, bien que non impossible, demeure particulièrement difficile à administrer puisqu'elle suppose d'établir que le véhicule est utilisé uniquement et exclusivement à des fins professionnelles, ce que, dans la pratique, la plupart des contribuables ne parviennent pas à démontrer<sup>13</sup> :

- la règle de déductibilité actuellement applicable aux fournitures nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle, lorsque le contribuable affecte partiellement son logement à cette activité, apparaît excessivement restrictive. Il est dès lors suggéré d'augmenter les pourcentages de déduction afin de tenir compte du développement du télétravail ;
- s'agissant des frais de transport, de voyage et de logement et de téléphonie mobile, une solution analogue est proposée : l'instauration d'une règle objective et facultative permettant la déduction de montants annuels « incontestables », adaptés au type d'activité exercée ;
- en ce qui concerne les frais de représentation, comme pour les catégories précédentes, il serait opportun de prévoir une règle objective liant le droit à déduction au chiffre d'affaires, à l'instar de ce qui est pratiqué en matière d'impôt sur les sociétés.

En tout état de cause, au-delà de ces mécanismes objectifs, qui devraient demeurer optionnels, les contribuables doivent conserver la possibilité

13. Une récente décision du Tribunal Économique Administratif Central (TEAC) du 24 juin 2025 a rejeté l'interprétation restrictive de l'article 22.4 RIRPF par l'administration fiscale espagnole. La décision se concentre sur l'analyse de la déductibilité des dépenses relatives aux « véhicules mixtes adaptables » – notamment les fourgonnettes – généralement utilisées par des professionnels, ce qui constitue une position traditionnellement contestée par l'administration fiscale. À cette fin, elle souligne que la présomption d'affectation des véhicules doit être appliquée conformément à l'esprit et à la finalité de la règle. En ce sens, l'article 22.4 du RIRPF vise, de façon générale, à empêcher les personnes physiques exerçant une activité économique de déduire les dépenses relatives aux véhicules de tourisme et aux véhicules mixtes, lorsqu'ils sont utilisés à des fins privées ou non professionnelles, puisqu'il est impossible pour d'autres contribuables soumis à l'IRPF de déduire de telles dépenses. Par ailleurs, cette disposition prévoit une présomption d'affectation lorsque l'utilisation des véhicules en question revêt une nature professionnelle manifeste, incontestable et indispensable. Plus précisément, le Tribunal considère qu'en présence de caractéristiques attestant d'un usage à des fins professionnelles, il doit être présumé que ces véhicules sont affectés à cette activité. Toutefois, cette présomption peut être renversée si l'administration fiscale démontre que l'usage principal de ces véhicules demeure à des besoins privés.

d'apporter la preuve effective de la dépense et de son lien avec l'activité. Toutefois, cette faculté devrait être assortie d'une réglementation plus généreuse que celle actuellement applicable aux charges difficiles à justifier, notamment par l'instauration d'un plafond de déduction plus élevé.

Les trois autres propositions portent sur des aspects procéduraux où la divergence des critères appliqués par l'administration fiscale en matière de déduction de ces dépenses génère une insécurité juridique pour les contribuables. La deuxième proposition vise à l'harmonisation des critères probatoires (relatifs aux moyens de preuve), car l'établissement de règles fiscales plus claires et objectives, tel que préconisé par la première proposition, ne saurait résoudre intégralement la problématique. Pour l'application cohérente des règles fiscales, il est en effet essentiel de connaître au préalable les critères retenus par l'Administration et de garantir leur uniformité à l'échelle nationale. Le Conseil encourage la publication d'instructions claires et simples sur les moyens de preuve acceptables. En outre, il recommande une plus grande effectivité du principe du contradictoire dans le cadre des procédures de contrôle fiscal – notamment lors des procédures de vérification limitées – en favorisant une intensification de la présence physique permettant une interaction personnelle, plutôt que de se limiter à des demandes de documents et à des mises en recouvrement automatisées.

Le rapport du Conseil pour la défense du contribuable s'achève sur une préoccupation majeure concernant le régime des sanctions appliqué à l'issue de ces vérifications. Il est en effet constaté que, dans la majorité des cas, la régularisation est immédiatement suivie de l'ouverture d'une procédure de sanction, laquelle aboutit systématiquement à l'imposition d'une amende. Afin de garantir le principe de proportionnalité, il est recommandé que le recours au régime des sanctions soit strictement limité aux cas de déductions manifestement injustifiées : dépenses non réelles, à caractère clairement personnel ou sans lien avéré avec l'activité. Inversement, aucune sanction ne devrait être imposée lorsqu'il existe uniquement une divergence d'appréciation quant à la pertinence des éléments probatoires fournis pour établir le lien entre la dépense et l'activité professionnelle.

En définitive, il est proposé d'opérer une distinction nette entre, d'une part, les cas de déduction d'une dépense non réelle ou absolument étrangère à l'activité et, d'autre part, ceux où seule est en cause la pertinence des moyens de preuve produits pour

attester de son incidence; ces derniers ne devant pas donner lieu à l'application de pénalités. De notre point de vue, dans le régime de détermination des revenus des activités économiques, il existe un déséquilibre évident entre le contrôle des recettes et celui des dépenses, au vu de l'état actuel de la numérisation des factures<sup>14</sup>. Le Conseil n'a fait que souligner l'insécurité juridique et le pouvoir d'appréciation (ou

discrétionnaire) exercé par l'administration fiscale en matière de déductibilité des dépenses. En tant qu'organe consultatif, il reconnaît ne pas pouvoir aller au-delà de ces constatations, toute réforme fiscale dépendant de décisions politiques. Néanmoins, ce rapport constitue sans aucun doute un point de départ optimiste pour les entrepreneurs et les professionnels.

---

14. Systèmes informatiques de facturation de l'AEAT, disponible sur : <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/iva/sistemas-informaticos-facturacion-verifactu.html>.

# Droit italien. La cohérence et l'efficacité fiscale des nouvelles formes européennes de résolution des crises d'entreprises

*Italian law. The consistency and tax effectiveness of new European forms of corporate crisis resolution*

Adriano Di Pietro

*Ancien professeur de l'Université de Bologna Alma Mater Studiorum*

Le nouveau Code européen des procédures d'insolvabilité a profondément réformé les institutions et procédures nationales. Il a notamment élargi l'éventail des alternatives à la faillite pour le règlement des crises d'entreprises. Les enjeux fiscaux sont manifestes en matière d'impôt sur le revenu : il convient de veiller à ce que la charge fiscale résultant des avantages commerciaux découlant des nouvelles procédures ne constitue pas un obstacle à leur pleine mise en œuvre. Plus précisément, dans le cadre d'un accord transactionnel, la non-imposition des actifs contingents pour le débiteur et la déductibilité des pertes pour le créancier sont des caractéristiques systémiques. Toutefois, une neutralité substantielle en matière de TVA influe sur la situation du créancier et du débiteur impliqués dans l'accord. Les accords transactionnels simplifiés sont soumis au même régime d'imposition sur le revenu que les autres formes d'accords transactionnels.

*The new European Code of Insolvency Procedures has profoundly reformed national institutions and procedures. In particular, it has expanded the number of alternatives to bankruptcy for business crisis resolution. Tax concerns are evident in income taxes: ensuring that the tax burden resulting from the commercial advantages that can be derived from the new procedures does not constitute an obstacle to their full implementation. Specifically, for negotiated composition, the non-taxation of contingent assets for the debtor and the deductibility of losses for the creditor are systemic features. However, substantial VAT neutrality affects the positions of the creditor and debtor involved in the composition. Simplified composition agreements are subject to the same income tax regime as other forms of composition.*

## **I. Nouvelles formes de résolution européenne des crises commerciales : concordat amiable et concordat simplifié pour la liquidation des actifs. Des régimes fiscaux présentant des différences substantielles**

Il est difficile de concilier le rôle de la fiscalité nationale avec la mise en œuvre réussie des deux dernières formes italiennes de résolution des crises commerciales : le concordat amiable et le concordat simplifié. Ces deux formes ont été introduites dans l'urgence

par le décret législatif 118/21, anticipant explicitement l'entrée en vigueur du Code des crises commerciales, plusieurs fois reportée en application du règlement européen. Elles partagent le même objectif : offrir une solution nouvelle et originale aux crises commerciales par rapport à celles offertes par le droit italien actuel des faillites. Avec cet objectif commun, les caractéristiques qui qualifient le concordat amiable et le concordat simplifié dans le cadre de la réforme sont très différentes. Par conséquent, les régimes fiscaux qui s'appliqueront le seront également.

## II. Conséquences fiscales du concordat amiable

### A. L'imposition des actifs éventuels du débiteur : un obstacle aux avantages fiscaux du concordat amiable.

Le concordat amiable est certainement la forme la plus originale de résolution des crises commerciales. Cette caractéristique aurait rendu difficile son assimilation aux formes connues et réglementées de résolution des crises commerciales en droit des faillites. Sans cette égalité, cependant, le règlement négocié, avec ses fortes implications de droit privé, aurait été exposé, en premier lieu, à un coût fiscal élevé. Cela aurait particulièrement touché le débiteur. Ce dernier aurait dû déclarer les actifs éventuels résultant de la réduction ou de la restructuration des dettes résultant du règlement négocié comme éléments de son revenu d'entreprise. Cet effet aurait été difficile à concilier avec l'indifférence fiscale expressément établie pour l'impôt sur le revenu.

Cette indifférence, telle que définie à l'article 88 de la loi unique relative à l'impôt sur le revenu, s'applique à toutes les formes connues et réglementées de procédures d'insolvabilité, y compris celles impliquant divers types de conventions. L'article 88, en effet, énumère les différents types de conventions dans les procédures d'insolvabilité ; il les inclut notamment précisément parce qu'ils sont prévus par la loi sur les faillites en cohérence avec le règlement européen. Cependant, cette dernière loi ne prévoit pas la nouvelle forme de convention, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Code des crises commerciales. Par conséquent, pour bénéficier du même régime fiscal que la procédure d'insolvabilité susmentionnée, la transaction négociée devrait néanmoins tenir compte du caractère obligatoire du régime fiscal prévu à l'article 88 de la loi unique. Ceci, au bénéfice de la procédure d'insolvabilité susmentionnée, ne permettrait pas une application analogue de l'avantage fiscal prévu. Les imprévus générés par la transaction négociée auraient donc été considérés comme des éléments imposables du revenu d'entreprise. Le coût fiscal correspondant aurait risqué de compromettre l'objectif même de l'accord : permettre à l'entreprise en difficulté financière de poursuivre son activité en résolvant ses problèmes de gestion et financiers.

### B. L'option fiscale spécifique du règlement amiable

Une solution fiscale était donc nécessaire pour le règlement amiable. Contrairement à d'autres

procédures d'insolvabilité ouvertes, cette procédure permet la poursuite normale des activités. Par conséquent, l'issue du règlement amiable aurait pu avoir un impact sur le résultat imposable de l'entreprise ayant conclu l'accord. La réduction de la dette aurait, en effet, augmenté les revenus de l'entreprise, généralement comptabilisés au bilan et au résultat imposable en tant qu'actifs éventuels. Ce montant aurait donc accru la dette fiscale de l'entreprise en difficulté. Les conséquences économiques auraient évidemment aggravé la situation d'endettement, transférant la responsabilité des créanciers à l'administration fiscale. Cela était d'autant plus vrai que l'administration avait accepté une réduction des créances pour permettre à l'entreprise de conclure le règlement amiable.

### C. La solution consistant à imposer les actifs éventuels issus d'un concordat amiable selon le régime applicable aux autres procédures d'insolvabilité

Par conséquent, face au risque que la charge fiscale liée à l'imposition des actifs éventuels rende difficile et coûteuse la réussite du concordat amiable innovant, la décision du législateur d'urgence est compréhensible et justifiée : établir expressément l'extension au concordat amiable du régime fiscal applicable aux procédures reconnues et réglementées par le droit des faillites.

Il s'agit d'une solution originale. En effet, elle n'enrichit pas l'article 88 du Code unique de l'impôt sur le revenu avec la nouvelle forme de convention, contrairement à d'autres formes de concordats amiables expressément mentionnées dans la disposition fiscale. La solution adoptée par le même décret-loi introduisant la nouvelle forme de concordat amiable a consisté à recourir à l'instrument de péréquation fiscale. En effet, l'article 14 du décret législatif 118/21 fait référence au régime fiscal prévu à l'article 88 du Code unique, qui s'applique au concordat amiable prévu et réglementé par la même mesure d'urgence.

### D. Étendue de l'exonération fiscale : actifs éventuels *versus* pertes antérieures

L'article 14 de la mesure d'urgence prévoit une référence générale au régime fiscal applicable aux procédures collectives, qui s'étend de l'exonération fiscale des actifs éventuels au critère de proportionnalité. Ainsi, le calcul de l'avantage fiscal lié à l'accord transactionnel tiendra également compte des pertes antérieures et de celles de la période de conclusion de l'accord. Cet effet résulte du choix réglementaire de se référer au même régime fiscal applicable aux

procédures collectives. Cet effet pourrait même avoir des conséquences fiscales plus avantageuses pour l'entreprise en difficulté. En effet, l'entreprise n'étant pas en situation d'insolvabilité potentielle, mais simplement en difficulté financière, elle peut avoir accumulé des pertes, tant courantes, relatives à l'exercice concerné, que des pertes antérieures liées à des activités antérieures, non encore compensées. Ces pertes sont toutefois inférieures à celles subies ou accumulées par une entreprise entrant en procédure collective. En prévoyant ce montant inférieur, l'accord pourrait être encore plus avantageux fiscalement. En effet, cela permettra de considérer un montant plus important d'actifs éventuels comme non imposables.

### **E. La non-imposition des actifs éventuels accroît l'écart avec le résultat net.**

En revanche, plus le montant des actifs éventuels non imposables est élevé, plus l'écart avec le résultat d'exploitation statutaire, tel que comptabilisé dans le compte de résultat, est important. Ce dernier, en effet, continuera d'être positivement influencé par la présence vérifiée d'actifs éventuels. Ce résultat sera d'autant plus bénéfique pour la situation financière de l'entreprise que la réduction des dettes passées augmentera le montant des actifs éventuels. Cette amélioration économique ne se traduit toutefois pas par une augmentation du résultat imposable, contrairement à ce qui aurait été le cas avec le lien traditionnel entre le résultat imposable et les états financiers. Sans l'impact fiscal associé, les réductions de dettes contribuent donc à accroître l'avantage économique pour l'entreprise. Cet effet, naturellement inégal, sera plus ou moins efficace économiquement selon l'ampleur des réductions obtenues. Plus la réduction de dettes quantifiée par l'entrepreneur dans le cadre de l'accord négocié est importante, plus l'avantage économique obtenu par l'entreprise sera important. Cette prestation, dans ce cas, peut être transformée en une aide financière qui soutient pleinement la reprise anticipée de l'activité économique, qui est l'objectif spécifique du règlement négocié.

### **III. Les effets fiscaux nécessaires pour le créancier**

#### **La réduction convenue des créances et leur déductibilité avec péréquation au régime d'insolvabilité**

La réduction paraît plus conforme à la vision systémique, justifiant les effets économiques de l'accord transactionnel sur les créanciers. Cet effet pourrait bien être imputé à la provision générale et large pour

pertes sur créances prévue à l'article 101 de la loi unique relative à l'impôt sur le revenu (TUI) dans son cinquième alinéa, sans distinction d'origine. En effet, l'accord transactionnel d'un entrepreneur en difficulté garantit la certitude et la précision que le cinquième alinéa énumère comme conditions nécessaires pour bénéficier de la déductibilité. Dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de rechercher ou de prouver la certitude et la précision de la réduction induite par l'accord transactionnel. Ces deux exigences sont, de fait, garanties par la conclusion de l'accord.

Cependant, une incertitude subsisterait quant à l'étendue de la déductibilité concernée. Cela dépend en réalité du montant de la provision pour risque de crédit que l'entreprise a constituée à son bilan et reconstituée chaque année. Un montant substantiel ne permettra pas une déductibilité large mais limitée. En revanche, un montant faible pourrait néanmoins permettre une déductibilité plus importante pour l'entrepreneur en difficulté.

Pour bénéficier de la déductibilité intégrale de la réduction convenue avec le débiteur, les créanciers auraient dû justifier le caractère insolvable de l'accord amiable. Or, cette condition n'est pas expressément mentionnée parmi celles prévues au cinquième alinéa de l'article 101 de la loi unique relative à l'impôt sur le revenu. L'issue de cette interprétation aurait également été incertaine en raison du caractère restrictif de la liste des procédures éligibles. Seule une intervention réglementaire spécifique aurait pu garantir que l'accord amiable puisse bénéficier de la même déductibilité intégrale des pertes de crédit constatées pour d'autres accords expressément imputables à une procédure d'insolvabilité et mentionnés comme tels.

Cette intervention était nécessaire pour éviter que l'originalité même de la procédure n'entraîne un préjudice financier pour les créanciers. Compte tenu de l'incertitude, ils auraient été privés du plein bénéfice du régime établi pour les procédures d'insolvabilité. Ceci justifie la disposition spécifique de l'article 14 du décret législatif 181/21. Ce résultat ne semble pas systématique, mais constitue plutôt un ajout spécifique aux dispositions du nouvel accord. Ce dernier, en effet, est enrichi d'une référence expresse à l'article 101 de la loi unique relative à l'impôt sur le revenu. Cependant, il ne l'intègre pas.

Ainsi, l'article 101 de la loi unique reste inchangé, avec sa liste de procédures bénéficiant de la déductibilité intégrale des réductions de crédit en tant que pertes. L'article 101 reste inchangé par les ajouts les plus récents aux procédures d'insolvabilité.

En fin de compte, l'efficacité fiscale du régime des pertes de crédit est, comme c'était le cas pour les actifs éventuels du débiteur, garantie par l'équivalence. C'est ce que prévoit l'article 14 du décret législatif 118/21, qui étend la déductibilité intégrale aux pertes sur créances résultant du règlement négocié. Cette solution réglementaire ne modifie pas les conséquences fiscales pour les créanciers ayant accepté l'accord, mais les intègre dans l'unité du nouveau droit civil.

Cette cohérence systématique ne peut toutefois pas revêtir le caractère gratifiant que l'article 14 du décret législatif 118/21 semble attribuer à toutes ses dispositions, y compris celle relative au régime fiscal des procédures collectives.

Il s'agit d'un résultat novateur dans le cadre des procédures collectives actuelles, qui ne seront probablement systématiquement définies qu'avec l'entrée en vigueur du Code des faillites en application du règlement européen.

#### **IV. Poursuite de l'activité et maintien de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu de l'entrepreneur débiteur**

L'effet fiscal de l'accord sur les créances et dettes accumulées garantit la neutralité fiscale des éléments positifs et négatifs. Il apporte un soutien financier à l'entrepreneur en difficulté pour lui permettre de poursuivre son activité. Cet aspect est et demeure une caractéristique déterminante de l'accord transactionnel et le distingue des autres procédures, même celles liées à la crise économique.

Ainsi, le revenu attribuable à l'entreprise ayant conclu l'accord transactionnel ne peut refléter que les résultats économiques de la poursuite de l'activité économique. Il comprendra donc les éléments positifs et négatifs résultant de la poursuite de l'activité économique ordinaire. Malgré leur importance économique, les résultats fiscaux peuvent différer selon la période fiscale. En effet, ceux précédant la période de conclusion de l'accord ne peuvent être que négatifs. Les résultats économiques refléteront en réalité la crise économique justifiant l'accord transactionnel proposé.

Tout aussi négatif, d'un point de vue économique, est le résultat pendant la période de formation de l'accord. En effet, cette période marquera le point le plus critique de la gestion financière de l'entreprise. Cela justifiera la proposition de l'entrepreneur en difficulté de parvenir à un accord avec ses créanciers

en activant la procédure de règlement amiable prévue par le décret-loi.

La période suivante, au cours de laquelle l'accord sera conclu, verra le bilan impacté par une composante d'actif extraordinaire, représentée par des actifs conditionnels pour la réduction de la dette. En tant qu'élément extraordinaire du bilan, ces actifs conditionnels limiteront les effets économiques bénéfiques pour l'année au cours de laquelle l'accord sera conclu. Il faudra alors attendre son efficacité économique future, lorsque la reprise de l'activité économique pourra, financièrement, bénéficier de la réduction des dettes antérieures. Les résultats positifs de la gestion renouvelée de l'entreprise seront alors visibles. Grâce à ce redressement espéré, la pleine efficacité de l'impôt sur le revenu pourra alors reprendre, précisément pour l'entrepreneur humilié par les pertes antérieures.

#### **V. Poursuite de l'activité du créancier et pérennité des créances**

Pour le créancier, en revanche, la situation sera différente. C'est sa situation financière, et non sa position de dirigeant, qui est affectée par le non-paiement. En effet, l'existence de créances continue de soutenir la situation financière du créancier. L'effet de l'accord réduit alors, sans toutefois l'éliminer, sa créance envers le débiteur. Cette créance, bien que réduite, continuera d'impacter le bilan du créancier jusqu'à son remboursement.

Le compte de résultat du créancier, en revanche, demeurera essentiellement inchangé, de par sa définition et sa fonction mêmes, par le sort des créances. Le compte de résultat restera toutefois sensible en raison du calcul des intérêts, qui continueront d'avoir un impact sur le compte de résultat et, par conséquent, sur le revenu imposable correspondant, en tant que composante positive du montant convenu.

#### **VI. Continuité de l'activité du débiteur et du créancier et ses effets en matière de TVA.**

**A. La neutralité fiscale de la TVA exige une pleine responsabilité fiscale des transactions de l'entreprise.**

L'orientation fiscale de la réglementation innovante des conventions introduite par le décret législatif 118/21 s'est concentrée uniquement sur l'impôt sur le revenu. En réalité, ce même décret ne contient pas non plus de disposition spécifique relative à la taxe sur la valeur ajoutée. Cette solution n'est pas

surprenante. Elle semble plutôt cohérente avec la nature même de l'échange de biens ou de services, qui constitue néanmoins la nature objective de la taxe européenne.

Par conséquent, avec la poursuite de l'activité économique, les parties impliquées dans la convention de transaction, en tant que débiteur et créancier, restent responsables de l'application de la TVA. Les effets des manquements du débiteur sont imputables non pas tant aux transactions qu'à leur exécution. Ils respectent donc le critère d'imputation temporelle qui définit la responsabilité financière des deux parties contractantes. Cela entraîne également une pertinence différente des moments où la TVA doit être spécifiquement facturée.

Cette différence a des conséquences directes sur l'efficacité temporelle de la conformité.

## B. Application de la TVA uniquement en cas de paiement de services

La prestation de services n'est généralement pas affectée par les effets du non-respect des obligations, ce qui témoigne de la difficulté pour les entreprises de régler régulièrement leurs obligations financières. En effet, tant que le paiement n'a pas eu lieu, le prestataire de services n'est pas tenu d'émettre une facture et donc de facturer la TVA. Il reste cependant créancier des montants correspondant à la prestation de services. Il ne sera cependant pas contraint d'avancer la TVA puisqu'il n'émettra une facture qu'après le paiement du bénéficiaire. Il s'agit d'une solution générale qui, bien qu'enrichie de diverses exceptions, diffère de l'autre solution envisagée pour la livraison de biens.

## C. Application de la TVA lors de la conclusion du contrat de cession de biens

La décision italienne, conforme aux dispositions de la sixième directive TVA et confirmée ultérieurement par la directive de refonte, aligne l'obligation de facturer le cessionnaire sur la conclusion du contrat, c'est-à-dire sur la naissance de l'obligation de payer le bien cédé. Cela oblige les entreprises cédantes à facturer la TVA même si elle n'a pas été acquittée et, par conséquent, à la comptabiliser dans les règlements périodiques et annuels comme si elle avait été payée. Par conséquent, en raison de la symétrie fiscale qui sous-tend l'échange de biens aux fins de la TVA, l'acheteur qui perçoit la TVA peut déduire la TVA facturée même s'il ne l'a pas acquittée. En cas d'écart fiscal aussi important entre la taxe facturée et la taxe impayée, l'effet de l'accord négocié conclu avec

réduction des crédits pour la poursuite de l'activité restera inchangé. Cet effet n'est toutefois pas reconnu pour tous les accords, mais uniquement pour ceux qui dépendent des différentes procédures d'insolvabilité explicitement mentionnées à l'article 26 du décret présidentiel 633/72. Cela permet au vendeur victime d'un défaut de paiement de modifier la facture.

L'accord négocié, cependant, n'est pas explicitement mentionné parmi les accords qui, selon la TVA en vigueur, légitiment la variation du montant imposable avec autofacturation par le vendeur. De plus, la réglementation innovante et actuelle du règlement amiable ne fait même pas référence à la réglementation sur la TVA, ni à l'article 26 du décret présidentiel 633/72, qui prévoit et régit l'autofacturation.

Ainsi, pour permettre au vendeur de récupérer la TVA facturée et impayée, il convient de souligner le caractère d'insolvabilité du règlement amiable, même s'il vise explicitement la poursuite de l'activité et non sa liquidation. Cet objectif initial et spécifique n'élimine pas la responsabilité, partagée par les autres créanciers, d'accepter la réduction de leurs créances.

Ceci constitue cependant l'élément déterminant du caractère d'insolvabilité de cette procédure originale. De plus, le concordat conclu garantit également la certitude et la finalité de la réduction des créances, deux caractéristiques nécessaires pour justifier ultérieurement le fondement et l'efficacité de la variation de la TVA facturée.

Ainsi, la publicité du concordat négocié suffira à légitimer le droit du vendeur à émettre la note de variation afin d'éliminer la charge fiscale de la TVA précédemment facturée.

## VII. Des effets fiscaux substantiels cohérents à la compensation des pénalités et intérêts

### A. Minimiser les pénalités imposées afin de concilier la transaction pour la poursuite de l'activité avec l'application des pénalités déjà imposées.

Grâce à son efficacité constante en matière d'impôt sur le revenu et à son application plus large en matière de TVA, la transaction pour la poursuite de l'activité favorise l'autonomie et la responsabilité contractuelle des débiteurs et des créanciers.

Outre ces mesures fiscales systémiques, d'autres ont un impact sur le montant des pénalités et intérêts.

Leur caractère compensatoire, bien qu'affirmé dans l'intitulé de l'article 14 du décret législatif 118/21, est d'une efficacité limitée. Il s'agit en réalité de minimiser le montant des pénalités pécuniaires. Ces pénalités sont celles pour lesquelles un montant réduit est appliqué si elles sont payées dans un certain délai à compter de la notification de l'administration fiscale qui les impose. Cette incitation est limitée aux cas où le contribuable a soumis une proposition de procédure de transaction avant la date limite de paiement des amendes réduites.

Cette option est offerte aux contribuables qui souhaitent payer dans le mois suivant l'imposition des amendes. Ces sanctions s'appliquent clairement aux comportements jugés illicites et commis avant le début de la procédure de règlement amiable. Elles n'affectent donc pas la sanctionnabilité des comportements illicites de l'entrepreneur en difficulté pendant la période prévue et réglementée pour la préparation de l'accord. Dans ce contexte, l'effet incitatif de la réduction des amendes au minimum est double. D'une part, elle évite à l'entrepreneur, déjà en difficulté financière, de supporter une charge financière correspondant aux amendes, même si celles-ci ont déjà été appliquées à un taux réduit. D'autre part, la réduction des amendes au minimum contribue également à rassurer le contribuable sur le fait que la conclusion du règlement amiable lui permettra de bénéficier d'avantages fiscaux supplémentaires en termes d'amendes, en plus des avantages financiers découlant de la réduction de la dette. Ces effets limités renforcent l'intention rémunératrice qui semble inspirer la minimisation des sanctions déjà imposées.

### B. L'effet gratifiant constant de la réduction des intérêts sur les dettes fiscales

Le délai entre l'ouverture de la procédure et sa conclusion par un accord transactionnel indique une réduction de la responsabilité financière du débiteur qui engage et mène à bien la procédure d'accord transactionnel.

L'effet se limite aux dettes fiscales, avec l'intention claire de faciliter la conclusion de l'accord. Dans ce cas, l'objectif gratifiant est évident par la différence de pourcentage entre l'intérêt légal, égal à 0,01 %, et l'intérêt habituellement appliqué dans le secteur fiscal, supérieur à 3 %.

Ce but gratifiant est toutefois cohérent avec la continuité de l'activité économique, caractéristique unique d'un accord transactionnel. En effet, les difficultés économiques qui poussent l'entrepreneur à demander un concordat ne suspendent ni n'interrompent

l'activité, qui devrait ensuite se poursuivre grâce à la responsabilité financière réduite de l'entrepreneur en crise. Par conséquent, il n'aurait pas été cohérent de pousser l'incitation jusqu'à suspendre le calcul des intérêts pendant la durée de la procédure.

### VIII. Concordat simplifié ou accord initial ?

Ce que l'article 18 du décret législatif 118/21 désigne comme un concordat simplifié pour la liquidation des actifs élargit le cadre actuellement en vigueur en Italie pour la résolution des crises commerciales. Ce concordat a un objectif clairement fonctionnel : ses délais et ses formes sont réglementés pour permettre une gestion plus rapide de la procédure. Cela permettra une mise en œuvre plus efficace du transfert d'actifs, qui constitue également la phase finale du concordat. Les procédures pertinentes permettent donc d'atteindre cet objectif plus rapidement et donc plus efficacement.

Il reste un point commun entre ce concordat et les procédures d'insolvabilité prévues et réglementées par le droit italien des faillites. Celles-ci comprennent la faillite, la liquidation administrative forcée, le concordat (avec transfert d'actifs, en cas de continuité d'exploitation), l'administration extraordinaire des grandes entreprises en crise, et en particulier le concordat.

Cette solution est reconnue avec autorité dans le rapport illustrant le projet de décret législatif 118/21. Le Gouvernement déclare qu'« à cette même fin, un nouveau type de concordat préventif, appelé concordat simplifié pour la liquidation des biens, est introduit ».

Cette considération a été étayée par diverses positions doctrinales soulignant la similitude du nouveau concordat avec le concordat préventif. L'opinion dominante est donc que les caractéristiques de simplification, qui caractérisent spécifiquement le concordat simplifié, ne peuvent revêtir une importance telle qu'il constitue une institution autonome et originale par rapport au concordat préventif. Cela est d'autant plus vrai que l'efficacité du concordat préventif a été élargie par l'interprétation, grâce à une interprétation cohérente de la jurisprudence (Cour de cassation, arrêt n° 5112 du 4 juin 1996) et de la pratique administrative (Agence des impôts, résolution du 1<sup>er</sup> mars 2004). En effet, le concordat préventif s'applique non seulement à la *cessio bonorum* (transfert comme moyen d'accorder aux organes de la procédure la légitimité de disposer des actifs de la procédure) mais également aux plus-values et

moins-values réalisées lors de la vente des actifs de la procédure à des tiers, y compris les stocks et le fonds de commerce, et même lors de la cession d'une entreprise.

### **IX Équivalence avec le régime fiscal prévu pour les concordats de patrimoine**

L'équivalence avec un concordat avec liquidation de patrimoine permet à un concordat dit simplifié de bénéficier du même régime fiscal. Cela garantit l'absence de pertinence fiscale de tous les effets juridiques résultant de la conclusion du concordat. Cela s'applique tant au transfert physique des actifs, y compris l'entreprise, qu'à la création d'actifs conditionnels destinés à réduire les créances. Dans tous ces cas, les plus-values et les actifs conditionnels restent comptablement cohérents avec la gestion financière de l'entrepreneur. Cependant, ils sont expressément exclus du revenu imposable des entreprises et des sociétés par l'article 88 du Code de l'impôt sur le revenu.

En revanche, pour les échanges de biens, le régime de TVA s'applique sur la base du transfert effectif, indépendamment du paiement. Cela signifie que le fournisseur des biens doit facturer la TVA même si elle n'a pas été acquittée. En revanche, l'entrepreneur qui a acheté les biens pourra déduire la taxe même s'il ne l'a pas acquittée.

Toutefois, une application correcte de la TVA pourrait entraîner un préjudice pour le fournisseur et un avantage pour l'acheteur. Ce préjudice est encore plus évident si l'entrepreneur client est soumis à une procédure d'insolvabilité. Il est donc compréhensible que l'intérêt européen, d'abord avec la

sixième directive TVA, puis avec la directive de refonte, soit d'empêcher que l'application correcte du principe d'imputation de la taxe ne porte préjudice au fournisseur et ne confère un avantage indu à l'acheteur. Cela est particulièrement vrai si l'acheteur est jugé si peu conforme qu'il s'expose ultérieurement à une procédure d'insolvabilité.

Le droit de l'entrepreneur fournisseur d'émettre des notes de modification, prévu par l'article 26 de la législation TVA, fait référence à de telles procédures lorsque, en raison d'un non-paiement total ou partiel dû à une procédure d'insolvabilité, la base d'imposition des opérations précédemment facturées est réduite. Ainsi, le concordat simplifié avec les créanciers pourrait également bénéficier du régime de modification une fois la nature commune des procédures d'insolvabilité reconnue. Ainsi, la même solution systémique envisagée pour le concordat ordinaire avec transfert d'actifs peut également être appliquée aux concordats simplifiés. Cela permettra d'éviter les pénalités fiscales liées à la multiplication des concordats et à leur mise à jour avec des formules permettant aux entrepreneurs d'éviter les conséquences économiques négatives persistantes d'un paiement anticipé de l'impôt sans possibilité de le percevoir en raison de la défaillance de l'acheteur.

Ce régime est devenu encore plus efficace suite à la récente modification de l'article 26 du décret présidentiel 633, qui permet aux entrepreneurs d'effectuer le changement en rectifiant la facture précédente dès l'ouverture de la procédure, c'est-à-dire à compter de la date du décret d'admission au concordat préventif, sans avoir à attendre, comme c'était le cas auparavant, la clôture de la procédure d'insolvabilité.



## Camille ROSIER, Fiscalité de guerre et impôt de solidarité



Thierry LAMBERT

Professeur émérite Aix-Marseille Université

Président de l'Institut international des sciences fiscales – 2 iSF

Rédacteur en chef de la Revue européenne et internationale de droit fiscal

**Camille ROSIER, *Fiscalité de guerre et impôt de solidarité. Commentaires historiques, économiques et juridiques sur l'Ordonnance du 15 août 1945*, Éditions Fidus, 1946, 350 pages.**

Camille Rosier (1890 – 1953) après avoir été recruté par concours par l'administration de l'enregistrement, y fit toute sa carrière jusqu'à en être le directeur. Il était également professeur de législation fiscale à l'École des Hautes Études Commerciales et à l'Institut de technique comptable du Conservatoire National des Arts et Métiers. Il fut chargé de conférences à la faculté de droit de Paris et membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Il est l'auteur de divers ouvrages pratiques de droit fiscal, mais aussi d'un *Traité théorique et pratique de législation fiscale* en deux volumes (1926).

L'ouvrage, écrit immédiatement après la guerre, analyse les prélèvements fiscaux exceptionnels mis en place par le gouvernement provisoire pour restaurer les finances de l'État. Il se livre à une analyse de la notion d'impôt sur le patrimoine et sur la richesse, qui n'avaient jamais été utilisés en France.

L'auteur nous fait observer que la guerre fait disparaître de la matière imposable, réduit les recettes douanières avec la fermeture des frontières et, les contributions indirectes diminuent en raison d'une baisse de la consommation et du rationnement. Mais de nouveaux éléments taxables apparaissent, notamment des « bénéfices exceptionnels ou supplémentaires, licites ou illicites réalisés par des "munitionnaires", par les fournisseurs des armées nationales, alliées ou ennemies, par les intermédiaires, spéculateurs, trafiquants sur le marché noir, par les

détenteurs de marchandises ou de biens rares et achetés au prix faible avant les hostilités, etc. [...]» (p. 14).

Camille Rosier nous présente « la fiscalité durant la guerre ou l'après-guerre ». À cette occasion les systèmes fiscaux s'adaptent et se perfectionnent. On voit apparaître des impôts spéciaux nouveaux visant l'imposition des bénéfices exceptionnels ou extraordinaires ainsi notamment que la taxation ou la confiscation des profits illicites. Apparaissent également des impôts généraux nouveaux sur la consommation mais aussi des contributions personnelles de guerre ou taxes militaires.

À cette occasion un prélèvement général sur la fortune, dont l'auteur précise « fortune acquise ancienne » (p. 24), par la mise en œuvre d'une imposition sur le capital, considérée comme « un expédient fiscal dont la définition est particulièrement ambiguë » (p. 25), peut être retenu. Plusieurs solutions sont envisagées (pp. 25-26).

L'exposé des expériences passées de la fiscalité de guerre nous rappelle qu'il y eut des créations d'impôts pour faire face aux dépenses de guerre, notamment des expériences de fiscalité consécutives à la Première Guerre mondiale en France et à l'étranger. « [...] chaque guerre provoque, pendant une période de quinze à vingt ans, une prolifération de dispositions fiscales [...] » (p. 34).

Camille Rosier consacre quinze pages à la fiscalité de la Seconde Guerre mondiale, soulignant que « notre pays en particulier n'a pas retardé son effort fiscal comme en 1914-1918 » (p. 55). Il donne de précieuses statistiques et retient que le financement de la Seconde Guerre mondiale présent chez les pays

belligérants présente les mêmes caractéristiques que la France (p. 70). C'est un ouvrage qu'il faudrait écrire sur le sujet.

Enfin l'auteur présente l'impôt de solidarité en France et l'Ordonnance du 15 août 1945 qui est, dans l'ouvrage, en annexe. Le premier paragraphe de l'exposé des motifs mérite d'être cité : « le relèvement des ruines et la réparation des pillages de guerre et l'occupation ont imposé à la France exigeant du pays un effort financier considérable et de longue haleine. Chaque génération, chaque français doit prendre sa part d'un fardeau qui ne sera tolérable que s'il est réparti avec équité sur les épaules de tous » (p. 241).

L'impôt a deux éléments. Le premier est un prélèvement sur le patrimoine existant au 4 juin 1945. Le deuxième est une contribution sur les enrichissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1940 et le 4 juin 1945, cette dernière vise les accroissements réels de patrimoine pendant cette période. La difficulté a résidé dans la définition de l'enrichissement sachant que l'application de l'Ordonnance repose sur le principe déclaratif. En effet le contribuable était invité à déclarer, et à faire une distinction entre les biens qu'il possédait au 1<sup>er</sup> janvier 1940, et ceux acquis après cette date. La valeur nette de ces derniers sert de base au calcul de l'enrichissement taxable.

L'auteur consacre quelques développements au contrôle de la sincérité des déclarations. L'administration peut avoir recours aux demandes de justifications quant à l'origine des biens mais aussi du passif, du droit de rétablir les valeurs à raison d'omission. « L'Administration de l'Enregistrement peut

faire usage, pour prouver l'exigibilité de l'impôt de solidarité, de la preuve littérale, des présomptions et de l'aveu; mais elle ne peut invoquer la preuve par serment et la preuve testimoniale » (p. 219). Enfin, l'administration peut taxer d'office en l'absence de déclaration, pour rectifier des déclarations, ou taxer les héritiers de personnes décédées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1940 et le 4 juin 1945. Il a été choisi que le paiement se fasse, sur une période assez courte, de façon fractionnée. L'Ordonnance prévoit toute une série de pénalités et sanctions dans les hypothèses d'omissions, insuffisance ou dissimulation mais aussi pour paiement tardif.

L'impôt est pensé avec le souci de l'équité. « Afin de réaliser une équitable répartition des sacrifices entre les patrimoines, l'impôt doit être léger pour ceux qui ont en réalité diminué; il doit atteindre un taux modéré ceux qui ne sont accrus qu'en apparence en raison de la hausse des prix et réserver les taux très élevés aux enrichissements réels que ne résorberaient pas déjà la confiscation des profits illicites ou le prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices » (p. 241).

Nous laissons à Camille Rosier le soin de conclure : « Il est une vérité qui doit être répétée très souvent : les contribuables français grognent toujours, mais ils marchent, s'ils savent que leur obole, déterminée sans esprit de parti, doit permettre à leur pays de travailler avec acharnement, dans l'ordre, la liberté, la discipline, l'économie et le respect des lois, des institutions et de propriété privée » (p. 240). Nous étions en 1946.

## Xavier OBERSON, *Taxer l'intelligence artificielle*



Thierry LAMBERT

*Professeur émérite Aix-Marseille Université*

*Président de l'Institut international des sciences fiscales – 2 iSF*

*Rédacteur en chef de la Revue européenne et internationale de droit fiscal*

**Xavier OBERSON, *Taxer l'intelligence artificielle*, Éditions BSN Press, Suisse, 2025, 281 pages.**

Le professeur Oberson poursuit son œuvre, après avoir plaidé pour *Taxer les robots* (Larcier 2020), il veut, avec autant de conviction dans la démonstration, *Taxer l'intelligence artificielle*. Le premier livre est présenté comme la première édition de l'ouvrage commenté (p. 7).

La distinction entre l'IA et les robots est « probablement obsolète » (p. 31), pour le professeur de Genève, qui considère néanmoins que « l'intelligence artificielle est généralement définie comme la capacité d'un logiciel à développer des processus similaires à ceux du cerveau humain » (p. 31), alors que « les robots représentent une forme d'émanation physique de l'IA » (p. 32). Pour l'auteur « le fait que l'IA se trouve dans un ordinateur, intégré dans un réseau de logiciels ou dans un robot industriel est sans importance sur la qualification » (pp. 36-37). Par conséquent la distinction entre l'IA et le robot est sans intérêt.

Existe-t-il une personnalité juridique propre à l'IA ? Le sujet est complexe. Les personnes physiques, les êtres humains, ont une capacité juridique leur ouvrant des droits et les soumettant à des obligations. L'auteur rappelle que pendant la révolution industrielle la société à responsabilité a été introduite et que le concept de personnalité juridique a été la solution. Cette question, accorder la personnalité juridique aux robots, a été discutée, en 2017, au Parlement européen.

Pour le professeur Oberson, il ne fait aucun doute qu'une « certaine forme de personnalité juridique à l'IA » doit être examinée (p. 42). Il écrit, « nous pourrions même envisager que la maltraitance des robots, à l'instar des animaux pourrait être considérée comme une atteinte à la dignité humaine » (p. 42).

Il ne suffit pas que l'IA soit dotée de la personnalité juridique pour taxer, faut-il encore que l'imposition soit justifiée d'un point de vue constitutionnel et économique. « Si nous devons reconnaître un système d'IA comme contribuable à part entière, l'imposition serait alors basée sur la capacité contributive de l'entité IA. En particulier, une taxe sur les revenus de l'IA devrait évaluer et lui attribuer une capacité financière » (pp. 45-46).

L'auteur résume le débat de la façon suivante : « à notre avis, pour reconnaître un système d'IA en tant qu'assujetti, le législateur pourrait choisir, entre deux options : lui accorder la personnalité juridique, ce qui, par conséquent, entraînerait également l'obligation de payer un impôt, alternativement concevoir un nouveau type d'entité assujettie à l'impôt, ce qui ne nécessiterait pas nécessairement qu'elle devienne une personnalité juridique » (p. 47). Pour le professeur Oberson pour attribuer une capacité fiscale à l'IA quatre éléments, au minimum, doivent être réunis : « l'autonomie, un patrimoine distinct, l'identification et le contrôle par l'homme » (p. 47). L'IA doit avoir la capacité d'agir et interagir avec son environnement. Il soulève un point, qui plaide en faveur d'une personnalité juridique à un système d'IA, qui nous semble tout à fait essentiel, considérant que « celle-ci repose sur la nécessité d'éviter l'absence de toute responsabilité future quant à l'impact de l'IA sur la société » (p. 52). Le sujet n'est pas que philosophique.

C'est un véritable « plaidoyer » (p. 55), en faveur d'une taxation de l'IA auquel se livre le professeur de Genève. Il commence par répondre avec méthode aux arguments exposés généralement contre cette taxation : les difficultés à définir l'IA et les robots, les distorsions ou risques de double imposition, l'effet négatif sur l'innovation et l'investissement, les

questions pratiques et de mise en œuvre, la question de l'incidence d'une taxe sur l'IA et enfin les problèmes de concurrence et d'évasion fiscales.

Après avoir rappelé que le système de taxation de l'IA, comme tout nouveau système fiscal, « doit être justifié par des motifs objectifs et respecter les principes d'équité, de neutralité, de certitude et de praticabilité » (p. 56), l'auteur expose les justifications d'une taxe sur l'IA, la première étant économique. La taxation de l'IA viendra compenser les pertes de recettes fiscales liées à la disparition de revenus données aux personnes remplacées par les robots et l'IA. Un autre argument est avancé, « d'un point de vue pigouvien, en tant qu'outil d'internationalisation des externalités négatives causées par l'automatisation (telles que le chômage, les coûts sociaux, physiques, ou de santé), au moins dans une phase transitoire » (p. 68). Enfin la taxe peut être pensée pour réduire les inégalités des revenus et de richesses causées, « voir exacerbée » (p. 68), par l'automatisation.

La justification juridique s'emploie à faire l'examen de la capacité contributive. Cette question, appliquée

à l'IA, n'est pas la plus simple. Le professeur Oberson accepte l'idée que l'IA ait une capacité contributive, « à l'instar des sociétés, nous pourrions essayer de concevoir une forme de capacité contributive objective, reflétée par la présence d'une capacité de paiement (liquidités, attribuées et contrôlées par un système d'IA). Cette solution, qui pourrait être développée dans un second temps, nécessiterait : la reconnaissance d'une capacité fiscale à l'IA dans le cadre de la loi et l'attribution d'une capacité économique de celle-ci en tant que telle ». (p. 77).

Tout est possible : une taxation de l'utilisation de l'IA mais aussi celle des robots en qualités de contribuables. L'auteur appelle à une réforme plus globale. « Nous estimons toutefois qu'il est nécessaire de revoir fondamentalement le système fiscal actuel en raison du développement majeur de l'IA, de sa mise en œuvre dans la robotique et de son impact potentiel sur l'économie, notamment sur le marché du travail » (p. 187).

L'ouvrage du professeur Oberson ouvre des pistes de réflexions.

# VARIA

**401** La dimension douanière de la politique économique américaine : entre incertitudes juridiques et compétences disputées – Vincent DOIX



# La dimension douanière de la politique économique américaine : entre incertitudes juridiques et compétences disputées

*The Customs Dimension of the US Economic Policy: Legal Concerns and Contested Authority*



Vincent DOIX

*Docteur en droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Le nouveau mandat du président américain, débuté en janvier 2025, déploie une politique économique dont la dimension douanière est prépondérante et mobilisée à des fins variées. Des mesures tarifaires et non tarifaires se sont succédé, reposant principalement sur un fondement inédit et discutable, mais dont l'éventuelle remise en cause ne saurait bouleverser cette inclination politique. Sur le plan institutionnel, ces mesures créent un conflit entre les compétences du Congrès et celles du Président.

*Following President Trump's inauguration, the customs dimension of the United States' economic policy is noteworthy. Announcing a so-called "America First Trade Policy", the President ordered tariff measures and other customs changes. Despite being based on a dubious legal base, any possible challenge would not overturn this political orientation. This paper argues that the current situation demonstrates an additional step in the existing conflict of authorities with regard to customs duties and the rest of taxes.*

Le président américain a décrit dans un mémorandum présidentiel paru et adressé à plusieurs administrations le 20 janvier 2025, jour de son investiture, le tournant vers une politique commerciale visant à défendre les intérêts des États-Unis, dits « America First ». Cette politique repose sur un ensemble de mesures dépassant la seule modification du tarif douanier des États-Unis. Ses conséquences complexifient les opérations commerciales et provoquent une réorganisation des flux (I). Ne mobilisant qu'imparfaitement les concepts et notions douanières, elles apparaissent changeantes et laissent à l'administration américaine une marge de manœuvre dans leur interprétation. Une telle incertitude résulte de leur fondement juridique inédit pour la partie principale, l'« International Emergency Economic Powers Act » de 1977 (« IEEPA »), qui, sans constituer une rupture dans le partage des compétences fiscales, prolonge le dessaisissement du Congrès en matière fiscale douanière (II).

## I. La politique commerciale « America First » : des mesures douanières imprécises et instables marquant la prépondérance de l'exécutif

En raison de l'importance des hausses de droits de douane ainsi que leurs empilements successifs, c'est-à-dire que ces hausses ont pu s'ajouter à un droit additionnel déjà décidé, il a semblé que le cœur des mesures de la politique commerciale du président américain soit tarifaire. Pourtant, la prévisibilité des opérations transfrontalières est largement affectée par des mesures non tarifaires, notamment la suppression des seuils *de minimis* qui exemptent les importations aux États-Unis de droits de douane et l'interprétation des règles d'origine.

### A. Des mesures tarifaires marquées par leur imprévisibilité et leur interprétation difficile

Le président américain a mis en œuvre un ensemble de mesures tarifaires, de manière temporaire ou

définitive. Elles ont généralement pour objet la négociation d'accords commerciaux dont les conditions fixées par les États-Unis sont acceptées par ses partenaires dans un rapport de compétition avec les autres pays exportateurs, au risque de taux élevés.

### i) Des mesures tarifaires successives

Les mesures qui ont suivi l'annonce d'une évolution de la politique commerciale sont inédites dans leur ampleur, bien que le taux effectif soit modéré, visant tout d'abord le Canada, le Mexique et la Chine. Des droits *ad valorem* additionnels de 25 % portant sur les importations du Canada et du Mexique ont été imposés, limités à 10 % pour les importations d'énergie et de ressources énergétiques en provenance du Canada<sup>1</sup>. Notons préalablement qu'après une période confuse, il a été précisé que les produits qui satisfaisaient aux conditions des règles d'origine de l'accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada (en anglais « USMCA ») étaient exemptés de ces tarifs douaniers additionnels<sup>2</sup>.

Les mesures tarifaires du président américain ont également visé la Chine, sur le même fondement de lutte contre le trafic de drogue. Les droits additionnels ont été élevés successivement à 10 % puis 20 %<sup>3,4</sup> et se cumulent avec les autres droits applicables

comme ceux de la section 301 du *Trade Act* de 1974, auxquels se sont ajoutés 34 % dans le cadre des droits dits « réciproques », puis 84 % et 125 %<sup>5</sup>. Dans le cadre d'une recherche d'équivalence avec la Chine, ces droits additionnels ont ainsi atteint 145 % avant d'être réduits le 12 mai – les droits réciproques ont été diminués de 125 % à 10 %, auxquels s'ajoutent les droits de 20 %<sup>6</sup>. En parallèle, le Bureau du Représentant américain au commerce a publié en avril 2025 le mécanisme de droit portuaire qui avait soumis à partir du 14 octobre 2025 les importations par des navires construits en Chine ou opérés – au sens du formulaire 1300 de dédouanement maritime simplifié – par une personne chinoise à un droit par tonne nette ou par conteneur déchargé – mesure qui a par suite été étendue à l'ensemble des navires non construits aux États-Unis<sup>7</sup>. Cependant, les relations commerciales entre les deux États ont fait l'objet d'un accord après la rencontre de Kuala Lumpur du 30 octobre 2025.

Le 2 avril 2025, *Liberation Day*, un droit additionnel de 10 % sur les importations de nombreuses juridictions a été annoncé auquel s'est ajouté pour cinquante-sept d'entre elles, identifiées en raison du surplus commercial qu'elles ont avec les États-Unis, un tarif additionnel<sup>8</sup>. Ce droit s'ajoute au taux prévu par le principe de la nation la plus favorisée et sa justification repose sur l'idée d'une réciprocité avec les taux appliqués par ces partenaires. Dans le but de favoriser le contenu américain des biens importés et soumis à l'interprétation de l'administration douanière, si une marchandise importée contient au moins 20 % de contenu américain – par référence à la valeur et nécessitant une transformation

1. *Executive order* du 1<sup>er</sup> février 2025, n° 14193, « Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border », Registre fédéral, vol. 90, n° 25, 7 février 2025, p. 9113; *executive order* du 1<sup>er</sup> février 2025, n° 14194, « Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border », Registre fédéral, vol. 90, n° 1, p. 9117. La désignation des produits énergétiques canadiens a fait l'objet d'un renvoi à l'*executive order* du 20 janvier 2025 déclarant l'urgence énergétique nationale. De même, il faut se référer pour une liste des minerais critiques à une note de 2022 du Service de géologie, sans encore une fois la précision d'une liste tarifaire. *Executive order* du 20 janvier 2025, n° 14156, « Declaring a National Energy Emergency », vol. 90, n° 18, p. 8433. Service géologique des États-Unis, « 2022 Final List of Critical Minerals », Registre fédéral, vol. 87, n° 37, p. 10381.

2. Période confuse car une note aux opérateurs de l'administration douanière du 3 mars 2025 précisait que les produits qui bénéficiaient d'un traitement tarifaire préférentiel au sens de cet accord étaient concernés, avant qu'un *executive order* du 6 mars n'exclue l'application des droits additionnels à de tels produits.

3. *Executive order* du 1<sup>er</sup> février 2025, n° 14195, « Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China », Registre fédéral, vol. 90, n° 25, p. 9121; *executive order* du 3 mars 2025, n° 14228, « Further Amendment to Duties Addressing the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China », vol. 90, n° 44, p. 11463.

4. *Executive order* du 3 mars 2025, n° 14228, « Further Amendment to Duties Addressing the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China », vol. 90, n° 44, p. 11463. Voy. aussi la notice du bureau des douanes et de la protection des frontières : 90 FR 11426 – « Further Amended Notice of Implementation of Additional Duties on Products of the People's Republic of China Pursuant to the President's Executive Order 14195, Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China », Registre fédéral, vol. 90, n° 43, p. 11429 ainsi que le message du système CSMS, « # 64299816 – UPDATE – Additional Duties on Imports from China and Hong Kong », du 3 mars 2025.

5. *Executive order* du 8 avril 2025, n° 14259, « Amendment to Reciprocal Tariffs and Updated Duties as Applied to Low-Value Imports from the People's Republic of China », Registre fédéral, vol. 90, n° 70, p. 15509; *Executive order* du 9 avril 2025, n° 14266, « Modifying Reciprocal Tariff Rates to Reflect Trading Partner Retaliation and Alignment », Registre fédéral, vol. 90, n° 71, p. 15625.

6. *Executive order* du 12 mai 2025, n° 14298, « Modifying Reciprocal Tariff Rates to Reflect Discussions With the People's Republic of China », Registre fédéral, vol. 90, n° 97, p. 21831. Ces mesures ont été prorogées jusqu'au 1<sup>er</sup> août. *Executive Order* du 7 juillet 2025, n° 14316, « Extending The Modification of the Reciprocal Tariff Rates », Registre fédéral, vol. 90, n° 130, p. 30823.

7. Voy. Bureau du Représentant américain au commerce, « Notice of Action and Proposed Action in Section 301 Investigation of China's Targeting the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance, Request for Comments », 23 avril 2025 et les ajouts ultérieurs. La mesure a été mise en pause à partir du 10 novembre 2025 pour l'ensemble des navires non américains. Voy. Bureau du représentant américain au commerce, « Notice of Modification of Section 301 Action: China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance », 9 novembre 2025.

8. *Executive order* du 2 avril 2025, n° 14257, « Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits », Registre fédéral, vol. 90, n° 45, p. 15041.

substantielle – les droits de douane ne s'appliquent que sur le contenu non américain.

Ces droits dits réciproques s'appliquent en plus d'autres droits de douane additionnels. Il existe des exceptions prévues par l'annexe II de l'*executive order* 14257 du 2 avril, incluant par exemple les œuvres d'art et des engrais mais aussi, depuis le 13 novembre 2025, de nombreux produits agricoles, au motif de l'état des négociations commerciales, de la demande intérieure et de l'offre intérieure<sup>9</sup>. De même, les mesures prises sur le fondement de la Section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962 s'appliquent de manière exclusive : notamment 50 % sur l'acier et l'aluminium à l'égard de plusieurs pays<sup>10</sup>, le cuivre. Les produits dérivés de l'acier et de l'aluminium ont également été visés par les proclamations présidentielles et leur définition a fait l'objet de précisions via des listes de codes « HTSUS », une première fois le 5 mars<sup>11</sup> puis le 16 août 2025 faisant suite à un processus de révision impliquant les opérateurs<sup>12</sup>.

## ii) Des mesures tarifaires faisant l'objet de négociations

Les mesures tarifaires réciproques ont fait l'objet, une semaine après leur annonce, d'une pause de 90 jours<sup>13</sup> visant à la négociation d'accords avec les partenaires commerciaux des États-Unis<sup>14</sup>.

Plusieurs arrangements, dont le contenu varie et qui constituent davantage des engagements ou des cadres

en vue d'un futur accord – ils ne peuvent être qualifiés d'accords provisoires au sens de l'article XXIV du GATT – ont été conclus, avec la Chine (12 mai), le Vietnam (2 juillet), le Royaume-Uni (8 mai). Ces accords sont brefs et envisagent d'autres négociations plus poussées – dans le cas du Royaume-Uni, il s'agit de l'acier et de l'aluminium. Un accord, prévoyant notamment un montant d'investissements<sup>15</sup>, a également été trouvé avec le Japon établissant les droits de douane à 15 % à partir du 7 août, sans cumul avec le taux NPF et remplaçant les droits de la section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962 pour certains produits dont les pièces automobiles<sup>16</sup>. Un accord, prévoyant également des investissements aux États-Unis - dont une partie pour la construction de navires - en échange d'une réduction à 15% des droits a été trouvé avec la Corée du Sud. En ce qui concerne la Chine, l'accord du 30 octobre réduit de 10 points les taux américains et suspend pour un an plusieurs mesures, l'extension du contrôle de l'utilisation finale à des entités affiliées (règle de 50% de détention), les mesures d'exceptions à la Section 301 et le droit sur les navires chinois. La Chine, de son côté, a suspendu les mesures prises en réaction à la politique américaine et, surtout, a suspendu ses mesures de restrictions aux exportations de minerais et de semi-conducteurs<sup>17</sup>.

Concernant l'Union européenne, un cadre a été trouvé le 27 juillet 2025 à Turnberry en Écosse, fixant le sort tarifaire de l'Union. L'Union européenne avait été visée par les droits de 25 % sur les véhicules et les droits de 50 % sur l'acier et l'aluminium sur le fondement de la Section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962. Les États-Unis menaçaient l'Union de droits de douane de 30 % au total – dont 10 % constituaient les tarifs réciproques<sup>18</sup> et de son côté, l'Union européenne avait préparé la réinstauration des mesures de rétorsion prises pendant le premier mandat Trump (elles avaient été,

9. Executive order du 14 novembre 2025, « Modifying the Scope of the Reciprocal Tariff With Respect to Certain Agricultural Products ».

10. Le président américain a d'abord, en février, instauré un tarif de 25 % sur l'acier et relevé les droits sur l'aluminium de 10 % (en vigueur depuis 2018 tels que prévus par la Proclamation 9704) à 20 %. Proclamation n° 10895 du 10 février 2025, « Adjusting Imports of Aluminum Into the United States », Registre fédéral, vol. 90, n° 31, p. 9807 ; proclamation n° 1096 du 10 février 2025, « Adjusting Imports of Steel Into the United States », Registre fédéral, vol. 90, n° 31, p. 9817. Proclamation du 3 juin 2025, n° 10947, « Adjusting Imports of Aluminum and Steel into the United States », Registre fédéral, vol. 90, n° 109, p. 24199.

11. BIS, « Implementation of Duties on Steel Pursuant to Proclamation 10896 Adjusting Imports of Steel Into the United States », Registre fédéral, vol. 90, n° 42, p. 11249 ; « Implementation of Duties on Aluminum Pursuant to Proclamation 10895 Adjusting Imports of Aluminum Into the United States », Registre fédéral, vol. 90, n° 42, p. 11251.

12. BIS, « Adoption and Procedures of the Section 232 Steel and Aluminum Tariff Inclusions Process », Registre fédéral, vol. 90, n° 84, 2 mai 2025 et « Adoption and Procedures of the Section 232 Steel and Aluminum Tariff Inclusions Process » Registre fédéral, vol. 90, n° 158, p. 40326, 19 août 2025.

13. Executive order du 9 avril 2025, n° 14266, « Modifying Reciprocal Tariff Rates To Reflect Trading Partner Retaliation and Alignment », Registre fédéral vol. 90, n° 71, p. 15626.

14. 21 États ont été notifiés par lettres à l'issue des 90 jours. Une annexe de l'Executive order n° 14346 du 5 septembre 2025 liste les produits susceptibles de faire l'objet d'exemptions aux droits de douane (Registre fédéral, vol. 90, n° 173, p. 43737).

15. À hauteur de 550 milliards de dollars américains, reposant sur des garanties et prêts.

16. Executive order du 4 septembre 2025, n° 14345, « Implementing the United States – Japan Agreement », Registre fédéral vol. 90, n° 172, p. 43535.

17. Président des États-Unis, « Fact Sheet: President Donald J. Trump Strikes Deal on Economic and Trade Relations with China », 1er novembre 2025 ; Executive order n° 13358 du 4 novembre 2025, « Modifying Reciprocal Tariff Rates Consistent With The Economic and Trade Arrangement Between the United States and the People's Republic of China », Registre fédéral, vol. 90, n° 214, p. 50729.

18. Le délai de 90 jours a été finalement étendu jusqu'au 1<sup>er</sup> août. Cette extension a concerné les pays de l'annexe 1 de l'*executive order* 14257 du 2 avril 2025. Executive order du 7 juillet 2025, n° 14316, « Extending the Modification of the Reciprocal Tariff Rates », Registre fédéral, vol. 90, n° 130, p. 30823.

seulement, suspendues) ainsi qu'un ensemble de nouvelles mesures.

Ce cadre prévoit la suppression par l'Union des droits sur la totalité des produits industriels américains et la mise en œuvre de tarifs préférentiels pour les produits agricoles et fruits de mers américains, tandis que les droits sur les produits européens seront de 15 %, sans cumul avec le taux NPF – ce taux s'applique si plus élevé. Sont inclus les droits sur les véhicules ainsi que les semi-conducteurs et les produits pharmaceutiques, quelle que soit l'issue des enquêtes en cours. Il a fait l'objet de deux propositions de la part de la Commission – notons que la seconde concerne uniquement les homards – sur le fondement de l'article 207 (2) du traité sur le fonctionnement de l'Union<sup>19</sup>. L'annonce de juillet contient également des éléments non tarifaires concernant des investissements européens aux États-Unis ainsi que l'achat d'énergie à hauteur de 750 milliards de dollars américains ou encore le traitement des services numériques américains<sup>20</sup>.

En l'absence d'accords, les droits de douane des produits originaires de plusieurs partenaires commerciaux applicables au 1<sup>er</sup> août ont été fixés, après généralement l'envoi de lettres de la part de la Maison blanche, notamment 40% pour le Laos et la Birmanie. Certains ont fait l'objet de baisses après ces annonces – c'est le cas du Cambodge, de la Corée du Sud, de la Malaisie et de la Thaïlande - avant que des accords soient annoncés le 26 octobre 2025. Les pays d'Asie ont été ainsi particulièrement visés, ce qui explique l'imposition d'un droit de 40 % en cas de transbordement et certaines clauses des accords trouvés sont déséquilibrées<sup>21</sup>. Il s'est également agi pour les États-Unis de négocier des accords bilatéraux visant à soutenir l'approvisionnement de certains minerais<sup>22</sup>. Notons également que les produits originaires de Suisse sont imposés à 39 %<sup>23</sup> mais doivent

être ramenés à 15% – dont les produits pharmaceutiques et les semi-conducteurs – dans le cadre d'un accord à venir et comprenant également un certain montant d'investissements aux États-Unis.

Ces mesures s'apparentent dans certains cas à des sanctions économiques, sans que selon nous ces mesures soient en réalité détachables de l'absence d'accords. Le Brésil a ainsi été informé qu'un tarif douanier de 50 % *ad valorem* serait applicable dans une lettre qui met au second plan les considérations économiques au profit d'éléments politiques liés aux poursuites engagées contre l'ancien président Jair Bolsonaro<sup>24</sup>. De même, des droits qui paraissent s'inscrire dans le cadre de sanctions économiques ont été dirigés contre l'Inde au motif de l'achat par ce pays de pétrole russe. Ces droits, additionnels ont atteint 50 % à compter du 27 août<sup>25</sup>.

Au terme de ces premiers mois de la mise en œuvre de cette politique économique, les éléments tarifaires en constituent l'élément le plus important mais la lisibilité de la politique économique américaine est complexifiée par d'autres éléments douaniers.

## B. Des mesures non tarifaires aux conséquences sur les opérations internationales mal anticipées

L'élément le plus important<sup>26</sup> concerne les seuils *de minimis* applicables en deçà desquels les droits de douane ne sont pas dus et les formalités douanières largement simplifiées. Mais d'autres aspects douaniers ont été mobilisés, à l'image des règles d'origine.

### i) La suppression des seuils *de minimis*

Aux États-Unis, le seuil *de minimis* était fixé depuis 2016 à 800 dollars américains, contre 200 auparavant, dans un objectif de simplification et de libéralisation. Ce seuil a été supprimé sous la présidence Biden pour certaines marchandises, principalement des produits textiles originaires de Chine<sup>27</sup>. Les choix opérés par

19. Commission européenne, doc. COM/2025/471 final et COM/2025/472 final, 28 août 2025.

20. Commission européenne, « Déclaration de la Présidente von der Leyen à propos de l'accord sur les droits de douane et le commerce avec les États-Unis », 27 juillet 2025. Puis Maison blanche, « Joint Statement on a United States-European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade », 21 août 2025.

21. Par exemple, les accords conclus avec la Malaisie et le Cambodge contiennent une stipulation prévoyant la consultation obligatoire des États-Unis avant toute conclusion d'un accord sur le commerce électronique qui mettrait les intérêts fondamentaux américains en péril (article 3.3).

22. Des accords ont été conclus avec l'Australie, la Malaisie, la Thaïlande, le Japon, Rappelons aussi l'accord conclu avec l'Ukraine le 30 avril 2025 et l'existence d'initiatives du secteur privé américain.

23. *Executive order* du 21 juillet 2025, n° 14326, « Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates », Registre fédéral, vol. 90, n° 149, p. 37963 ; Présidence des États-Unis, « Joint Statement

on a Framework for a United States – Switzerland – Liechtenstein Agreement on Fair, Balanced, and Reciprocal Trade », 14 novembre 2025.

24. Lettre du 9 juillet 2025.

25. *Executive order* du 6 août 2025, n° 14329, « Addressing Threats to the United States by the Government of the Russian Federation », Registre fédéral, vol. 90, n° 152, p. 38701.

26. Sans pouvoir ici entrer dans le détail des mesures, citons l'exclusion du *drawback*, le maintien de certains régimes d'admission temporaire ou certaines dispositions particulières liées à l'utilisation de zone franchises.

27. Présidence des États-Unis, « Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Actions to Protect American Consumers, Workers, and Businesses by Cracking Down on De Minimis Shipments with Unsafe, Unfairly Traded Products », 13 septembre 2024.

l'administration Trump<sup>28</sup> ont été mouvants en raison notamment de la difficulté pour l'administration douanière de mettre en œuvre la suppression de l'exemption pour les produits d'origine chinoise.

La suspension du seuil *de minimis* a été opérée en ce qui concerne le Canada et le Mexique le 2 mars<sup>29</sup> avant d'être finalement étendue à l'ensemble des pays à compter du 29 août 2025<sup>30</sup>. Une différence de tarifs existe selon que les marchandises sont importées à travers le système postal – de 80 à 1 200 dollars américains ou le tarif en vigueur – ou non. Après une période d'escalade, les produits originaires de Chine font finalement d'un droit spécifique de 100 dollars américains ou d'un droit *ad valorem* de 54 %. Notons que l'obligation de collecter ces droits et l'obligation d'une garantie de cautionnement repose sur les transporteurs, conduisant à des augmentations de prix voire d'abandon de services.

L'adoption du « One Big Beautiful Bill Act » a repoussé au 1<sup>er</sup> juillet 2027 la date butoir de suppression pour tous les envois commerciaux du seuil *de minimis* de 800 dollars américains tout en prévoyant de nouvelles amendes<sup>31</sup>.

## ii) La mobilisation politique d'autres concepts douaniers : les règles d'origine

Le droit américain ne précise pas les critères à retenir pour déterminer l'origine non préférentielle des produits, qui s'applique dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis, mais également pour les produits mexicains et canadiens qui ne répondent pas aux conditions d'origine préférentielle de l'accord USMCA. Deux règles principales ont cours : celle selon laquelle les marchandises entièrement obtenues dans un même pays ou territoire sont

considérées comme originaires de ce pays ou territoire ; et celle selon laquelle les marchandises sont considérées comme originaires du pays où elles ont subi leur dernière transformation ou ouvrage substantielle. Pour ce dernier point, le bureau américain des douanes prend notamment en considération la dénomination des marchandises, la valeur ajoutée de l'opération de transformation et ce qui constitue le caractère essentiel de celles-ci, ou encore le changement d'usage<sup>32</sup>. Les critères permettant de définir une transformation substantielle sont sujets à une interprétation casuistique<sup>33</sup> et nous pouvons aussi préciser que le test de la transformation substantielle visant à conférer un traitement préférentiel aux véhicules et composants originaires du Mexique et du Canada soumis aux droits de la section 232 du *Trade Expansion Act* diffère des règles prévues par l'accord USMCA. Il repose sur le contenu états-unien du produit – le droit de douane s'appliquant sur le contenu en valeur non états-unien<sup>34</sup> – et non plus sur la teneur en valeur régionale.

## II. Des mesures au fondement douanier incertain et interrogeant la répartition des compétences en matière fiscale

La mobilisation renouvelée d'un instrument juridique à des fins de politiques n'est pas surprenante en matière de politique commerciale américaine – pensons à l'utilisation de la Section 301 du *Trade Act* de 1974 –, mais le lien entre l'IEEPA et la politique fiscale douanière apparaît particulièrement lointain. Sans doute, cette mobilisation s'inscrit dans une évolution plus profonde qui éloigne la politique fiscale douanière et la politique fiscale non douanière.

### A. Un fondement douanier remis en question

La possibilité pour le président de mobiliser les dispositions de l'IEEPA pour modifier le tarif douanier des États-Unis devait nécessairement être critiquée au regard du caractère inédit de cette utilisation et de la répartition des compétences fiscales aux États-Unis. Cette utilisation a été remise en cause devant plusieurs juridictions ce qui pourrait appeler à une politique tarifaire plus ciblée.

28. Notons qu'il a été question de supprimer la possibilité pour les marchandises couvertes par les sections 201 et 301 du *Trade Act* de 1974 et de la Section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962 de bénéficier des exemptions *de minimis* (ce qui n'était déjà plus le cas pour les produits soumis à des mesures de défense commerciale). Bureau américain des douanes et de protection des frontières, « Entry of Low-Value Shipments » (*Notice of Proposed Rulemaking*), 13 janvier 2025 et Bureau américain des douanes et de protection des frontières, « Trade and National Security Actions and Low-Value Shipments » (*Notice of Proposed Rulemaking*), 13 janvier 2025.

29. *Executive order* du 2 avril 2025, n° 14256, Registre fédéral, vol. 90, n° 65, p. 14899.

30. *Executive order* du 31 juillet 2025, n° 14324, « Suspending Duty-Free *De Minimis* Treatment for All Countries », Registre fédéral, vol. 90, n° 148, p. 37775.

31. *Executive order* n° 14257 du 2 avril 2025 prévoit que le mécanisme reste en place jusqu'à notification par le Secrétaire au Commerce que les systèmes douaniers peuvent fiscaliser chaque opération. *Executive order* du 2 avril 2025, n° 14257, « Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits », Registre fédéral, vol. 90, n° 45, p. 15041.

32. Bureau américain des douanes et de protection des frontières, « *Marking of Country of Origin on U.S. Imports* », n° 1150-0620, 7 février 2020.

33. Voy. par exemple Congressional Research Service, « International Trade: Rules of Origin », 3 mars 2020, p. 4.

34. Président des États-Unis, « Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into The United States », proclamation du 26 mars 2025 et annexe 1, Registre fédéral, vol. 90, n° 63, p. 14709.

### i) Un fondement juridique discutable et faisant l'objet de recours juridictionnels

Les mesures qui ont été présentées reposent sur un fondement juridique particulier : l'*International Emergency Economic Powers Act* de 1977, dont le fondement est le *National Emergencies Act* de 1976 qui permet au président de déclarer une urgence nationale en raison d'une « menace inhabituelle et extraordinaire ».

Il s'agit d'une utilisation inédite et discutable de l'IEEPA. Ce dernier permet au président de régir (en anglais « regulate ») plusieurs types d'opérations internationales<sup>35</sup> et n'avait jamais été utilisé précédemment en matière tarifaire<sup>36</sup>. En revanche, sur le fondement des dispositions du « Trading with the Enemy Act » de 1917 et dont la lettre est similaire, le président Richard Nixon avait, en 1971, imposé un droit additionnel de 10 % sur l'ensemble des importations aux États-Unis. D'ailleurs, l'arrêt *Yoshida* de la Cour des douanes et des appels en matière de brevets avait rejeté la plainte d'importateurs en validant l'autorité présidentielle<sup>37</sup>.

Toujours est-il que l'utilisation de l'IEEPA pour imposer des droits de douane est inédite. Jusqu'à présent, il a servi de fondement pour des mesures de contrôles des exportations et de sanctions économiques, par exemple lors de la crise des otages en Iran et le gel de biens et d'avoirs du Gouvernement iranien<sup>38</sup>. Cette utilisation a fait l'objet de recours reposant sur une question simple : le Congrès avait-il ou non souhaité déléguer une compétence en matière fiscale douanière dans le cadre de l'IEEPA ? Notamment, un parallèle peut être fait avec le rejet par la Cour suprême en juin 2023 du plan du président Biden d'annulation d'une partie de la dette étudiante au motif qu'une autorisation claire du Congrès était requise<sup>39</sup>.

35. 50 U.S. Code § 1702.

36. Entre 1977 et janvier 2024, l'IEEPA a été mobilisé dans 69 déclarations d'urgences nationales. Congressional Research Service, « The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use », 30 janvier 2024, p. 15.

37. United States Court of Customs and Patent Appeals, 6 novembre 1975, req. n° 75-6, *The United States v. Yoshida International, Inc.*, Federal Reporter, vol. 526.

38. *Executive order* du 14 novembre 1979, n° 12170, *Registre fédéral*, vol. 44, n° 222, p. 65729.

39. Mettant en œuvre la théorie des questions majeures dégagée dans son arrêt *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp* du 21 mars 2000 (vol. 529, p. 120). Cour suprême des États-Unis, 30 juin 2023, req. n° 22-506, *Biden, président des États-Unis et a. c. Nebraska et a*, *Rec. officiel*, vol. 600, p. 477. Le fondement jurisprudentiel sur lequel cet argument repose a été appliqué en matière fiscale dans l'arrêt de la Cour suprême du 25 juin 2015 *King v. Burwell relatif aux avantages fiscaux sur les assurances de soins privées* (« Affordable Care Act »). Pour les politiques publiques dont l'importance est relevée (« major questions »), il faut comprendre que les agences

L'instauration de ces tarifs douaniers a fait l'objet de recours devant le tribunal du commerce international (en anglais *Court of International Trade* ou « CIT ») et devant des Cours fédérales de districts, qui sont les tribunaux de première instance, à juge unique et à compétence générale. Ces derniers n'ont pas tous reconnu leur compétence pour trancher cette question. Ainsi du Tribunal de district des États-Unis pour le district nord de la Californie, saisi par l'État de Californie<sup>40</sup> et du tribunal de district des États-Unis pour le district du Montana pour qui la matière relève de la CIT<sup>41</sup>.

À l'inverse, le tribunal (fédéral) de district pour le district de Columbia, saisi le 22 avril 2025 par deux entreprises liées productrices de jouets éducatifs, a retenu sa compétence au motif que la CIT n'avait pas compétence en raison de l'absence de disposition dans l'IEEPA autorisant la mise en œuvre de tarifs douaniers. Le tribunal note que « le pouvoir de réguler n'est pas le pouvoir de fiscaliser » et retient que l'IEEPA n'autorise pas le président à instaurer des droits de douane, émettant une injonction préliminaire à ne pas recouvrer les droits<sup>42</sup>.

Cette formule diffère de celle retenue par la CIT, saisie dans deux affaires distinctes, par un importateur de spiritueux d'une part, et par plusieurs États dont l'État d'Oregon, d'autre part. En effet, la CIT juge que le président n'avait pas de compétence sur le fondement de l'IEEPA ni pour instaurer des droits relatifs aux menaces liées aux trafics de drogue (« *Trafficking tariffs* ») ni les droits réciproques (« *Worldwide Tariffs* »)<sup>43</sup>. De même, pour retenir sa compétence, la CIT ne se fonde pas sur le critère selon lequel le président pouvait ou ne pouvait pas établir ces droits de douane, mais plutôt sur les dispositions du Code des États-Unis – telles qu'amendées par le *Customs Courts Act* de 1980 – selon lesquelles la Cour a une compétence exclusive sur toute action civile qui découle de l'application des lois des États-Unis relatives à des droits de douane<sup>44</sup>. L'exécution de la décision de la CIT a été suspendue par la cour d'appel du circuit fédéral des États-Unis.

gouvernementales ne se voient pas déléguer de compétence particulière si l'acte qui fonde cette compétence ne l'exprime pas clairement.

40. Cour de district des États-Unis pour le district nord de la Californie, 2 juin 2025, n° 25-cv-03372-JSC, *State of California, et al., v. Donald J. Trump, et al.*

41. Cour de district des États-Unis pour le district du Montana, 25 avril 2025, n° CV 25 – 26–GF – DLC, *Webber v. U.S. Department of Homeland Security*.

42. Cour de district des États-Unis pour le district de Columbia, 30 mai 2025, n° 25-1248 (RC), *Learning Resources, INC., et al., v. Donald J. Trump, et al.*

43. CIT, 28 mai 2025, req. n° 25-00066 et 25-00077, *V.O.S. Selections, Inc. et al. ; The State of Oregon et al.*

44. Voy. titre 28, § 1581.

La CIT – qui a succédé à la Cour des douanes des États-Unis –, reconnaît dans *V.O.S. Selections, Inc.*, la portée de l'arrêt *Yoshida* et distingue la situation actuelle et les droits temporaires imposés sous l'autorité de Richard Nixon en 1971, au motif qu'il existait alors un lien entre le déficit de la balance des paiements et les mesures d'urgence prises comme la fin de la convertibilité en or du dollar américain et que la section 122 du *Trade Act* adoptée à la suite de cette crise fixe un cadre restreint à ces tarifs, limités à 15 %, pour 150 jours<sup>45</sup>. Lors de l'appel, la cour d'appel des États-Unis pour le circuit fédéral a confirmé que l'IEEPA ne constituait pas un fondement permettant au président de modifier le tarif douanier des États-Unis et donne un délai aux parties pour saisir la Cour suprême sans suspendre ces mesures<sup>46</sup>.

## ii) Les conséquences d'une remise en cause des droits de douane fondés sur l'IEEPA

La Cour suprême des États-Unis va se prononcer sur les deux affaires en cours selon la procédure accélérée dite « fast-track » et rendra sa décision avant juin 2026. La voie juridictionnelle est la plus à même de restreindre l'action présidentielle puisqu'aucune urgence nationale n'a été, jusqu'à présent, clôturée sans accord présidentiel, limitant ainsi la possibilité d'une action du Congrès<sup>47</sup>.

Face à l'éventuelle remise en cause de tout ou partie – la Cour suprême pourrait valider certains droits, notamment ceux qui prennent la forme de sanctions secondaires – de ces droits de douane pris sur le fondement de l'IEEPA, impliquant des remboursements partiels, le président américain pourrait mobiliser d'autres fondements juridiques. La Section 232 du *Trade Expansion Act* a servi de fondement pour imposer des droits de 50% sur le cuivre<sup>48</sup>, de 10 % à 25 % sur le bois et les meubles<sup>49</sup>, de 25% sur les poids lourds et composants<sup>50</sup> et a permis d'imposer 407 produits dérivés de l'acier et de l'aluminium sur la base de leur contenu en acier ou aluminium, dont

45. CIT, 28 mai 2025, req. n° 25-00066 et 25-00077, *V.O.S. Selections, Inc. et al. ; The State of Oregon et al.*

46. Cour d'appel des États-Unis pour le circuit fédéral, 29 août 2025, req. n° 25-1812, *V.O.S. Selections, INC. v. Trump*.

47. Congressional Research Service, « The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use », 30 janvier 2024, p. 53.

48. Proclamation n° 10962 du 30 juillet 2025, « Adjusting Imports of Copper Into the United States », *Registre fédéral*, vol. 90, n° 148, p. 37727.

49. Proclamation n° 70976 du 29 septembre 2025, « Adjusting Imports of Timber, Lumber, and Their Derivative Products Into the United States », *Registre fédéral*, vol. 90, n° 191, p. 48127.

50. Proclamation n° 10984 du 17 octobre 2025, « Adjusting Imports of Medium- and Heavy-Duty Vehicles, Medium- and Heavy-Duty Vehicle Parts, and Buses Into the United States » *Registre fédéral*, vol. 90, n° 202, p. 48451.

le potentiel de couverture est considérable<sup>51</sup>. Si d'autres fondements existent – comme une utilisation inédite de la Section 338 du *Trade Act* de 1930 – plusieurs enquêtes dans le cadre de la Section 232 sont en cours. Ici, le président bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre tout en incitant à une production américaine avec des mécanismes de compensation en cas de production sur le territoire. Il avait par ailleurs exempté des produits des tarifs réciproques – figurant à l'annexe II – dont certains sont soumis à des enquêtes de la section 232.

En somme, bien que les conséquences pour la politique tarifaire des États-Unis soient limitées, à la fois car les engagements (bilatéraux ou unilatéraux) établis ne seront pas remis en question et qu'il existe d'autres fondements permettant l'instauration de droits de douane, les questions posées devant la Cour suprême s'inscrivent dans un contexte de séparation au plan juridique des questions fiscales douanières fiscales et des questions fiscales non douanières.

## B. Une évolution poursuivie dans la répartition des compétences en matière fiscale

Cette situation de mesures douanières prises sur un tel fondement remet en cause le partage des prérogatives entre le Congrès et le président et questionne la place de la politique douanière aux États-Unis.

### i) Un contexte de développement d'une compétence présidentielle en matière douanière

La Constitution américaine donne compétence exclusive au Congrès pour établir les impositions – « *Taxes, Duties, Imposts and Excises* » – et pour régir – « *regulate* » – le commerce international. Mais il existe dans cette matière un dessaisissement (explicite) du Congrès, qui a été progressif dans l'histoire américaine. Le Congrès a ainsi autorisé le président à négocier avec des États étrangers et modifier les taux du tarif douanier en 1934, sous la condition que les droits actuels constituent un frein au commerce international des États-Unis; puis a autorisé en 1974 le président à négocier et conclure pour une durée encadrée des accords portant sur des mesures tarifaires et non tarifaires – ainsi que, depuis 1984, les accords de libre-échange bilatéraux<sup>52</sup>.

51. BIS, « Adoption and Procedures of the Section 232 Steel and Aluminium Tariff Inclusions Process », *Registre fédéral*, vol. 90, n° 158, 19 août 2025, p. 40326.

52. Procédure de « fast-track » ou « trade promotion authority ». C. A. Casey, C. D. Cimino-Isaacs, « Trade Promotion Authority (TPA) », Congressional Research Service, Washington, 6 décembre 2022.

Cet abandon progressif explique la place de l'initiative présidentielle dans ce domaine. Cette approche contraste avec la situation en matière fiscale non douanière comme le rappelle l'exemple récent du projet de cadre budgétaire (« budget resolution ») prévoyant des mesures fiscales importantes, adopté dans le cadre de la procédure simplifiée dite de « réconciliation » entre la Chambre des représentants et le Sénat<sup>53</sup>. Elle présente un contraste d'autant plus grand que le président américain n'a de cesse de lier recettes issues des tarifs douaniers et baisse corrélée d'autres impôts, malgré les différences de montants sur lesquels reposent les assiettes de ces prélèvements, et qu'il lie fiscalité douanière et fiscalité non douanière<sup>54</sup>.

## ii) Une dissociation entre les politiques et les compétences

La politique économique du président américain, qui repose sur la volonté d'augmenter les investissements et de développer les sites de production aux États-Unis, mobilise l'ensemble des outils fiscaux. Rappelons ainsi que le plan tarifaire réciproque du 2 avril 2025 s'applique en réponse aux « taxes injustes, discriminatoires ou extraterritoriales imposées par nos partenaires commerciaux aux entreprises, aux travailleurs et aux consommateurs américains » comme les taxes sur les services numériques ou les taxes sur la valeur ajoutée.

Par ailleurs, cette politique tarifaire s'accompagne de mesures visant à « débrider la croissance économique ». Plusieurs mesures du « One Big Beautiful Act » ayant pour objet de développer la production aux États-Unis peuvent être mentionnées : la déduction des intérêts des prêts pour les automobiles assemblées aux États-Unis et l'amortissement à 100 % des actifs de production éligibles – cet amortissement était en phase d'extinction<sup>55</sup>. Les dispositions fiscales de cette loi ont fait l'objet d'une procédure législative – l'intervention du président est politique, ces mesures préparées par l'administration ont été présentées par des représentants et des sénateurs, et, au plan institutionnel, il a signé la loi après son adoption par le Congrès.

## Conclusion

Les mesures tarifaires et non tarifaires initiées par le président américain et développées dans de nombreux *executive orders* sont inédites dans leur ampleur et ont profondément affecté le commerce international, participant à la redéfinition des flux et reposant sur des raisons économiques variées, comme la volonté de réduire le déficit commercial américain et de modifier la valeur relative du dollar. Ces mesures, contestables, s'inscrivent dans une tendance d'amoin-drissement des compétences du Congrès en matière fiscale douanière. En ce sens, la question de l'instauration de droits de douane en tant qu'une composante du pouvoir fiscal intéressera la Cour suprême.

(Texte mis à jour au 16 novembre 2025)

53. Congrès américain, « Establishing the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2025 and setting forth the appropriate budgetary levels for fiscal years 2026 through 2034 », H.Con.Res.14, 10 avril 2025.

54. Peut-être moins paradoxalement, le débat juridique devant la Cour suprême touche à la nature des droits de douane, le Solicitor General des États-Unis ayant, dans son mémoire et lors de sa plaidoirie, qualifié les droits en cause de « regulatory » au sens du pouvoir de réglementer le commerce extérieur.

55. Section 163 (h) et section 168 de l'*Internal Revenue Code*.



## Dossiers précédemment parus

**2018/3**

*La fiscalité des pays du Maghreb*

**2018/4**

*Abus de droit, regards croisés*

**2019/1**

*Le fédéralisme et le régionalisme fiscal*

**2019/2**

*Le recouvrement de l'impôt : un espace juridique méconnu*

**2019/3**

*Les grandes œuvres fiscales*

**2019/4**

*Le droit fiscal de l'Union européenne entre unité et diversité*

**2020/1**

*Constitution(s) et Impôt(s)  
Approche comparée : Allemagne, Espagne, France, Italie*

**2020/2**

*Le droit fiscal : entre répressions administrative et pénale*

**2020/3**

*Les pratiques fiscales abusives à la lumière du droit européen*

**2020/4**

*QPC et droit fiscal*

**2021/1**

*Gouvernance fiscale mondiale*

**2021/2**

*La concurrence fiscale internationale  
L'optimisation fiscale au-delà des frontières est-elle possible ?*

**2021/3**

*La TVA à l'ère numérique*

**2021/4**

*La fiscalité en Afrique francophone*

**2022/1**

*Les nouvelles routes de la soie*

**2022/2**

*Les présomptions en droit fiscal*

**2022/3**

*L'OCDE a-t-elle une politique fiscale ?*

**2022/4**

*Les relations comptabilité-fiscalité : quelles évolutions ?*

**2023/1**

*L'enseignement du droit et du fait fiscal*

**2023/2**

*La fraude fiscale en France, en Europe et à l'international : contradictions, efficacité et nouvelles technologies*

**2023/3**

*La réforme fiscale*

**2023/4**

*La fiscalité internationale, l'environnement et le financement du développement durable*

**2024/1**

*Fiscalité et marché de l'art*

**2024/2**

*Regards européens et internationaux sur les successions et donations*

**2024/3**

*Les utopies fiscales*

**2024/4**

*Où va l'harmonisation fiscale européenne ?*

**2025/1**

*La modernisation du statut de l'entrepreneur individuel*

**2025/2**

*Le respect de la vie privée face au droit fiscal*