Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

17.018

Message relatif à la loi fédérale sur les droits de timbre

du 15 février 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur les droits de timbre, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2013 M 13.4253 Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change (CE 18.03.14, Abate; CN 25.09.14)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 février 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Avec le présent projet, le Conseil fédéral répond à la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change», que les Chambres fédérales lui ont transmise. La proposition de révision de la loi vise à exonérer du droit de timbre de négociation les* società fiduciarie statiche di amministrazione *(*fiduciarie statiche *ou fiduciaires statiques) du droit italien, afin de supprimer les désavantages concurrentiels que subit la place financière suisse en ce qui concerne les clients italiens.

Contexte

*La demande d'assimiler les fiduciaires statiques aux agents de change étrangers ou aux banques étrangères découle des amnisties fiscales italiennes. L'une de ces amnisties (*Scudo fiscale 2009*) a subordonné la régularisation d'éléments de fortune non imposés jusqu'à présent au rapatriement de ces éléments en Italie. L'obligation de rapatrier la fortune détenue à l'étranger est aussi considérée comme remplie en Italie si cette fortune est gérée par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique italienne. Pour ce faire, les éléments de fortune doivent être confiés à la fiduciaire statique à titre fiduciaire. On parle en l'occurrence d'un rapatriement juridique. Le client italien garde cependant le droit de disposer des éléments de sa fortune et peut ainsi les placer de manière anonyme, mais légale, à l'étranger. La fiduciaire statique assure l'imposition de la fortune en versant un impôt à la source au fisc italien.*

Parce qu'elles doivent être effectuées par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique, les transactions sont soumises plusieurs fois au droit de timbre de négociation suisse.

Contenu du projet

*Le projet de loi prévoit, à l'art. 19*a *de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT; RS* 641.10*), une exonération fiscale subjective supplémentaire. La définition contenue dans cet article permet d'exonérer du droit de timbre de négociation tous les organismes chargés de garantir l'impôt, pour autant qu'ils remplissent les conditions correspondantes. Selon les perspectives actuelles, le Conseil fédéral part toutefois du principe que seules les fiduciaires statiques italiennes bénéficieront de cette nouvelle exonération.*

*L'exonération fiscale subjective statuée à l'art. 19*a *LT rendra la place financière suisse plus attrayante pour la clientèle italienne et contribuera à renforcer la compétitivité internationale des banques et des sociétés financières en matière de gestion de fortune.*

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Dans la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change», qui a été transmise au Conseil fédéral le 25 septembre 2014, le conseiller aux États Abate préconise de reconnaître certains intermédiaires financiers italiens, à savoir les *società fiduciarie statiche di amministrazione* (*fiduciarie statiche* ou fiduciaires statiques) italiennes comme agents de change au sens de la de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)[1].

Des amnisties fiscales italiennes sont à l'origine de cette demande de prévoir une nouvelle exemption du droit de timbre de négociation. L'une de ces amnisties (*Scudo fiscale 2009*) a subordonné la régularisation d'éléments de fortune non imposés jusqu'à présent au rapatriement de ces éléments en Italie. Le rapatriement des fortunes détenues à l'étranger est considéré comme effectué si la fortune est gérée par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique. Pour cela, il faut que les éléments de fortune lui soient confiés. On parle en l'occurrence de rapatriement juridique. Le client italien garde cependant le droit de disposer des éléments de fortune et peut ainsi les placer à l'étranger de manière anonyme, mais légale.

Les fiduciaires statiques sont régies par une loi italienne du 23 novembre 1939[2], qui les assujettit à une autorité de surveillance étatique (Banca d'Italia/Ministero dello Sviluppo Economico)[3]. Par un mandat de gestion fiduciaire, une personne physique domiciliée en Italie (fiduciant) donne à la fiduciaire statique un mandat de gestion d'un compte qu'elle détient dans une banque en Suisse. Font partie des opérations autorisées la garde de titres, l'exécution d'ordres du fiduciant, l'exercice du droit de vote et l'encaissement des dividendes.

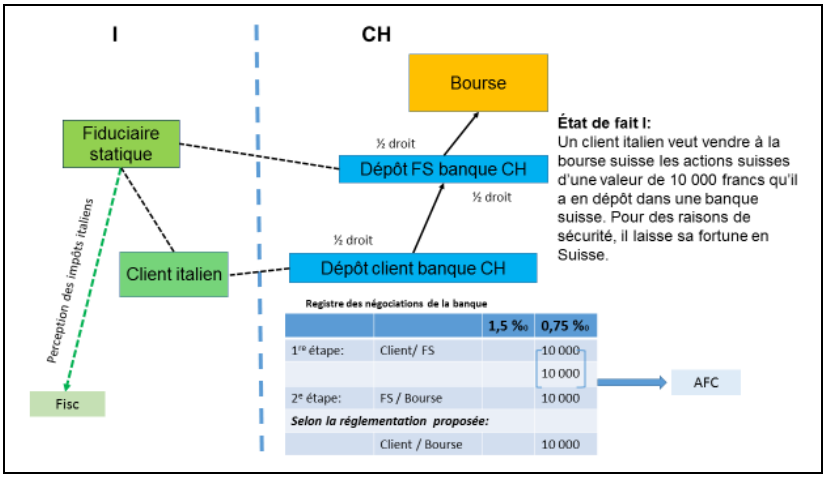
La société fiduciaire qui veut se charger d'autres tâches en plus des tâches statiques doit adopter la forme juridique d'une maison de titres (*società di intermediazione mobiliare*, Sim).[4] Outre le commerce de titres, ces sociétés peuvent aussi offrir des conseils en placement, si elles disposent de l'autorisation correspondante de l'autorité italienne de surveillance de la bourse (Consob/Banca d'Italia)[5]. En raison des activités commerciales qu'elles exercent, les Sim doivent être considérées comme des agents de change étrangers inclus dans l'art. 19 LT et sont, par conséquent, exonérées du droit de timbre de négociation.

1 RS **641.10**
2 Legge 23 novembre 1939, n. 1966 (les lois italiennes peuvent être consultées sous: www.normattiva.it).
3 Art. 106 della legge 13 agosto 2010, n. 141 et legge 23 novembre 1939, n. 1966.
4 Cf. art. 60, al. 4 d, legge 23 luglio 1996, n. 415, art. 199 d legge 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza; TUF) et la directive 2004/39/CE (MIFID).
5 Art. 18, al. 1, en relation avec l'art. 1, al. 5, TUF.

En revanche, les fiduciaires statiques ne peuvent pas pratiquer le commerce de titres ni le conseil en placement de titres. De même, comme elles ne figurent pas dans la liste des investisseurs exonérés de l'art. 17*a* LT, elles doivent acquitter un demi-droit de négociation pour les transactions qu'elles concluent. Étant donné que le droit de timbre de négociation est répercuté sur les clients italiens, cette situation entraîne pour eux une imposition multiple.

Le déroulement d'une transaction illustre cette imposition multiple (cf. illustration 1). Pour vendre des titres à la bourse par l'intermédiaire d'une banque en Suisse, les clients italiens qui sont représentés par une fiduciaire statique doivent transférer les titres en question formellement de leur dépôt à celui de la société fiduciaire italienne (ces deux dépôts se trouvant dans la banque suisse). Après déduction des impôts italiens, des droits de timbre de négociation et d'autres commissions, la fiduciaire statique crédite le produit net de la vente sur le compte de l'ayant-droit.

Illustration 1



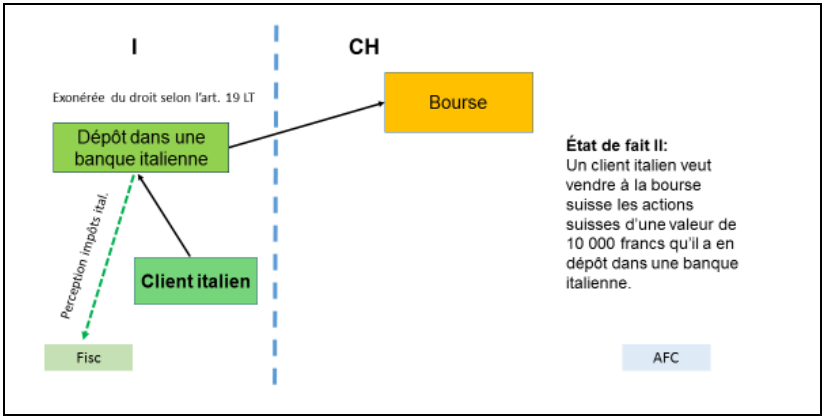
Explications relatives au registre des négociations de l'illustration 1 (cf. art. 21 de l'ordonnance du 3 décembre 1973 sur les droits de timbre [OT][6]):

- D'ordinaire, le vendeur, l'acheteur et les opérations grevées du droit sont indiqués dans l'extrait du registre.
- La transaction qui donne lieu à un demi-droit de négociation pour le client et la fiduciaire statique est indiquée entre crochets.
- La bourse est exonérée du droit de timbre de négociation en vertu de l'art. 19 LT.

6 RS **641.101**

Les clients italiens qui confient la gestion de leur dépôt à une banque italienne ou à une banque située dans un État tiers évitent, pour leur part, la charge du droit de timbre de négociation (cf. illustration 2). C'est pourquoi il faut supprimer la perte de compétitivité qui en résulte pour les banques en Suisse.

Illustration 2



L'introduction de l'échange automatique de renseignements (EAR) avec l'Italie ne devrait pas non plus modifier fondamentalement l'importance des fiduciaires statiques pour les clients italiens dont des comptes ou des dépôts sont détenus en Suisse par ces fiduciaires. L'Italie devrait maintenir l'institution de la fiduciaire statique sans changement et les clients italiens continueront de recourir à ses services.

La mise en œuvre de la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change» serait superflue si le projet 2 de l'initiative parlementaire du groupe libéral-radical (09.503) «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» était adopté, car ce projet comprend aussi la suppression du droit de timbre de négociation. Toutefois, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a suspendu le traitement de ce projet jusqu'à la fin du mois de mars 2017.

Du 25 mai au 15 septembre 2016, le Conseil fédéral a par conséquent mis en consultation le projet visant la mise en œuvre de la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change».

1.2 Nouvelle réglementation demandée

Conformément à l'objectif de la motion transmise, le projet de loi prévoit à l'art. 19*a* LT l'exonération fiscale subjective de tous les organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt, pour autant qu'ils remplissent les conditions suivantes: ils exécutent exclusivement des obligations de déclaration et des obligations fiscales dans l'État de domicile de leurs clients et sont soumis à l'obligation

d'obtenir une autorisation officielle ou à une obligation de contrôle[7]. Le libellé de l'art. 19*a* LT permet d'exonérer du droit de négociation tous les organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt soumis à la surveillance d'une autorité et qui n'offrent pas de conseil en placement. Avec cette nouvelle disposition légale, les entités semblables aux fiduciaires statiques italiennes dans d'autres pays bénéficieront aussi de l'exonération du droit de timbre de négociation. L'application de cette exonération suppose cependant que pour les clients le recours aux organismes servant d'intermédiaire soit exclusivement motivé par des raisons réglementaires. Il n'y aurait en effet aucune raison de faire intervenir ce genre d'organismes s'il n'y avait pas une disposition italienne prescrivant l'exécution indirecte de toutes les transactions patrimoniales à l'étranger par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique. Après l'introduction de l'art. 19*a* LT, les clients italiens qui possèdent un dépôt bancaire en Suisse continueront d'acquitter le demi-droit de négociation lorsqu'ils achètent ou vendent des documents imposables, car l'exonération ne produit son effet que sur les organismes servant d'intermédiaire. Si d'autres prestations sont fournies aux clients, telles que le conseil en placement ou la gestion active du portefeuille, l'intermédiaire financier ne peut pas bénéficier de l'exonération du droit de négociation à titre d'organisme servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt.

À l'heure actuelle, cette réglementation concerne exclusivement les fiduciaires statiques italiennes, puisqu'on n'a pas connaissance d'autres organismes étrangers exerçant la même fonction.

1.3 Justification et évaluation de la solution proposée

1.3.1 Approbation dans le cadre de la consultation

Il ressort des avis exprimés dans le cadre de la consultation que le projet rencontre l'approbation de la grande majorité des participants: 35 sont favorables à cette exonération fiscale subjective et une seule organisation la rejette. Les participants à la consultation adhèrent au projet parce que la proposition de modification de la loi renforce l'attrait de la place financière suisse et améliore notamment la compétitivité de la place financière du Tessin. Seule l'organisation Travail.Suisse y est par principe opposée. Elle s'est prononcée contre de nouvelles diminutions des recettes découlant de modifications de la législation fiscale et craint que les pertes de recettes soient bien plus élevées. Le Parti socialiste (PS), pour les partis politiques, et l'Union syndicale suisse (USS), pour les associations faîtières, ont certes exprimé un avis favorable en ce qui concerne l'exonération fiscale subjective du droit de timbre de négociation, mais ils auraient souhaité que le libellé de l'article soit plus restrictif et ne s'applique qu'aux fiduciaires statiques italiennes. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et quelques cantons (GL, JU, TI, VD, VS et ZG) approuvent l'exonération fiscale proposée sous réserve que la diminution annuelle des recettes estimée à 10 millions de francs soit compensée par des

[7] Cf. message du 4 novembre 2015 concernant la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin), FF **2015** 8101 8115.

recettes supplémentaires découlant des effets de croissance. Enfin, les milieux concernés (Associazione Bancaria Ticinese, Ticino for Finance) souhaitent une entrée en vigueur aussi rapide que possible[8].

1.3.2 Exonération fiscale subjective pour tous les organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt

Sur le plan constitutionnel, il n'est pas justifié de limiter l'exonération fiscale aux fiduciaires statiques italiennes, car cela pénaliserait arbitrairement les clients étrangers de banques suisses domiciliés dans d'autres États ayant des organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt.

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment le droit européen

Les droits de timbre sont des impôts spécifiques à la Suisse, que la Confédération perçoit depuis 1918. Le droit de timbre de négociation, qui frappe le commerce en bourse et hors bourse de titres suisses et étrangers, est comparable à un impôt sur les opérations boursières. Beaucoup de pays européens ont instauré, au cours de leur histoire, un impôt sur les opérations boursières. Aujourd'hui, la plupart d'entre eux l'ont néanmoins abrogé (par ex. l'Allemagne en 1991). En 1986, la Grande-Bretagne a introduit le S*tamp Duty Reserve Tax* (SDRT), encore en vigueur aujourd'hui, qui grève les transactions d'actions et d'autres titres. Les courtiers sont exonérés de cet impôt[9], mais ils ne peuvent pas fournir à leurs clients des prestations qui vont au-delà de l'achat et de la vente de titres ou de l'entremise. En Grande-Bretagne, une transaction effectuée par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique ne peut être frappée du SDRT qu'une fois sur les marchés réglementés (par ex. à la Bourse de Londres), car les opérations sur titres sont automatiquement imposées. La France et l'Italie perçoivent une taxe sur les transactions financières portant sur l'acquisition de parts d'entreprises (uniquement d'actions domestiques négociées en bourse). En France[10] et en Italie[11], les intermédiaires financiers qui négocient en bourse sont exonérés de cette taxe, sans pour autant que leur activité soit restreinte. La cession doit cependant aussi avoir lieu sur un marché réglementé, de sorte qu'on peut supposer qu'une opération de vente ou d'achat de titres ne fait pas l'objet d'une imposition multiple.

8 Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DFF.

9 Voir à ce sujet la documentation officielle sur le SDRT à l'adresse suivante: www.gov.uk > hmrc-internal-manuals > stamp-taxes-shares-manual > stsm042080.

10 Cf. art. 235ter ZD, al. II, ch. 3 du Code général des impôts (CDI), disponible à l'adresse suivante: www.legifrance.gouv.fr > les codes en vigueur.

11 Cf. art. 15, ch. 2, du decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze del 21 febbraio 2013 sur l'exécution de l'art. 1, al. 494, legge 24 dicembre 2012, n. 228.

1.5 Mise en œuvre

L'exonération fiscale subjective du droit de timbre de négociation pour les organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt ne nécessite pas de précisions particulières pour sa mise en œuvre. Il conviendra de définir dans une circulaire quelles institutions entrent dans cette catégorie d'organismes. Le droit de négociation étant perçu selon le principe de l'auto-taxation, toute personne assujettie au droit de timbre de négociation doit, en vertu des dispositions de l'art. 34, al. 2, LT, déclarer et verser le montant du droit. Les personnes assujetties au droit de timbre de négociation sont les commerçants de titres. Aussi, ces derniers doivent veiller à ce que les organismes servant d'intermédiaire à des fins de garantie de l'impôt ne soient plus frappés du droit de négociation.

1.6 Classement des interventions parlementaires

La modification de la loi proposée met en œuvre la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change» en créant une base légale claire pour l'exonération fiscale subjective, telle que celle régissant l'exonération des agents de change. Le classement de la motion 13.4253 est donc proposé.

2 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule se réfère encore à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.). Il y a donc lieu de le modifier en faisant référence aux dispositions de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.)[12]. L'art. 41bis, al. 1, let. a, 2 et 3, aCst. correspond aux art. 132, al. 1, et 134, de la Constitution en vigueur.

Art. 19a

L'activité autorisée des organismes servant d'intermédiaire est limitée à l'exécution des obligations de déclarer et des obligations fiscales dans l'État de domicile du client. Cette activité se distingue donc clairement de l'activité des sociétés fiduciaires étrangères qui offrent des services plus complets, comme le conseil en placement ou la gestion dynamique des dépôts et qui sont en concurrence avec les gérants de fortune indépendants et les agents de change assujettis à l'impôt en Suisse. Les sujets fiscaux étrangers visés au présent article ne peuvent être que des personnes physiques. La limitation aux personnes physiques se réfère aux dispositions de la législation italienne régissant les fiduciaires statiques. D'après cette législation, les fiduciaires statiques sont des intermédiaires financiers qui retiennent l'impôt à la source sur les personnes physiques domiciliées en Italie et le remettent

12 RS **101**

au fisc italien[13]. Pour limiter l'application de la norme, le projet de loi précise que seuls sont exonérés du droit de timbre de négociation les organismes que l'État de domicile étranger considère comme dignes de confiance et qui remplissent certaines conditions minimales pour la retenue et la livraison de l'impôt à la source, c'est-à-dire les gérants de fortune autorisés ou contrôlés.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Pour les transactions de la clientèle italienne de la place financière suisse portant sur des ventes, il y a, dans le droit actuel, une cascade d'impôts car, selon le droit italien, des documents imposables doivent être transférés à la fiduciaire statique, qui doit les transférer ensuite à leur acquéreur à la bourse, ces transferts étant en l'occurrence soumis au droit de timbre de négociation selon le droit suisse. Cette cascade est éliminée par l'exonération de la fiduciaire statique, de telle façon que le client italien n'acquittera plus qu'une seule fois le droit de timbre sur la vente de ses titres. D'un point de vue statique, cette exonération entraîne une baisse du produit du droit de timbre de négociation de l'ordre de 10 millions de francs[14]. L'exonération des opérations sur titres servant exclusivement à respecter des prescriptions fiscales étrangères revient à abaisser les recettes au niveau qu'elles atteindraient en l'absence de ces prescriptions.

Il faut cependant opposer à ces baisses de recettes statiques la perte de compétitivité qui obère la place financière suisse en raison de la réglementation actuelle. Avec l'exonération d'impôt subjective supplémentaire statuée à l'art. 19*a* LT, le projet établit les conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité de la place financière suisse en matière de gestion de fortune pour la clientèle italienne. La progression probable des opérations de gestion de fortune de la clientèle italienne se répercutera positivement sur les recettes fiscales que ce soit pour le droit de timbre de négociation, l'impôt sur le bénéfice des banques et des sociétés financières ou pour l'impôt sur le revenu des collaborateurs et pour la TVA sur les dépenses de consommation de ces collaborateurs. D'un point de vue dynamique, les baisses de recettes statiques du projet sont donc compensées au moins à moyen ou à long terme.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'a pas de conséquence sur l'état du personnel de la Confédération.

13 Cf. risoluzione 31 maggio 2011, n. 61/E
14 Estimation fondée sur les données de l'Associazione bancaria ticinese.

3.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons ne participent pas au produit des droits de timbre: il n'y a donc pas de conséquences financières pour eux. Ils ne participent pas non plus à l'exécution de la LT. C'est pourquoi les modifications proposées n'ont pas non plus de conséquence sur leur personnel.

3.3 Conséquences économiques

Du point de vue de la compétitivité de la place financière suisse, l'exonération du droit de timbre de négociation pour les intermédiaires financiers qui ont pour tâche principalement de retenir l'impôt à la source pour le fisc et de le lui verser constitue une amélioration du cadre juridique général pour les banques. En tant qu'assujettis au droit, ils pouvaient jusqu'à présent répercuter ce droit sur leur contrepartie, ce qui constitue comparativement un désavantage en ce qui concerne les opérations pour lesquelles ils sont en concurrence pour des clients étrangers. C'est pourquoi l'exonération subjective supplémentaire statuée à l'art. 19*a* LT améliorera la compétitivité internationale des banques et des sociétés financières en Suisse. De plus, elle empêchera que les banques en Suisse ne délocalisent davantage dans leurs agences à l'étranger les opérations de gestion de fortune et les postes des commerçants de titres qu'elles emploient, et que la concurrence étrangère puisse augmenter ses parts de marché à cause du droit de timbre de négociation.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[15] ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[16]. La modification proposée de la LT découle de la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change», que les Chambres fédérales ont transmise au Conseil fédéral.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La modification proposée concernant l'exonération fiscale subjective des organismes qui servent d'intermédiaires à des fins de garantie de l'impôt permet d'améliorer les conditions de concurrence pour la place financière suisse. Aussi est-elle

15 FF **2016** 981
16 FF **2016** 4999

compatible avec les axes stratégiques en matière de marchés financiers décidés par le Conseil fédéral le 20 octobre 2016[17].

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Confédération doit disposer d'une base constitutionnelle explicite pour avoir le droit de percevoir des impôts. La compétence de la Confédération de prélever des droits de timbre sur les papiers-valeurs, les quittances de primes d'assurance et d'autres titres concernant des opérations commerciales est inscrite à l'art. 132, al. 1, Cst.[18]. Pour ce qui est de l'imposition, l'art. 127, al. 1, Cst. exige que les principes régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, soient définis dans une loi (au sens formel).

En inscrivant les règles dérogatoires dans la LT, donc au niveau de la loi, le législateur tient compte de l'art. 127, al. 1, Cst. Les exonérations sont en l'occurrence justifiées objectivement, car la gestion de fortune pour laquelle un organisme s'entremet pour des raisons purement fiscales est traitée comme la gestion de fortune pour laquelle le client confie ses transactions sur titres directement à la banque en Suisse.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les engagements internationaux de la Suisse ne sont pas concernés par le projet.

17 Le rapport du Conseil fédéral «Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive» est disponible à l'adresse suivante: www.sif.admin.ch > Thèmes > Politique en matière de place financière.

18 RS **101**