



09.503

Initiative parlementaire Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois (projet 2)

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

du 17 août 2020

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de la loi fédérale sur les droits de timbre que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

17 août 2020

Pour la commission:

Le président, Christian Lüscher

Condensé

Le présent projet constitue la seconde partie de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire déposée le 10 décembre 2009 intitulée «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» (09.503).

Déjà approuvé par le Conseil national et suspendu au sein du Conseil des Etats, un premier texte élaboré séparément (projet 1) porte sur la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Le présent projet (projet 2) se concentre lui sur la suppression partielle du droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance. Il propose, d'une part, l'abolition du droit de timbre de négociation sur les titres suisses et les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an, d'autre part, la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie.

Estimées sur la base des recettes pour les années 2015–2019, les pertes fiscales s'élèvent à 219 millions de francs par an.

Alors qu'elle était contenue dans les avant-projets envoyés en procédure de consultation, l'abolition du droit de timbre de négociation sur le reste des titres étrangers et de celui sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine n'est pas prévue par le présent projet: la commission a en effet suspendu le traitement de l'avant-projet de loi y relatif dans l'attente du message du Conseil fédéral sur l'impôt anticipé.

Les avis divergent au sein de la commission quant à la nécessité de supprimer partiellement le droit de timbre de négociation et celui sur les primes d'assurance.

La majorité de la commission estime nécessaire de supprimer, du moins dans l'immédiat partiellement, le droit de timbre de négociation et celui sur les primes d'assurance afin de garantir l'attractivité de la place financière suisse et de favoriser la croissance économique en cette période économique difficile. Elle souligne en effet que les droits de timbre prêteraient l'allocation optimale des ressources. Par ailleurs, elle estime que le droit de timbre de négociation ne respecte pas le principe constitutionnel de la capacité économique. Enfin, la majorité soutient que l'effet positif sur la croissance compensera sur le long terme une bonne partie des pertes de recettes engendrées, dont l'ampleur reste par ailleurs modérée.

La minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet, même si une partie de la minorité aurait en premier lieu préféré sa suspension jusqu'à la publication par le Conseil fédéral du nouveau plan financier présentant la marge de manœuvre financière.

La minorité juge qu'au vu de la crise du coronavirus et des dépenses publiques considérables qu'elle a provoquées, il n'est pas responsable du point de la politique financière de se priver, même uniquement partiellement, des recettes découlant de ces droits de timbre. La minorité rappelle par ailleurs que d'autres réformes fiscales, et notamment celle relative à la suppression de la pénalisation fiscale du mariage, sont bien plus urgentes et devront également être financées. La minorité

doute d'ailleurs que l'abolition des droits de timbre ait un effet aussi bénéfique sur la croissance et l'emploi que celui escompté par la majorité.

Table des matières

Condensé	8398
1 Genèse du projet	8402
1.1 Décision de donner suite à l'initiative	8402
1.2 Élaboration des projets de loi	8402
1.2.1 Mise en œuvre du point 1 de l'initiative	8403
1.2.2 Mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative	8404
2 Contexte	8405
2.1 Droit en vigueur en matière de droit de timbre de négociation et de droit de timbre sur les primes d'assurance	8405
2.1.1 Droit de timbre de négociation	8406
2.1.2 Droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes	8413
2.2 Droits de timbre de la Principauté de Liechtenstein	8414
2.3 Importance des droits de timbre sur le plan fiscal	8415
2.3.1 Recettes de la Confédération	8415
2.3.2 Recettes de la Principauté de Liechtenstein	8416
2.4 Droit comparé et relation avec le droit européen	8417
2.4.1 Droit de timbre de négociation	8417
2.4.2 Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie	8417
2.5 Solutions étudiées par la sous-commission de la CER-N	8417
2.6 Avant-projets envoyés en procédure de consultation	8418
2.7 Résumé des résultats de la procédure de consultation	8419
2.7.1 Positions de principe sur la suppression des droits de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance	8419
2.7.2 Avant-projet 2	8420
2.7.3 Avant-projet 3	8421
2.7.4 Propositions de la minorité concernant la mise en vigueur des avant-projets 2 et 3	8421
2.7.5 Échelonnement proposé	8422
2.7.6 Demandes relatives à des questions particulières	8422
2.8 Décision de la CER-N sur la suite des travaux après la procédure de consultation	8422
2.9 Nécessité de légiférer	8423
2.9.1 Arguments de la majorité de la commission	8423
2.9.1.1 Arguments en faveur de l'abolition partielle du droit de timbre de négociation	8423
2.9.1.2 Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie	8426
2.9.2 Arguments de la minorité de la commission	8426

3	Présentation du projet	8429
4	Commentaire des dispositions	8430
5	Conséquences	8432
5.1	Conséquences pour l'économie	8432
5.1.1	Suppression partielle du droit de timbre de négociation	8432
5.1.2	Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie	8433
5.2	Conséquences pour la Confédération	8434
5.2.1	Conséquences financières	8434
5.2.2	Conséquences sur le personnel	8435
5.3	Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	8435
6	Aspects juridiques	8436
6.1	Constitutionnalité	8436
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	8436
6.3	Forme de l'acte à adopter	8437
6.4	Frein aux dépenses	8437
6.5	Délégation de compétences législatives	8437
	Loi fédérale sur les droits de timbre (Droit de timbre de négociation sur les titres suisses et droit de timbre sur les primes d'assurance-vie) (Projet 2)	8439

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Décision de donner suite à l'initiative

Le 10 décembre 2009, le Groupe libéral-radical a déposé une initiative parlementaire (09.503) chargeant le Conseil fédéral de supprimer graduellement les droits de timbre. L'abrogation des dispositions concernées devrait se faire en trois étapes. Concrètement, la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)¹ devrait être complétée par les dispositions transitoires suivantes:

1. Les dispositions relatives au droit de timbre d'émission selon les art. 5 et 5a ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2011.
2. Les dispositions relatives au droit de timbre sur les primes d'assurance selon les art. 21 ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2011.
3. Les dispositions relatives au droit de timbre de négociation selon les art. 13 ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2016. Toute la loi fédérale sur les droits de timbre sera abrogée à cette date.

Dans son développement, l'auteur de l'initiative estime que les droits de timbre constituent un handicap concurrentiel pesant pour la place financière suisse ainsi que pour l'ensemble de l'économie suisse: les supprimer améliorerait l'attractivité de la place financière suisse et renforcerait la compétitivité de la Suisse sur le plan international. Cela permettrait de donner un nouvel élan à la croissance, de ramener en Suisse le commerce de titres ayant émigré à l'étranger et, enfin, de maintenir et créer des emplois.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a entamé l'examen préalable de l'initiative le 23 novembre 2010. Par 12 voix contre 11 et 1 abstention, elle a décidé d'y donner suite. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) s'est ralliée à cette décision le 4 avril 2011, par 5 voix contre 4 et 3 abstentions. La CER-N a donc été chargée de préparer un projet conformément à l'art. 111 al. 1 de la loi sur le Parlement (LParl)².

1.2 Élaboration des projets de loi

À ses séances des 30 août et 8 novembre 2011, la CER-N a débattu de la suite des travaux. Elle a notamment décidé, par 12 voix contre 6, de dissocier le point 1 de l'initiative, qui concerne la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre, des deux autres points 2 et 3, qui portent sur la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance ainsi que sur l'abolition du droit de timbre de négociation.

¹ RS 641.10

² RS 171.10

1.2.1 Mise en œuvre du point 1 de l'initiative

Concernant le point 1 de l'initiative (suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre), un projet de loi a été élaboré par la CER-N et une consultation a été menée du 7 février au 10 mai 2012. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la CER-N a approuvé définitivement son projet le 26 février 2013 et l'a soumis au Conseil national. Le 23 janvier 2013, le Conseil fédéral a publié son avis sur le projet de la CER-N et a proposé d'entrer en matière et de suspendre son examen, d'autres projets (la réforme de l'imposition des entreprises III et celle de l'imposition des couples mariés) étant prioritaires à ses yeux³. Le 19 mars 2013, le Conseil national a finalement adopté le projet par 120 voix contre 54 lors du vote sur l'ensemble.

Lors de sa séance du 7 novembre 2013, la CER-E a proposé à son conseil, conformément à l'art. 87 al. 3 LParl, de suspendre l'examen du projet dans l'attente de la fin des délibérations parlementaires concernant le projet de loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III / 15.049). Le 4 décembre 2013, le Conseil des Etats a approuvé cette proposition. Alors que le Conseil national s'est prononcé contre la suspension le 19 mars 2014, le Conseil des Etats a confirmé sa première décision lors de sa séance du 17 juin 2014.

La RIE III ayant été rejetée par le peuple le 12 février 2017, la CER-E a décidé, lors de sa séance du 20 mars 2017, de suspendre les travaux jusqu'à ce que le nouveau projet de réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17 / 18.031) soit sous toit.

Suite à l'acceptation par le peuple du projet fiscal 17 en mai 2019, la CER-E s'est penché sur la suite des travaux lors de sa séance du 13 février 2020. Ayant pris connaissance de la décision de la CER-N d'envoyer en procédure de consultation deux avant-projets abolissant le droit de timbre de négociation et celui sur les primes d'assurance (voir infra chap. 1.2.2), la CER-E a proposé à son conseil de suspendre ultérieurement l'examen du projet sur l'abolition du droit de timbre d'émission afin d'attendre la décision du Conseil national sur les deux autres projets. La commission souhaitait ainsi pouvoir se prononcer sur les trois projets conjointement en connaissant tous les paramètres, notamment financiers. Le 3 mars 2020, le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité cette proposition de suspension.

Appelée à se prononcer sur cette suspension en vertu de l'art. 87 al. 3 LParl lors de sa séance du 11 mai 2020, la CER-N lui a réservé, par 13 voix contre 10 et 1 abstention, un accueil favorable. Le Conseil national doit encore se prononcer sur la suspension⁴.

³ FF 2013 1023

⁴ Il est à relever que le Conseil fédéral avait également prévu, dans son message relatif à la RIE III, l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Lors de l'examen du projet le 17 mars 2016, le Conseil national a biffé la suppression du droit de timbre d'émission du projet pour la mettre dans un second projet, qu'il a renvoyé à la commission en la chargeant de l'examiner dans le cadre l'iv. pa. 09.503. Ce projet est actuellement suspendu au sein de la CER-N. Celle-ci en effet décidé d'attendre que la CER-E, puis le Conseil des Etats, aient traité le projet au contenu identique élaboré dans le cadre de l'iv.pa. 09.503.

1.2.2 Mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative

En ce qui concerne la mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative (suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance et suppression du droit de timbre de négociation), leur traitement a été confié à une sous-commission.

Instituée le 8 novembre 2011, la sous-commission était composée des membres suivants: Kaufmann (président), de Buman, Marra, Pelli et Rime. La sous-commission s'est réunie à trois reprises entre les mois d'octobre 2012 et d'avril 2013. A sa première séance, elle a entendu des représentants des milieux des banques et des assurances, et a chargé l'administration d'éclaircir plusieurs points. En outre, elle a étudié différentes solutions possibles (voir infra ch. 2.5). Le 16 avril 2013, la sous-commission a approuvé, par 3 voix contre 2, un avant-projet, qu'elle a soumis à la CER-N à la séance du 24 février 2014. Après discussion, la CER-N est entrée en matière sur l'avant-projet proposé par la sous-commission, puis a toutefois décidé de suspendre son traitement dans l'attente du message du Conseil fédéral sur la RIE III.

Le 19 avril 2016, la commission a repris ses travaux et procédé à une première lecture de l'avant-projet. Lors de sa séance des 20 et 21 juin 2016, elle a, à nouveau, suspendu son examen jusqu'à la votation populaire sur la RIE III du 12 février 2017.

Suite au rejet populaire de la RIE III, la commission a décidé, lors de sa séance du 15 mai 2017, de prolonger la suspension du traitement de l'avant-projet jusqu'à ce que le nouveau projet de réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17 / 18.031) ait été définitivement adopté, le cas échéant en référendum.

Après l'acceptation en votation populaire du Projet fiscal 17 le 19 mai 2019, la CER-N a repris les travaux le 19 août 2019 en demandant au Département fédéral des finances (DFF) un rapport qui, d'une part, détaillerait les conséquences financières de l'abolition des différents droits de timbre ainsi que celles des autres projets fiscaux en cours et futurs, et, d'autre part, présenterait les priorités du Conseil fédéral en la matière.

La commission a pris connaissance du rapport du DFF le 4 novembre 2019. Après avoir rejeté, par 13 voix contre 10, une proposition de suspendre les travaux jusqu'à ce que la réforme de l'imposition du couple et de la famille (18.034) ait été approuvée par le Parlement, elle a également refusé, par 16 voix contre 6 et une abstention, une proposition visant à arrêter définitivement l'élaboration d'un projet de loi, confirmant ainsi sa décision d'entrer en matière décidée en février 2014.

Lors de la discussion par article qui suivit, la commission s'est prononcée en faveur d'une proposition prévoyant une abolition, en deux étapes et sous forme de deux avant-projets séparés, du droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance. Lors du vote sur l'ensemble, les deux avant-projets ont été approuvés respectivement par 17 voix contre 5 et une abstention et par 15 voix contre 7 et une abstention. La commission a ensuite décidé d'ouvrir une procédure de consultation, conformément à l'art. 3 de la loi sur la consultation⁵. La consultation a été ouverte le

⁵ RS 172.061

16 janvier 2020 et close le 23 avril 2020 (pour les résultats de la consultation, voir infra chap. 2.7).

Lors de sa séance du 17 août 2020, la commission a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation et a décidé de la suite des travaux pour les deux avant-projets. Par 12 voix contre 12, 1 abstention et la voix prépondérante du président, elle a approuvé l'avant-projet relatif à la première étape. En ce qui concerne l'avant-projet relatif à la 2^{ème} étape, elle a décidé de le suspendre afin de pouvoir le traiter avec le message du Conseil fédéral sur l'impôt anticipé qui est attendu pour 2021 (voir également infra chap. 2.8).

2 Contexte

2.1 Droit en vigueur en matière de droit de timbre de négociation et de droit de timbre sur les primes d'assurance

L'art. 132, al. 1, de la Constitution fédérale⁶ (Cst.) donne à la Confédération la compétence de percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres qui concernent des opérations commerciales. Les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires sont exonérés du droit de timbre. Ainsi, la perception des droits de mutation reste l'affaire des cantons.

La Confédération prélève des droits de timbre depuis 1918. Lors de l'adoption de la LT, l'ensemble de la législation concernant les droits de timbre a été révisée et la matière réglementée jusqu'alors dans de nombreux actes législatifs a été rassemblée en une seule loi. Malgré son nom, la loi ne porte plus sur le timbre à proprement parler. Les droits de timbre désignent plutôt une série de divers impôts liés entre eux par le fait qu'ils sont tous des impôts sur les transactions juridiques. Cette classification repose sur une répartition en fonction de l'objet de l'impôt.

Après plusieurs révisions partielles de la loi, les droits de timbre se limitent aujourd'hui aux trois suivants:

- droit de timbre d'émission sur les droits de participation dans des sociétés de capitaux et des coopératives suisses et sur les parts de fonds de placement suisses;
- droit de timbre de négociation sur les titres suisses et étrangers;
- droit de timbre sur les primes de certaines assurances.

Étant donné que le présent projet porte sur la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance, seul le droit en vigueur concernant ces deux droits sera présenté; le droit de timbre d'émission n'est donc pas traité ci-après.

⁶ RS 101

2.1.1 Droit de timbre de négociation

Le droit de timbre de négociation vise l'ensemble du commerce de titres. Peu importe donc si une transaction est conclue à la bourse ou hors bourse ou si elle se réalise à terme ou immédiatement. La bourse elle-même n'est pas soumise au droit; ce sont les commerçants de titres qui y sont soumis. Outre les banques soumises à la loi sur les banques, les commerçants professionnels, les conseillers en placement et les gérants de fortune sont aussi considérés comme des commerçants de titres. À certaines conditions, les sociétés suisses, les institutions de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée ainsi que la Confédération, les cantons et les communes politiques sont aussi soumis au droit de timbre: tous ces commerçants de titres sont tenus d'acquitter le droit de timbre de négociation.

Étant donné l'internationalisation des marchés financiers et le risque d'exode des transactions vers des places financières étrangères, les demandes d'adaptation se sont multipliées ces dernières années. Elles vont d'une réduction du droit de timbre de négociation jusqu'à sa suppression pure et simple. Le Parlement a modifié la loi plusieurs fois.

Objet du droit (art. 13, al. 1 et 2, LT)

Le droit de négociation a pour objet le transfert à titre onéreux de la propriété de certains titres suisses⁷ et étrangers, si l'un des contractants ou l'un des intermédiaires est un commerçant de titres au sens de l'art. 13, al. 3, LT.

Sont des documents imposables:

- (a) les titres suivants émis par une personne domiciliée en Suisse (ou au Liechtenstein):
 - i. les obligations;
 - ii. les actions, les parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, les bons de participation, les bons de jouissance;
 - iii. les parts de placement collectifs au sens de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs⁸ (LPCC);
- (b) les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger et remplissant les mêmes fonctions économiques que les titres au sens de la let. a) (sous réserve des exceptions sous forme d'exonération de certaines transactions);
- (c) les documents relatifs à des sous-participations à des titres au sens des let. a) et b).

Exonération du droit

En matière de droit de timbre de négociation, il existe aussi bien des raisons objectives d'exonération, qui se rapportent à la nature des transactions, que des raisons subjectives, qui se rapportent à la personne du commerçant ou de l'intermédiaire. En

⁷ Sont considérés comme des documents suisses les titres dont le débiteur est domicilié en Suisse. Les titres suisses et étrangers qui sont liés de telle sorte qu'ils ne peuvent être négociés séparément sont également considérés comme des titres suisses.

⁸ RS 951.31

outre, il existe des groupes entiers d'investisseurs ou de contractants étrangers qui sont exonérés du droit de timbre de négociation.

Transactions non soumises au droit de timbre de négociation (art. 14 LT)

Ne sont pas soumis au droit de timbre de négociation:

- l'émission d'actions, de parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, de bons de participation, de bons de jouissance et de parts de placements collectifs au sens de la LPCC, d'obligations et de papiers monétaires suisses, y compris la prise ferme par une banque ou une société de participation et la répartition des titres à l'occasion de leur émission ultérieure⁹;
- l'apport de titres servant à la libération d'actions suisses ou étrangères, de parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, de bons de participation et de parts de placements collectifs au sens de la LPCC;
- le commerce de droits de souscription;
- la remise de titres en vue de leur remboursement;
- l'émission d'obligations de débiteurs domiciliés à l'étranger;
- le commerce de papiers monétaires suisses et étrangers;
- l'achat et la vente d'obligations étrangères ainsi que l'entremise dans l'achat et la vente pour l'acheteur ou le vendeur lorsqu'il est partie contractante étrangère¹⁰;
- le transfert de titres imposables qui, dans le cadre d'une restructuration, en particulier d'une fusion, d'une scission ou d'une transformation, est effectué par l'entreprise qui est reprise, qui se scinde ou qui se transforme au profit de la société reprenante ou transformée;
- l'acquisition ou l'aliénation de documents imposables en cas de restructurations au sens des art. 61, al. 3, et 64, al. 1bis, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹¹ ainsi qu'en cas de transfert de participations d'au moins 20 % du capital-actions ou du capital social d'autres sociétés à une société suisse ou étrangère du groupe;
- l'acquisition ou l'aliénation de titres destinés au stock commercial d'un commerçant de titres professionnel pour la partie des droits qui le concerne;

⁹ Ceci permet d'éviter un cumul du droit de timbre d'émission et du droit de timbre de négociation. Par exemple, tout le processus d'émission des actions de sociétés suisses est exonéré du droit de timbre de négociation jusqu'à l'attribution des actions au souscripteur final.

¹⁰ 1. Les clients étrangers ne sont pas soumis au droit pour les opérations concernant des obligations étrangères.

2. Compte tenu de toutes les exceptions légales, il ne reste plus pour l'essentiel que les parts de placements collectifs de capitaux étrangers qui sont soumises au droit de timbre de négociation dans les opérations d'émission.

¹¹ RS 642.11

le commerçant de titres professionnel est donc exempté de la part du droit afférente à son propre stock commercial¹².

Investisseurs exonérés du droit de timbre de négociation (art. 17a LT)

Pour prévenir le risque d'exode des transactions des investisseurs institutionnels à des bourses étrangères, une partie de ces investisseurs sont exonérés du droit de timbre de négociation. Pour l'heure, il s'agit des:

- États étrangers et des banques centrales;
- placements collectifs de capitaux suisses et étrangers;
- institutions étrangères d'assurances sociales;
- institutions étrangères de prévoyance professionnelle¹³;
- sociétés d'assurance-vie étrangères soumises à une réglementation étrangère prévoyant une surveillance équivalente à celle de la Confédération;
- sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue (dites Corporates) et leurs sociétés affiliées étrangères consolidées.

L'exonération ne s'applique qu'à la part du droit de timbre de négociation incombant à ces investisseurs; l'investisseur suisse reste en revanche débiteur de la part du droit qui lui incombe.

Contractants exemptés du droit de timbre de négociation pour les opérations conclues avec des banques et des agents de change étrangers (art. 19 LT)

Pour que des inconvénients fiscaux ne fassent pas souffrir la place financière suisse, les transactions à la bourse des dérivés Eurex et la négociation de titres suisses à une bourse étrangère ne sont pas soumises au droit de timbre de négociation; ces exceptions consistent légalement en l'exemption du contractant étranger.

Si le contractant d'une transaction sur titres étrangers est une banque étrangère ou un agent de change étranger, le demi droit concernant ce contractant n'est pas dû. Il en va de même pour les titres suisses ou étrangers qui sont repris ou livrés par une bourse étrangère comme contractant à l'exercice de dérivés standardisés (p. ex. Eurex).

Les commerçants suisses de titres restent en revanche soumis au droit pour leur part.

¹² Est considéré comme stock commercial le stock de titres composé de documents impossibles résultant de l'activité commerciale du commerçant professionnel, à l'exclusion des participations et des stocks présentant les caractéristiques d'un placement.

¹³ Sont considérées comme des institutions de prévoyance professionnelle étrangères les institutions de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité dont les fonds sont affectés durablement et exclusivement à la prévoyance professionnelle. De plus, ces institutions doivent être soumises à une surveillance équivalente à celle de la Confédération.

**Organismes servant d'intermédiaires à des fins de garantie de l'impôt
(art. 19a LT)**

Celui qui, dans l'État de domicile d'une personne physique, est soumis à une autorisation ou à une surveillance de l'État et remplit exclusivement les obligations de déclaration et les obligations fiscales relatives à la fortune que cette personne détient en Suisse est exonéré du droit de timbre de négociation sur les opérations liées à cette fortune.

Cette disposition¹⁴ entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018 permet d'éviter les charges multiples dans le cadre du droit de timbre de négociation et, ainsi, de supprimer des désavantages de la place financière suisse. Actuellement, elle ne concerne que les relations commerciales avec des clients italiens.

Obligation fiscale (art. 17, al. 1 et 13, al. 3, LT)

L'obligation fiscale incombe aux commerçants suisses de titres qui participent à la transaction. Normalement, chaque contractant doit acquitter la moitié du droit (= demi droit), à moins que le commerçant de titres n'aliène un titre faisant partie de son stock commercial ou n'acquière un titre pour ce stock. Le cas échéant, il serait exonéré.

On distingue quatre catégories de commerçants de titres:

Catégorie	Description
Banques et sociétés financières à caractère bancaire au sens de la loi du 8 novembre 1934 sur la Banque nationale ¹⁵ ainsi que la Banque nationale suisse	Sont assimilées aux banques les sièges, succursales et agences suisses de banques étrangères ainsi que les représentants de banques étrangères qui exercent leur activité en Suisse. La notion de banque couvre également les caisses d'épargne et les banquiers privés (raisons individuelles, sociétés en nom collectif ou en commandite).
Commerçants de titres et intermédiaires	Cette notion englobe les personnes physiques et morales qui effectuent de manière professionnelle le commerce (achat et vente) de documents imposables. Ce sont les commerçants et les intermédiaires dont l'activité consiste exclusivement, ou pour une part essentielle, à exercer pour le compte d'un tiers le commerce de documents imposables, ou à s'entremettre en tant que conseiller en placement ou gérant de fortune dans l'achat et la vente de documents imposables (fiduciaires, remisiers, agents de change et autres courtiers). Avec cette réglementation, le législateur voulait éviter que les intermédiaires professionnels et les autres commerçants de titres (par ex. les sociétés industrielles et les sociétés holding soumises au droit) ne bénéficient de l'exonération de leur stock commercial; cette exception ne doit donc avantager que les véritables commerçants professionnels.

¹⁴ RO 2018 705; FF 2017 1395

¹⁵ RS 951.11

Catégorie	Description
Sociétés de capitaux dont l'actif se compose pour plus de 10 millions de francs de documents imposables. Entrent notamment dans cette catégorie les caisses de pensions et les grandes sociétés d'assurance	Sont également soumises au droit de timbre les sociétés anonymes, les sociétés en commandites par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés coopératives, qui ne remplissent pas les conditions du commerce professionnel de titres, mais dont l'actif se compose, d'après leur dernier bilan, pour plus de 10 millions de francs de documents imposables (c.-à-d. de titres et de participations). Pour ce qui est de la procédure de perception, l'art. 21, al. 8 de l'ordonnance du 3 décembre 1973 sur les droits de timbre ¹⁶ [OT]) prévoit un allègement pour ces deux catégories de commerçants de titres. Ils ne sont pas tenus d'inscrire au registre de négociations les opérations effectuées avec des banques suisses ni les opérations effectuées avec des commerçants professionnels de titres, à condition qu'ils n'aient pas justifié de leur qualité de commerçant de titres lors de la conclusion de ces opérations. Par conséquent, le droit de timbre sera versé par la banque qui considère dans un tel cas le contractant comme un «client».
Confédération, cantons et communes politiques et leurs établissements, si l'actif de leur bilan est composé pour plus de 10 millions de francs de documents imposables, ainsi que les institutions suisses d'assurances sociales (investisseurs institutionnels suisses)	Certains investisseurs institutionnels sont considérés comme des commerçants de titres et sont par conséquent soumis au droit: – la Confédération, les cantons, les communes politiques et leurs établissements, si leurs comptes indiquent des documents imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs; – les institutions suisses d'assurances sociales ¹⁷ ; – les institutions suisses de prévoyance professionnelle et de prévoyance liée ¹⁸ .

Taux et base de calcul du droit (art. 16 LT)

Le droit est calculé sur la contre-valeur ou, si celle-ci n'est pas constituée par une somme d'argent, sur la valeur vénale de la contre-prestation convenue et s'élève à

- 1,5 ‰ pour les titres émis par une personne domiciliée en Suisse (ou 0,75 ‰ pour chaque contractant);

¹⁶ RS 641.101

¹⁷ Sont considérés comme des institutions suisses d'assurances sociales selon l'art. 13, al. 5, LT le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants et celui de l'assurance-chômage.

¹⁸ Sont considérées comme des institutions suisses de prévoyance professionnelle et de prévoyance liée selon l'art. 13, al. 4, LT:

- a. les institutions de prévoyance, qui assurent la part obligatoire de la prévoyance professionnelle vieillesse conformément à la LPP et les institutions qui couvrent la prévoyance sur-obligatoire;
- b. les fondations de libre passage de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité;
- c. les fondations bancaires, qui acceptent des fonds pour la prévoyance-vieillesse dans le cadre du pilier 3a;
- d. les fondations de placement qui se consacrent au placement et à la gestion des fonds d'institutions de prévoyance et qui sont soumises à la surveillance de la Confédération ou des cantons.

- 3,0 ‰ pour les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger (ou 1,5 ‰ pour chaque contractant).

Perception du droit (art. 17 LT)

La perception du droit de timbre de négociation diffère de celle des autres droits de timbre. Les différences suivantes ont de l'importance pour la perception et le montant du droit:

- (a) Quelles sont les parties à la transaction (commerçant de titres suisse ou étranger, commerçant de titres enregistré ou non enregistré) ?
- (b) Quels sont les documents qui ont été négociés (documents suisses ou étrangers, obligations ou actions) ?
- (c) Le commerçant de titres agit-il en tant que contractant ou en tant que simple intermédiaire ?
- (d) Le commerçant de titres acquiert-il un titre pour son propre stock commercial ou aliène-t-il un titre de son propre stock commercial ?

S'il s'agit d'une transaction imposable, le commerçant de titres doit un demi droit,

- s'il est intermédiaire: pour chaque contractant qui ne justifie pas sa qualité de commerçant de titres enregistré ou d'investisseur exonéré;
- s'il est cocontractant: pour lui-même et pour le cocontractant qui ne justifie pas sa qualité de commerçant de titres enregistré ou d'investisseur exonéré.

Il est considéré comme un intermédiaire dans trois cas:

- s'il règle ses comptes avec son client aux conditions originales de l'opération conclue avec le contractant;
- s'il ne fait qu'indiquer aux parties l'occasion de conclure une opération;
- s'il cède des titres qu'il a acquis pour son propre compte le jour même de leur acquisition.

Les deux tableaux suivants donnent un aperçu des diverses situations possibles (opérations pour son propre compte et entremises):

Opérations pour son propre compte

		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
a)	Dans une opération pour propre compte (sans stock commercial)	½	½	½
	Avec les contractants suivants:			
	- commerçant suisse de titres	0	0	0
	- banque ou agent de change étranger	0	0	0
	- placement collectif de capi-	0	0	0

		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
	taux suisse			
	– client suisse	½	½	½
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0
b)	Dans une opération pour son propre stock commercial	0	0	0
	Avec les contractants suivants:			
	– commerçant suisse de titres	0	0	0
	– banque ou agent de change étranger	0	0	0
	– placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	– client suisse	½	½	½
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0

Entremises

		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
a)	Entre un commerçant suisse de titres	0	0	0
	et les contractants suivants:			
	– commerçant suisse de titres	0	0	0
	– banque ou agent de change étranger	0	0	0
	– placement collectif de capitaux suisse	0	0	0
	– client suisse	½	½	½
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0
b)	Entre une banque ou un agent de change étranger	0	0	0
	et les contractants suivants:			

		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
	– banque ou agent de change étranger	0	0	0
	– placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	– client suisse	½	½	½
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0
c)	Entre un client suisse	½	½	½
	et les contractants suivants:			
	– placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	– client suisse	½	½	½
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0
d)	Entre un client étranger	½	0	½
	et les contractants suivants:			
	– client étranger	½	0	½
	– investisseur étranger exonéré	0	0	0

Un demi droit est dû en cas de transfert du stock commercial à un autre stock et vice-versa.

2.1.2 Droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes

En 1973, le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie a été supprimé dans le cadre d'une refonte de la LT. Depuis lors, toutes les primes des assurances-vie étaient exonérées du droit. Dans le message sur la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, le Conseil fédéral avait proposé notamment de réintroduire un droit de timbre de 2,5 % sur les primes de l'assurance-vie privée (domaine de la prévoyance libre, pilier 3b) et avait justifié cette mesure en avançant que dans de nombreux cas, l'assurance-vie avait perdu son caractère initial de prévoyance. En particulier, l'assurance-vie moderne susceptible de rachat était devenue une forme de placement privilégiée. Pour le Conseil fédéral, l'imposition trop avantageuse de cette assurance par rapport à d'autres formes de placement en était incontestablement la raison. Le rendement de l'épargne bancaire classique, des titres et des autres placements de capitaux sont, on le sait, entièrement soumis à l'impôt sur le revenu. La réintroduc-

tion d'un droit de timbre sur le paiement de primes devait contribuer à corriger quelque peu cette inégalité de traitement fiscale, même si le taux de 2,5 % est modeste. Suite à la modification de l'art. 22, let. a, LT décidée par le Parlement en 1997, les primes uniques pour les assurances-vie susceptibles de rachat ont été soumises au droit de timbre au taux de 2,5 % depuis le 1^{er} avril 1998.

Objet du droit

Le droit a pour objet les paiements de primes pour des assurances,

- qui font partie du portefeuille suisse d'un assureur soumis à la surveillance de la Confédération ou d'un assureur suisse ayant un statut de droit public;
- qu'un preneur d'assurance suisse a conclues avec un assureur étranger qui n'est pas soumis à la surveillance de la Confédération.

Exceptions (art. 22 LT)

Ne sont pas soumis au droit les paiements de primes:

- a) de l'assurance-vie non susceptible de rachat ainsi que de l'assurance-vie susceptible de rachat dont le paiement des primes est périodique;
- abis) de l'assurance-vie, pour autant que cette assurance serve à la prévoyance professionnelle au sens de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité¹⁹;
- a^{ter}) de l'assurance-vie contractée par un preneur d'assurance domicilié à l'étranger;
- b) de l'assurance-maladie et invalidité;
- c) de l'assurance contre les accidents.

2.2 Droits de timbre de la Principauté de Liechtenstein

En vertu de l'arrêté fédéral concernant l'approbation du traité du 29 mars 1923²⁰ entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'intégration de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, la LT s'applique également dans la Principauté de Liechtenstein. D'après ce traité, l'Administration fédérale des contributions tient un compte particulier et décompte ces recettes tous les ans avec le gouvernement de la Principauté. La part de la Confédération pour la couverture des frais d'administration a été modifiée plusieurs fois au cours des années. La réglementation actuelle stipule que la Confédération a droit à un pour cent des recettes et à un montant forfaitaire de 30 000 francs²¹.

¹⁹ RS **831.40**

²⁰ RS **0.631.112.514**

²¹ RS **0.631.112.514**, art. 37

2.3 Importance des droits de timbre sur le plan fiscal

2.3.1 Recettes de la Confédération

Suite à la réforme du droit de timbre de négociation entrée en vigueur en 2001, les recettes des droits de timbre sont restées relativement stables jusqu'en 2011 et s'élèvent à des montants compris entre 2,6 et 3 milliards de francs. Entre 2012 et 2014, le produit des droits de timbre a été moindre (2,1 milliards de francs). C'est la conséquence, d'une part, de la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital étranger à partir du 1^{er} mars 2012 et, d'autre part, de la faiblesse des recettes du droit de timbre de négociation. En 2015, on a enregistré une légère hausse des recettes jusqu'à 2,4 milliards de francs, due surtout à l'augmentation du droit de timbre d'émission sur les capitaux propres. Depuis lors, les recettes ont fluctué entre 2,0 et 2,4 milliards de francs.

Revenus bruts des droits de timbre pour la Confédération, en mio de francs, période 2008–2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Droit de timbre d'émission	584	672	779	874	353	182	177	360	209	407	248	173
sur capital étranger	219	341	527	596	151	2	2	0	1	0	0	0
sur capital propre	365	331	252	279	202	180	175	360	208	407	248	173
Droit de timbre de négociation	1727	1472	1417	1312	1108	1262	1260	1319	1106	1315	1166	1262
sur titres suisses	250	228	232	192	162	174	183	195	165	257	167	187
sur titres étrangers	1477	1244	1185	1120	945	1088	1077	1123	941	1058	999	1075
Droit de timbre sur primes d'assurance	660	662	659	671	675	691	707	710	702	713	703	717
assurances de choses et de patrimoine	613	620	619	639	642	668	674	679	683	689	690	705
assurances-vie	46	41	40	31	33	23	33	31	19	24	14	12
Tous les droits de timbre	2971	2806	2855	2857	2136	2134	2144	2388	2017	2434	2117	2152

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amendes et intérêts moratoires	4	6	3	5	5	9	4	5	4	0	0	0
Pertes et risque de ducroire		-1	-0	-1	-2	-2	-1	-1	-1	0	0	0
Revenu brut	2975	2810	2858	2861	2139	2141	2148	2392	2020	2434	2117	2152

2.3.2 Recettes de la Principauté de Liechtenstein

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes de la Principauté de Liechtenstein entre 2008 et 2019.

Revenus bruts des droits de timbre pour la Principauté de Liechtenstein, en mio de francs, période 2008–2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Droit de timbre d'émission	5.08	3.49	3.28	2.61	3.42	1.22	1.08	1.27	1.16	1.82	1.18	3.72
– sur capital étranger	2.52	2.31	1.91	1.10	0.46	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
– sur capital propre	2.56	1.17	1.37	1.51	2.97	1.20	1.08	1.27	1.16	1.82	1.18	3.72
Droit de timbre de négociation	48.77	38.86	41.79	34.96	29.31	31.22	32.20	33.40	31.51	37.28	36.75	32.44
– sur titres suisses	4.74	3.83	6.18	3.68	3.14	3.94	3.34	3.52	3.26	3.98	3.93	3.65
– sur titres étrangers	44.04	35.03	35.61	31.28	26.17	27.28	28.86	29.88	28.24	33.30	32.82	28.79
Droit de timbre sur primes d'assurance	11.22	9.01	10.96	12.00	7.07	8.39	8.30	7.96	7.93	7.24	7.10	7.71
Tous les droits de timbre	65.07	51.35	56.03	49.57	39.80	40.82	41.58	42.63	40.60	46.34	45.02	43.87
Amendes et intérêts moratoires	0.14	0.06	0.09	0.28	0.03	0.13	0.04	0.27	0.23	0.24	0.00	0.17
Revenu brut	65.22	51.41	56.13	49.86	39.83	40.95	41.62	42.90	40.83	46.58	45.02	44.04

2.4 Droit comparé et relation avec le droit européen

2.4.1 Droit de timbre de négociation

L'UE n'a pas de directive relative au droit de négociation. D'après l'art. 6, al. 1, let. a de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux²², les États membres peuvent percevoir des taxes sur la transmission des valeurs mobilières, perçues forfaitairement ou non. La plupart des États membres de l'UE ne font cependant pas usage de ce droit.

Depuis la crise du secteur financier, les membres de l'UE discutent l'introduction d'une taxe sur les transactions financières. Ce sont la France et l'Allemagne qui ont lancé, à la fin de 2018, la dernière proposition de taxe européenne sur les transactions financières. Si une telle taxe sera introduite au sein de l'UE et, le cas échéant, quand elle le sera n'a pas encore été décidé.

2.4.2 Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie

En Europe, seul un certain nombre d'États prélèvent une IPT sur les assurances-vie. Le taux de l'IPT se situe entre 0,3 et 11 %²³.

Un preneur d'assurance domicilié en Suisse n'est soumis au droit de timbre qu'en Suisse; contrairement à l'assurance d'un patrimoine, la double imposition est donc exclue pour les assurances-vie. Si un preneur d'assurance domicilié à l'étranger conclut une assurance à prime unique avec une compagnie d'assurance en Suisse, le paiement de la prime n'est pas soumis au droit de timbre (exception: art. 22, let. a^{ter}, LT). Une double imposition du preneur d'assurance étranger est donc également exclue.

2.5 Solutions étudiées par la sous-commission de la CER-N

Sur la base des explications données dans l'étude de l'AFC «Suppression graduelle des droits de timbre», dans sa version actualisée du 25 septembre 2012²⁴, la sous-commission de la CER-N a discuté de différentes approches pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire. L'étude de l'AFC montre comment les droits de timbre peuvent être révisés ou supprimés en plusieurs étapes. Concrètement, l'étude donne deux propositions (une solution graduelle et une solution radicale) pour échelonner

²² JO L 46 du 21.2.2008, p. 11, modifié par la directive 2013/13/UE, JO L 141 du 28.5.2013, p.30.

²³ Voir: *Insurance Europe, Indirect taxation on insurance contracts in Europe*, mai 2018, sur: www.bvwm.be/?q=fr/system/files/Insurance%20Europe2018.pdf.

²⁴ Cette étude est disponible sur le site de l'AFC: www.estv.admin.ch > Politique fiscale Statistiques Fiscales Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Rapports > 2011.

dans le temps les différentes étapes de la suppression et pour compenser les pertes fiscales par des mesures visant les recettes. La sous-commission s'est basée sur la solution graduelle, mais s'en est éloignée sur différents points. Elle a discuté des éléments suivants:

- *Contre-financement*: La sous-commission s'est demandé si elle devait proposer des mesures pour compenser les diminutions de recettes induites par la réforme. La majorité de la sous-commission a décidé d'y renoncer.
- *Assujettissement à la TVA*: Suite à la suppression du droit de timbre de négociation, l'étude de l'AFC propose de soumettre à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) toutes les commissions prélevées sur les services financiers. La sous-commission en a discuté et la majorité de ses membres souhaite que cette question soit traitée, le cas échéant, dans le cadre d'une révision de la loi régissant la TVA.
- *Suppression totale vs. partielle des droits de timbre*: L'étude de l'AFC recommande de renoncer à supprimer le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie tant que les assurances de capitaux susceptibles de rachat demeurent sous-imposées dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Elle recommande aussi de maintenir le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine tant qu'il touche à la sphère de la consommation, étant donné que ce droit compense l'imposition inexistante de ces prestations dans le cadre de la TVA. Sur ce point, la majorité de la sous-commission s'est montrée favorable à la suppression totale des droits de timbre.
- *Échelonnement de la suppression du droit de négociation*: Plusieurs variantes sont possibles. Une variante à la proposition présentée dans l'étude de l'AFC d'exonérer les segments les uns après les autres consisterait en une réduction progressive des taux d'imposition. La majorité de la sous-commission s'est décidée en faveur de la proposition de l'étude, ne serait-ce qu'en raison des coûts moins élevés qu'entraîne son exécution.

La majorité de la commission s'est ralliée tacitement à la position de sa sous-commission.

2.6 Avant-projets envoyés en procédure de consultation

Le 16 janvier 2020, la CER-N a envoyé en procédure de consultation deux avant-projets. Les deux avant-projets prévoyaient la suppression totale, mais en deux étapes, du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance.

Avant-projet 2 (première étape): suppression du droit de timbre de négociation sur les titres suisses (pertes fiscales²⁵: 190 millions de francs) et sur les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an (pertes fiscales: 5 millions de francs), ainsi que du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie (pertes fiscales: 24 millions de francs). Le coût total estimé de cette première étape était de 219 millions de francs.

Avant-projet 3 (deuxième étape): suppression du droit de timbre de négociation sur les autres titres étrangers (pertes fiscales: 1043 millions de francs) ainsi que celui sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine (pertes fiscales: 743 millions de francs). Le coût total de cette seconde étape était de 1786 millions de francs (voir tableau au chap. 5.2.1).

De l'avis de la majorité de la commission, cette manière d'agir en deux étapes permettait d'abolir dans un premier temps les droits de timbre dont la suppression était la plus urgente pour le marché suisse des capitaux (voir également à ce sujet chap. 2.9.1.1), et dont l'abolition a des conséquences financières limitées.

2.7 **Résumé des résultats de la procédure de consultation**²⁶

La procédure de consultation a duré du 16 janvier au 23 avril 2020. 58 prises de position ont été déposées au total.

2.7.1 **Positions de principe sur la suppression des droits de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance**

Six cantons (NW, SH, SZ, TI, ZG et ZH), cinq partis (le PBD, le PLR, le PVL, l'UDC et up!) et vingt-trois organisations (l'AFBS, l'ASIP, le CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, la FER, la GVTG, la HKBB, la CAFD, la NSV, Publica, l'usam, SIX, la Suva, l'ASEFiD, l'ASA, SwissBanking, SwissHoldings, Swissmem, l'ABG, AECA, ABPS et l'ASG) soutiennent, avec ou sans réserves, le principe d'une suppression totale ou partielle du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance.

Trois cantons (BS, NE et UR), quatre partis (le PDC, le PEV, le PES et le PSS) et trois organisations (l'USP, l'USS et Travail.Suisse) rejettent la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance, en partie par principe, en partie parce qu'ils considèrent qu'il y a d'autres priorités.

²⁵ Les pertes de recettes engendrés par les avant-projets envoyés en procédure de consultation étaient calculés sur la base des recettes des années 2014–2018, et non sur la période 2015–2019, comme cela a été fait pour le présent projet.

²⁶ Le rapport complet sur les résultats de la consultation peut être consulté sous: www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3105/09.503-1v.pa.-Supprimer-les-droits-de-timbre_Rapport-resultats_fr.pdf

Un canton (BE) adopte une position neutre et une organisation (l'Union des villes suisses) défend une position critique et n'approuve que la suppression du droit de timbre de négociation sur les titres suisses.

La CDF et 12 cantons (AG, AI, AR, BL, FR, GE, GR, LU, SG, SO, TG et VS) proposent de suspendre le projet ou de le reporter en faveur d'autres objets.

Plusieurs participants à la consultation se réfèrent à la réforme prévue de l'impôt anticipé et à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre et abordent la question des priorités de la politique budgétaire et de l'accroissement de la concurrence entre les projets de réforme ayant une incidence budgétaire que suscite la crise du coronavirus. Ils en tirent des conclusions différentes. Quatre camps peuvent être distingués:

- Le premier camp (le PES, le PSS, l'USS et Travail.Suisse) rejette catégoriquement la suppression des droits de timbre.
- Le deuxième camp (le PDC, le PEV, l'USP, la CDF et de nombreux cantons) voit des avantages dans la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance mais il attribue une plus grande priorité à d'autres projets de réforme et, partant, rejette également l'abolition des droits de timbre.
- Le troisième camp (le PVL, l'Union des villes suisses et quelques cantons) accueille favorablement quelques abolitions partielles en matière de droits de timbre dans les limites des possibilités financières mais il exige, en raison de réflexions coûts-bénéfice, une définition plus stricte des priorités et refuse une suppression générale indifférenciée et sans compensation des droits de timbre.
- Le quatrième camp (le PBD, le PLR, l'UDC, up!, de nombreuses organisations économiques et quelques cantons) voit dans les défis que pose la crise du coronavirus une raison de donner la priorité, dans la politique fiscale, à des mesures favorisant l'attrait de la place économique suisse. En font partie l'abolition par étapes des droits de timbre ayant une incidence sur l'attrait de la place économique suisse et une réforme de l'impôt anticipé fondée sur le principe de l'agent payeur qui soit acceptable pour les banques.

2.7.2 Avant-projet 2

L'avant-projet 2 reçoit l'approbation de six cantons (GE, NW, SH, SZ, TI et ZH), de quatre partis (le PBD, le PLR, l'UDC et up!) et de 23 organisations (l'AFBS, l'ASIP, le CP, economiesuisse, EXPERTsuisse [implicitement], la FER [implicitement], la GVTG, la HKBB, la CAFP, la NSV, Publica, l'usam, SIX, la Suva [qui ne s'exprime que sur le droit de timbre de négociation], SwissBanking, SwissHoldings, Swissmem, l'ASEFiD, l'ASA, l'ABG, l'AECA, l'ABPS et l'ASG).

Le canton de Thurgovie, le PVL et l'Union des villes suisses demandent de renoncer à la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie. Le PVL veut, en

fonction de la situation financière, restreindre éventuellement l'exonération aux obligations suisses (écologiquement durables).

Le canton de Berne adopte une position neutre.

L'avant-projet 2 est rejeté par trois cantons (BS et, implicitement, UR et NE), quatre partis (le PEV et, implicitement, le PDC, le PES et le PSS) et trois organisations (l'USP, l'USS et Travail.Suisse).

2.7.3 Avant-projet 3

L'avant-projet 3 est approuvé par six cantons (GE, NW, SZ, TG, TI et ZH), par quatre partis (le PBD, le PLR, l'UDC et up!) et par vingt-trois organisations (l'AFBS, l'ASIP, le CP, economiesuisse, EXPERTsuisse [implicitement], la FER [implicitement], la GVTG, la HKBB, la CAFP, la NSV, Publica, l'usam, SIX, SwissBanking, SwissHoldings, Swissmem, la Suva [qui ne s'exprime que sur le droit de timbre de négociation], l'ASEFiD, l'ASA, l'ABG, l'AECA, l'ABPS et l'ASG).

Deux cantons (BE et SH) adoptent une position neutre. Le PVL défend une position critique et note que les réflexions de principe au sujet du rapport coûts-bénéfice et de la priorité par rapport à d'autres projets fiscaux ou le report au profit de ceux-ci sont valables dans une mesure encore plus forte pour l'avant-projet 3 que pour l'avant-projet 2.

L'avant-projet 3 est rejeté par trois cantons (BS et, implicitement, UR et NE), quatre partis (le PEV et, implicitement, le PDC, le PES et le PSS) et quatre organisations (l'USP, l'Union des villes suisses, l'USS et Travail.Suisse).

2.7.4 Propositions de la minorité concernant la mise en vigueur des avant-projets 2 et 3

Les propositions de la minorité concernant la mise en œuvre des avant-projets 2 et 3 demandent au Conseil fédéral de veiller, avant la mise en œuvre des projets, à ce que la diminution des recettes causée par la modification législative soit compensée d'une façon ou d'une autre.

La proposition de la minorité concernant l'avant-projet 2 et celle qui concerne l'avant-projet 3 sont nettement rejetées, dans la même proportion de voix. Toutes deux sont approuvées par deux cantons (BE et SH) et un parti (le PEV) mais rejetées par sept cantons (BS, GE, NW, SZ, TG, TI et ZH), cinq partis (le PBD, le PLR, le PVL, l'UDC et up!) et vingt-deux organisations (l'ASIP, le CP, economiesuisse, EXPERTsuisse [implicitement], la FER [implicitement], la GVTG, la HKBB, la CAFP, la NSV, Publica, l'usam, SIX, SwissBanking, SwissHoldings, Swissmem, l'ASEFiD, l'ASA, Travail.Suisse, l'ABG, l'AECA, l'ABPS et l'ASG).

2.7.5 Échelonnement proposé

Seule une minorité, constituée de quatre cantons (NW, SH, SZ et TI), d'un parti (le PLR) et de dix organisations (l'ASIP, le CP, la FER, la GVTG, la CAFP, la NSV, Publica, la Suva, l'ASEFiD et l'AECA) approuve expressément l'échelonnement proposé, à savoir que l'avant-projet 2 entre en vigueur avant l'avant-projet 3.

Le PVL et economiesuisse proposent d'autres solutions. Celle du PVL est d'ordre procédural et propose un programme d'examen portant sur la façon d'arriver à une meilleure solution. Celle d'economiesuisse demande que la suppression fasse l'objet d'un seul projet législatif et elle comprend des propositions matérielles relatives à la définition des priorités et à l'échelonnement de l'abolition des droits de timbre.

2.7.6 Demandes relatives à des questions particulières

Sur l'échelonnement de la suppression du droit de timbre de négociation, les avis diffèrent. Les divergences portent d'une part sur la définition des priorités: faut-il supprimer d'abord, comme le prévoit le projet soumis à consultation, le droit de timbre de négociation sur les titres suisses ou d'abord le droit de timbre de négociation sur les titres étrangers ou doit-on plutôt opter pour une suppression parallèle avec une réduction des taux par étapes. D'autres demandes portent sur l'exonération prioritaire des intermédiaires, des capitaux de prévoyance ou des placements écologiquement durables.

En ce qui concerne le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine, il est demandé que le passage au principe du lieu de situation du risque soit prioritaire. Ensuite, ce droit devrait, selon les points de vue, être supprimé dès qu'il existera une marge de manœuvre de politique budgétaire, ne l'être que dans le domaine de la production et maintenu dans le domaine de la consommation (à titre de substitution à la non-soumission à la TVA), voire ne pas être aboli du tout. Il est parfois recommandé d'examiner la soumission des prestations à la TVA en compensation de la suppression du droit de timbre et, parfois, cette solution est combattue avec véhémence.

Des participants à la procédure de consultation considèrent que la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie est prioritaire alors que d'autres la combattent tant que les assurances de capitaux susceptibles de rachat restent sous-imposées dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

2.8 Décision de la CER-N sur la suite des travaux après la procédure de consultation

Le 17 août 2020, la CER-N a pris connaissance des résultats de la consultation et a décidé de la suite des travaux sur les deux avant-projets.

En ce qui concerne l'avant-projet 2, la commission a tout d'abord rejeté, par 19 voix contre 3 et 3 abstentions, une proposition de suspendre son traitement jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait publié le nouveau plan financier présentant la marge de ma-

nœuvre financière suite à la crise du coronavirus. Par 12 voix contre 12 et une abstention et avec la voix prépondérante du président, la commission est entrée en matière sur l'avant-projet, puis l'a approuvé sans y apporter de modifications. En ce qui concerne l'avant-projet 3, la commission a en revanche décidé, par 15 voix contre 10, de suspendre son examen afin de pouvoir le traiter avec le message du Conseil fédéral sur la révision de la loi sur l'impôt anticipé (passage du système du débiteur à celui de l'agent payeur) attendu pour le premier semestre 2021.

Au vu de la nouvelle situation des finances fédérales mises à mal par la crise du coronavirus, la majorité de la commission concède volontiers que l'avant-projet 3 a des conséquences financières trop importantes. Son examen peut pour l'instant être donc suspendu. Une nouvelle appréciation pourra être faite lorsque la commission sera saisie en 2021 du message sur la réforme de l'impôt anticipé. Engendrant des pertes fiscales bien moins grandes que l'avant-projet 3, l'avant-projet 2 est en revanche toujours nécessaire selon la majorité et doit être approuvé par le Parlement: se concentrant principalement sur la suppression du droit de timbre de négociation frappant les titres suisses, il aura un effet tout à fait bénéfique pour la place financière et l'économie suisse (voir également infra, chap. 2.9.1.1). Soumettre l'avant-projet 2 au Conseil national permettra aussi au Conseil des Etats de le traiter avec le projet 1 relatif à l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (voir supra chap. 1.2.1), dont l'abolition est urgente au vu de la nécessité de renforcer le capital propre des entreprises dans cette période économique difficile.

2.9 Nécessité de légiférer

Au sein de la commission, les avis divergent quant à la nécessité de légiférer puisque la décision d'entrée en matière a été prise par 12 voix contre 12 et une abstention et avec la voix prépondérante du président.

2.9.1 Arguments de la majorité de la commission

2.9.1.1 Arguments en faveur de l'abolition partielle du droit de timbre de négociation

En premier lieu, la majorité relève que le droit de timbre de négociation ne respecte pas le principe de la capacité économique. Du point de vue de la systématique fiscale, le droit de timbre de négociation est un impôt sur les transactions juridiques qui porte sur le transfert de propriété. Selon un angle économique, il constitue un impôt sur la circulation du capital ou sur les transactions. Les impôts sur les transactions portent sur des opérations qui, en soi, ne prennent pas en compte la capacité économique. Le droit de timbre de négociation grève les personnes qui procèdent à une redistribution de leur fortune, et ne grève pas les personnes qui ne le font pas. Cela est en contradiction avec le principe de l'imposition selon la capacité économique: on ne peut notamment pas affirmer que l'épargnant qui garde ses placements a une capacité économique moins grande que celui qui redistribue ses placements pour une raison quelconque. Contrairement à un prélèvement sur des entrées nettes d'argent,

qui entraînent un enrichissement de la personne assujettie à l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice, le droit de timbre de négociation ne tient pas compte de la capacité économique de la personne touchée. Le droit est dû, indépendamment du fait que la transaction imposée résulte en un bénéfice ou une perte.

En second lieu, le droit de timbre de négociation génère des distorsions de l'allocation des ressources et porte ainsi préjudice à l'efficacité et à la prospérité économique de la Suisse. Ces distorsions touchent l'offre, la demande ou l'entremise de titres.

En ce qui concerne la distorsion de l'offre (émetteurs des titres soumis au droit de timbre de négociation), le droit de timbre de négociation renchérit les frais de financement de la société émettrice, car les investisseurs ne détiennent les titres grevés du droit que si ce droit est compensé par un rendement escompté avant impôts plus élevé. Le renchérissement des frais de financement de la société émettrice est pertinent tant du point de vue de l'objectif de compétitivité (choix du site d'implantation sur la base de la charge fiscale moyenne effective) que de celui de l'efficacité (investissement financé de l'extérieur d'une société déjà implantée sur place). Le droit de timbre de négociation fausse en outre le choix des moyens de financement pour un investissement, car il renchérit le financement au moyen de fonds propres ou d'obligations, mais pas le financement au moyen de crédits bancaires ou de papiers monétaires. Cette distorsion biaise la neutralité du choix et diminue donc l'efficacité.

En ce qui concerne la distorsion de la demande (investisseurs qui demandent des titres soumis au droit de timbre de négociation), le droit de timbre de négociation augmente la charge fiscale pesant sur le rendement de l'épargne et fausse ainsi le choix des ménages entre l'épargne et la consommation. Il fausse aussi le choix entre les instruments de placement qui y sont soumis et ceux qui n'y sont pas soumis. Enfin, il génère un effet de blocage (lock-in-effect), si bien que les investisseurs ne restructurent pas leur portefeuille aussi profondément qu'ils ne le feraient sans ce droit. Toutes ces distorsions exercent des effets négatifs sur l'efficacité.

Enfin, en ce qui concerne la distorsion de l'entremise (intermédiaires financiers en Suisse), le droit de négociation dessert les intermédiaires financiers suisses et diminue la compétitivité dans la mesure où les émetteurs ou les investisseurs remplacent les services des intermédiaires financiers suisses par des prestations fournies par des centres financiers étrangers en raison du droit de timbre de négociation.

Les trois origines des distorsions du droit de timbre de négociation sont résumées dans la partie supérieure de l'illustration ci-après. Le carré à quatre cases de la partie inférieure du graphique indique quelles distorsions apparaissent dans quelle situation (investisseur suisse ou étranger qui détient des titres suisses ou étrangers).

1 Société cotée à une bourse suisse <ul style="list-style-type: none"> • Hausse des frais de mouvement • Distorsions entre les moyens alternatifs de financement 	2 Entremise financière en Suisse <ul style="list-style-type: none"> • Désavantage en raison de coûts de transaction plus élevés des restructurations de la fortune 	3 Investisseur suisse <ul style="list-style-type: none"> • Choix faussé entre l'épargne et la consommation • Choix faussé entre les instruments de placement • Effet de blocage
--	---	--

	Titres suisses	Titres étrangers
Investisseurs suisses	1, 2, 3	2, 3
Investisseurs étrangers	1, 2	2

Nocivité selon la perspective nationale: 1 > 3 > 2

Les distorsions qui ont leur origine dans l'entremise en Suisse (2) apparaissent dans les quatre situations. En revanche, les distorsions qui se manifestent chez les émetteurs des titres soumis au droit de timbre de négociation (1) concernent uniquement les titres suisses, qu'ils soient détenus par des investisseurs suisses ou étrangers. Les distorsions qui se manifestent chez les investisseurs (3) ne diminuent la prospérité de la Suisse que s'ils concernent aussi les investisseurs suisses, sans égard au fait que ces investisseurs demandent des titres suisses ou étrangers.

Dans la perspective de l'économie nationale, les distorsions (1) sont plus graves que les distorsions (3), car elles interviennent directement au niveau des entreprises et, par conséquent, causent un préjudice au site de production national tant par la diminution de l'accumulation de capital que par la baisse de la productivité du travail, qui entraîne une baisse des salaires. Les distorsions (3) sont moins nocives pour l'économie suisse car elles restreignent uniquement l'accumulation de fortune des ménages, ce qui ne se répercute que partiellement dans la sphère de la production suisse. Le droit de timbre de négociation devrait avoir les répercussions les moins dommageables sur l'entremise (2), surtout si on prend en considération le fait qu'une part substantielle du produit de droit provient des clients étrangers.

Au vu des réflexions précédentes résumées dans le tableau ci-dessus, il apparaît que ce sont les titres suisses qui doivent en premier lieu être exonérés du droit de négociation, puisque leur imposition est celle qui crée les distorsions les plus dommageables pour l'économie suisse. C'est pourquoi la majorité de la commission prévoit leur exonération dans le projet 2. En ce qui concerne les titres étrangers, la suppression du droit de négociation devra être examinée dans le cadre de l'avant-projet 3, conjointement avec le message du Conseil fédéral sur la réforme de l'impôt anticipé, et en fonction de l'état des finances fédérales. La majorité inclut toutefois dans le projet 2 les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an: le com-

merce de ces titres ne se faisant plus sur la place financière suisse, il est urgent de chercher à rapatrier ce négoce en Suisse.

Selon la majorité, la suppression partielle du droit de négociation aura un effet positif sur la place financière et l'économie suisses. Cet effet est d'autant plus bienvenu en raison de la situation conjoncturelle difficile liée à la crise du coronavirus. La majorité est par ailleurs persuadée que sur le long terme, l'effet de croissance induit par la suppression permettra de compenser en bonne partie ces pertes fiscales. Selon une étude de BAK economic intelligence (voir à ce sujet infra chap. 5.1.1 et 5.2.1), la suppression totale du droit de timbre de négociation devrait permettre, dans un délai de 10 ans, une augmentation du PIB de 0.4%. Ceci entraînera des rentrées supplémentaires pour la caisse fédérale au niveau de l'impôt fédéral direct et de la TVA, qui, selon l'étude BAK, compenseront pour moitié les pertes de recettes initiales engendrées par la suppression du droit de négociation. Les cantons et les communes tireront aussi profit de cet effet positif sur la croissance, à travers des recettes supplémentaires provenant d'autres impôts.

2.9.1.2 Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie

En ce qui concerne le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, celui-ci rapporte encore, en moyenne des 5 dernières années (2015–2019), 20 millions de francs par année. Cela dit, les frais d'exécution du droit, notamment les coûts d'acquisition pour la compagnie d'assurance, sont proportionnellement désavantageux par rapport au produit récolté. C'est pourquoi la majorité de la commission propose que ce droit soit supprimé dans le cadre du projet 2.

L'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine, dont les pertes de recettes sont beaucoup plus importantes que celles concernant les primes d'assurance-vie, n'est pas prévue par le projet 2. Elle sera traitée dans le cadre de l'avant-projet 3 suspendu au sein de la commission (voir supra chap. 2.8).

2.9.2 Arguments de la minorité de la commission

Une minorité de la commission (Müller Leo, Badran Jacqueline, Baumann, Bendant, Bertschy, Birrer-Heimo, Grossen Jürg, Michaud Gigon, Ritter, Ryser, Rytz Regula, Wermuth) propose de ne pas entrer en matière sur le projet.

En premier lieu, la minorité relève que le projet engendrera des pertes de plus de 200 millions de francs par an, sans qu'aucune compensation financière ne soit prévue par le projet proposé par la majorité. Or, la situation financière de la Confédération s'est considérablement détériorée suite à la crise du coronavirus et aux dépenses considérables que la Confédération a dû consentir en conséquence. En 2020, la Confédération a débloqué, par la voie des suppléments au budget 2020, des dépenses extraordinaires de 31 milliards de francs afin de maîtriser les conséquences de la pandémie de coronavirus. Le budget 2021 de la Confédération prévoit lui un déficit de 1,1 milliards de francs. Il n'est pas donc responsable d'un point de vue de la

politique financière de se priver, même que partiellement, des recettes engendrées par le droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance. Si, pour une partie de la minorité, l'abolition de ces droits de timbre était souhaitable avant la crise du coronavirus, la question de la suppression des impôts ne peut désormais plus se poser, du moins tant que la situation des finances fédérales sera difficile.

Outre les dépenses engendrées pour lutter contre la crise du coronavirus, la minorité relève encore que de nombreuses réformes fiscales, en cours de préparation ou récemment adoptées par le Parlement, impliqueront des pertes financières importantes. Le tableau ci-dessous indique les projets principaux qui, selon la minorité, ne permettent pas, du point de vue de la politique financière, de renoncer aux recettes des droits de timbre.

Projets	Pertes estimées pour la Confédération (en mio)	État
Projet faisant l'objet d'une décision d'entrée en force		
18.031 LF réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA)	1400	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2020
Projet en phase référendaire		
18.050 LF prise en compte fiscale des frais de garde des enfants par des tiers	300 (en raison de la crise du coronavirus, les estima- tions des pertes fiscales pour l'année 2021 de- vraient être tempo- rairement réduites de 40 à 80 millions de francs)	Référendum saisi (votation le 27 septembre 2020)
16.077 LF révision du droit de la société anonyme	Diminution des recettes non quantifiable en ce qui concerne le droit de timbre d'émission	Délai référendaire en cours Entrée en vigueur au plus tôt en 2021
Projet en phase parlementaire		
09.503 Projet 1: abolition du droit de timbre d'émission	250	Approuvé par le Conseil national, suspendu par le Conseil des Etats

Projets	Pertes estimées pour la Confédération (en mio)	État
19.076 Suppression des droits de douane sur les produits industriels	562,5	CN n'est pas entré en matière / CE est entré en matière
Projet en phase préparatoire		
18.034 Imposition du couple	1150 (version du Conseil fédéral)	Projet renvoyé par le parlement au Conseil fédéral, avec mandat de présenter d'autres modèles
Réforme de l'impôt anticipé (passage du système du débiteur à celui de l'agent payeur)	120 (selon le projet envoyé en consultation, sans l'abolition du droit de négociation sur les obligations suisses)	Consultation achevée Le CF soumettra son message au printemps 2021
17.3171 Augmentation des déductions forfaitaires de l'IFD	Paramètres non encore fixés: 290 à 380	Projet destiné à la consultation en préparation Entrée en vigueur non encore fixée

D'autres réformes, de moindre envergure, sont en phase préparatoire, même s'il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer précisément les pertes fiscales qu'elles engendreront. Il s'agit notamment des projets relatifs à la motion sur l'imposition des rentes viagères et l'assurance des rentes viagères (12.3814), à la taxe sur le tonnage (15.049; projet 3), à deux motions dans le domaine de la TVA (16.3431 et 18.3540), ainsi qu'à la motion pour un traitement fiscal concurrentiel des start-up (17.3261). Enfin, l'OCDE prévoit de faire évoluer les règles internationales d'imposition des entreprises multinationales, en lien en particulier avec les défis de l'économie numérique. Même s'il n'est actuellement pas possible de chiffrer les pertes qui résulteront puisque le rapport final de l'OCDE n'est pas encore publié, il est à craindre des pertes en centaines de millions de francs. S'ajoutant à ces différentes réformes, la suppression partielle du droit de timbre de négociation et l'abolition de celui sur les primes d'assurance-vie pourrait conduire, en raison du frein à l'endettement, à des programmes d'économies. Dans un tel cas, les citoyens seraient amenés à payer pour l'exonération fiscale des transactions financières.

La minorité estime par ailleurs que plusieurs de ces réformes fiscales sont certainement plus urgentes que la suppression partielle du droit de négociation et de celui sur les primes d'assurance. Parmi celles-ci, la minorité pense plus particulièrement à la réforme de l'impôt anticipé, qui sera d'une grande importance pour la place financière suisse, ou à la réforme qui doit supprimer la pénalisation fiscale du mariage. Plus particulièrement, cette dernière ne doit en aucune manière être préteritiée par l'abolition même partielle des droits de timbre. Quel que soit le modèle que le Parlement choisira au final, une solution au niveau fédéral n'a que trop tardé.

La minorité doute aussi que l'abolition des droits de timbre ait un effet aussi bénéfique sur la croissance et l'emploi que celui escompté par la majorité. L'effet positif sur les recettes, d'un point de vue dynamique, devrait aussi être moins important qu'espéré. Aux dires mêmes de l'étude BAK (voir infra chap. 5.1.1 et 5.2.1), la suppression totale du droit de négociation n'aurait un effet sur la croissance que de 0,4 % sur 10 ans, alors que la réforme de l'impôt anticipé contribuerait elle à une augmentation de 1 % du PIB. Sur la base du PIB de ces dernières années d'environ 700 milliards de francs, l'effet sur la croissance due à la suppression totale du droit de timbre de négociation ne sera que de 2,8 milliards de francs après 10 ans pour des pertes fiscales de plus de 1,2 milliard de francs par année. Si on prend le scénario pessimiste du BAK avec un effet sur la croissance d'environ 0,2 % uniquement, la hausse du BIP due à l'abolition totale du droit de timbre de négociation ne serait même que de 1,4 milliard de francs.

Pour une partie de la minorité, l'abolition des droits de timbre ne devrait pas du tout avoir d'effet positif sur la croissance puisque cette mesure aura avant tout un effet d'aubaine pour les acteurs économiques. La situation actuelle étant marquée par un excès de liquidités, la suppression de ce droit de timbre ne conduira pas à des investissements supplémentaires. Les suppressions partielles passées des droits de timbre n'ont d'ailleurs jamais fait l'objet d'une analyse ex-post prouvant l'effet positif sur la croissance et les recettes fiscales de ce genre de mesure.

En ce qui concerne le droit de timbre sur l'assurance-vie, la minorité relève que sa suppression est problématique du point de vue de l'équité fiscale. En cas d'abolition de ce droit de timbre, la forme de placement qu'est l'assurance-vie serait privilégiée par rapport à d'autres types de placement qui sont eux soumis à l'impôt sur le revenu.

Enfin, la minorité relève que le secteur bancaire et financier a été plutôt épargné par les conséquences économiques et sociales de la crise du coronavirus. Aider actuellement ce secteur avec des allègements fiscaux alors qu'il y a des besoins bien plus grands dans des secteurs sinistrés par les conséquences de la pandémie est sans doute peu opportun dans la situation actuelle.

3 Présentation du projet

Ne comprenant aucune modification par rapport à l'avant-projet 2 envoyé en procédure de consultation, le présent projet prévoit, d'une part, la suppression du droit de timbre de négociation frappant les titres suisses et les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an, d'autre part, l'abolition du droit de timbre sur les

primes d'assurance-vie. Aucune compensation des pertes de recettes n'est prévue par le projet de loi.

L'abolition du droit de timbre de négociation sur le reste des titres étrangers et de celui sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine n'est pas prévue par le projet puisque la commission a suspendu le traitement du projet de loi y relatif dans l'attente du message du Conseil fédéral sur l'impôt anticipé (voir supra, chap. 2.8).

4 **Commentaire des dispositions**

Le projet est numéroté projet 2 en raison du premier projet élaboré dans le cadre de l'initiative parlementaire 09.503 concernant l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (voir supra chap. 1.2.1).

I

Le projet 2 prévoit l'abrogation

- du droit de négociation sur les titres suisses,
- du droit de négociation sur les obligations étrangères dont la durée résiduelle est inférieure à une année, et
- du droit de timbre sur les assurances-vie.

Art. 1, al. 1, let. b, phrase introductive

La nouvelle formulation de la *let. b* circonscrit l'objet de la loi au domaine du droit de négociation. La Confédération ne perçoit plus l'ancien droit de négociation que sur les titres étrangers. Le droit de négociation sur les titres suisses est donc abrogé.

Art. 13, al. 2, let. a à c

La limitation de l'objet de la loi inscrite à l'art. 1, al. 1, let. b s'opère aussi en ce qui concerne l'objet du droit de négociation. C'est pourquoi la *let. a* est abrogée.

À la *let. b*, l'ancien renvoi à la *let. a*, qui sera abrogée, est remplacé par un renvoi à l'art. 1, al. 1, let. b. La *let. b* n'est pas modifiée sur le plan matériel.

À la *let. c*, l'ancien renvoi aux *let. a* et *b* est également remplacé par un renvoi à l'art. 1, al. 1, let. b. La *let. c* n'est pas non plus modifiée sur le plan matériel.

Art. 14, al. 1, let. a, b et g

L'exception prévue jusqu'à présent par la *let. a* concerne exclusivement les titres suisses. Du fait que le droit de négociation ne sera désormais plus perçu sur les titres suisses, la *let. a* peut-être abrogée.

Les exceptions prévues par les *let. b* et *g* concernent en revanche tout à la fois les titres suisses et les titres étrangers. Du fait qu'il n'est plus nécessaire d'exclure les

titres suisses, les exceptions énoncées aux let. b et g sont limitées aux titres étrangers.

Art. 16, al. 1

En raison de la suppression du droit de négociation sur les titres suisses, il est désormais superflu de fixer un taux d'imposition pour ces titres: le taux de 1,5 pour mille prévu par la lettre a peut donc être supprimé. Il ne reste donc plus que le taux d'imposition de 3 pour mille sur les titres étrangers qui figurait jusqu'à présent à la let. b. Ce taux figurera désormais directement à l'al. 1. En outre, il n'est plus nécessaire de mentionner que le taux d'imposition concerne «les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger». Par voie de conséquence, la let. b peut être abrogée.

Art. 22, let. a, a^{bis} et a^{ter}

Du fait que la *let. a* étend l'exception aux primes de toutes les assurances-vie, le droit de timbre sur les primes d'assurance est abrogé pour l'ensemble des assurances-vie. Les exonérations énumérées aux *let. a^{bis}* et *a^{ter}* peuvent donc être supprimées.

Art. 24, al. 1

Du fait que le droit sur les primes d'assurance-vie est abrogé, la seconde moitié de la phrase, qui règle le montant du droit sur les primes d'assurance-vie, peut être supprimée.

II

Al. 3 (minorité)

Une minorité (Rytz Regula, Baumann, Bendahan, Birrer-Heimo, Michaud Gigon, Ryser, Wermuth) souligne que la suppression partielle du droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance-vie conduirait à une baisse structurelle des rentrées fiscales; or, le régime du frein à l'endettement exige que cette baisse soit compensée, que ce soit par des coupes dans les dépenses dans le cadre du budget ou par des hausses d'impôt. Cet article supplémentaire donne au Conseil fédéral le mandat explicite de prendre les mesures qui s'imposent.

La minorité a une préférence pour une compensation à travers des recettes supplémentaires. Celles-ci pourraient par exemple provenir, pour compenser l'abolition partielle du droit de timbre de négociation, d'une taxe sur les transactions financières semblable à la taxe Tobin ou la taxation des revenus de l'assurance-vie à travers l'impôt direct pour compenser l'abolition du droit de timbre en la matière.

Il va de soi que toute solution passant par des recettes fiscales supplémentaires devra encore être soumise à l'approbation du Parlement selon la procédure législative ordinaire.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour l'économie

5.1.1 Suppression partielle du droit de timbre de négociation

Coûts de financement plus faibles: La suppression partielle du droit de timbre de négociation diminue la charge fiscale qui grève l'épargne des investisseurs. Ces derniers demandent ainsi des placements dont le rendement avant impôts est plus bas, ce qui abaisse les coûts de financement des entreprises émettrices et des collectivités de droit public. Des coûts de financement plus faibles stimulent les investissements et déchargent les finances publiques.

Effets de substitution: La suppression partielle du droit de timbre de négociation rend les investissements financés au moyen d'un capital propre ou d'obligations relativement plus attractifs par rapport aux crédits bancaires et papiers monétaires déjà exonérés jusqu'à présent. Les titres étrangers grevés jusqu'à présent d'un droit de timbre plus élevé profitent davantage de cette suppression par rapport aux titres suisses et leur exonération de l'impôt anticipé les rend plus intéressants par rapport aux placements suisses, qui sont soumis à cet impôt.

Augmentation du volume des échanges: L'effet de blocage (lock-in-effect) du droit de timbre de négociation disparaît en ce qui concerne les titres profitant de l'abolition partielle du droit de négociation. Les investisseurs restructurent donc leur portefeuille plus souvent. Le volume des transactions augmente et, avec lui, la liquidité du marché suisse des capitaux. La hausse du volume des échanges augmente l'intermédiation financière, d'une part; d'autre part, la pression exercée sur les marges de négoce peut augmenter dans la mesure où l'environnement devient plus attractif pour les *discount-brokers*. Moins liquide, le marché suisse des obligations profite davantage de la suppression du droit de timbre de négociation que la bourse suisse des actions, sur laquelle le volume des transactions est déjà relativement élevé en comparaison internationale.

Augmentation de la création de valeur en provenance de l'étranger: Une partie des émetteurs ou des investisseurs avaient jusqu'à présent contourné les désavantages du droit de timbre de négociation en remplaçant les services des intermédiaires financiers suisses par des prestations fournies dans des centres financiers étrangers. Avec la suppression partielle du droit de timbre de négociation, ce désavantage pour les intermédiaires suisses disparaît, ce qui peut revigorer leurs activités et générer une création de valeur supplémentaire en Suisse.

Selon une étude de l'institut de recherche économique BAK economic intelligence²⁷, laquelle se fonde sur l'avis d'experts, la suppression totale du droit de timbre de négociation profiterait surtout aux domaines suivants:

²⁷ BAK economic intelligence (2019): *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer* (en allemand), étude mandatée par l'AFC, p. 24 ss. L'étude peut être téléchargée sur le site de l'AFC: www.estv.admin.ch
> Politique fiscale Statistiques fiscales Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Études et rapports.

- *Opérations de dépôt*: À cause du droit de négociation, une partie du portefeuille de titres administré en Suisse est détenue dans des dépôts de *booking centers* et des filiales à l'étranger. En cas de suppression du droit de négociation, ce portefeuille de titres et la plus-value qu'il génère pourraient être rapatriés en Suisse (potentiel de rapatriement). En même temps, la Suisse serait plus attrayante pour les détenteurs de dépôt étrangers si elle n'appliquait pas le droit de négociation. De ce fait, les chances de voir affluer de nouveaux capitaux et le potentiel de croissance s'agrandissent dans le domaine des opérations de dépôt.
- *Emprunts à courte durée*: Actuellement, la Suisse ne connaît pour ainsi dire pas de commerce d'emprunts à courte durée résiduelle. En général, le droit de négociation est en effet plus élevé que le rendement. En cas de suppression du droit de négociation, ce domaine pourrait être développé en Suisse (potentiel de rapatriement).
- *Gestion de fortune institutionnelle*: Dans le domaine de la gestion de fortune, le droit de négociation entraîne de nombreuses mesures visant à éluder l'impôt (par ex. fonds à investisseur unique). La mise en place de structures complexes pour optimiser l'imposition constitue un facteur de coûts important.

D'après la simulation effectuée par l'institut BAK, la suppression totale du droit de négociation donnerait une impulsion à la croissance économique qui se traduirait, selon le scénario principal de l'étude, par une augmentation du PIB d'environ 0,4 % après dix ans. La suppression du droit de timbre de négociation générerait très rapidement une nette augmentation de la croissance en raison des rapatriements, notamment dans le commerce de dépôt²⁸.

5.1.2 **Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie**

Allègement de la charge administrative: Avec la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, les assureurs se voient déchargés du paiement de frais d'acquiescement d'un impôt peu important.

Effets de substitution: Certains produits d'assurance-vie (mais pas tous) bénéficient, dans le cadre du pilier 3b aussi, d'une imposition privilégiée en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. Pour ce qui est des assurances de capital susceptibles de rachat, le paiement est généralement exempt d'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les assurances de capital financées par des primes périodiques, cette exemption n'est valable que pour les assurances de capital à prime unique et, à certaines conditions, pour les assurances liées à des participations. Avec la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, le rendement d'une assurance de capital à prime unique particulièrement adaptée à la planification fiscale peut être versé franc d'impôt. Avec le niveau actuellement bas des intérêts, cet avantage n'est pas grand; mais si les intérêts augmentent, l'avantage fiscal peut devenir conséquent.

²⁸ Cf. BAK economic intelligence (2019), pp. 4 et 60.

On assisterait alors à un déplacement des placements depuis certains autres instruments vers ces assurances de capital exemptes d'impôt. Les prestataires d'assurances-vie gagneraient des parts de création de valeur au détriment d'autres prestataires de placements.

5.2 Conséquences pour la Confédération

5.2.1 Conséquences financières

Les recettes du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie n'affichent pas de tendance nette à la hausse ou à la baisse ces dix dernières années (2009–2019) et peuvent être sujettes à d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.

Dans ce contexte, le manque à gagner annuel d'un point de vue statique entraîné par le projet peut être estimé, quelle que soit l'année de l'entrée en vigueur, comme suit:

Conséquences financières du projet (perspective statique)			
Mesure	Recettes sur lesquelles se fonde l'estimation du manque à gagner en millions de francs	Manque à gagner estimé en millions de francs	
Suppression du droit de négociation sur les titres suisses ¹ :	Moyenne sur 5 ans des recettes 2015 à 2019	194	-194
Suppression du droit de négociation sur les obligations étrangères à durée résiduelle de < 1 an ¹ :	Estimation fondée sur la moyenne sur 5 ans des recettes 2015 à 2019	5	-5
Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie ¹ :	Moyenne sur 5 ans des recettes 2015 à 2019	20	-20
Total projet 2			-219
¹ Base 2019, croissance escomptée des recettes fiscales: 0 % par an			

Les diminutions structurelles des recettes qui apparaissent du fait de la suppression partielle du droit de timbre de négociation et de l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie devront être compensées. Dans le contexte du frein à l'endettement, une compensation est possible en principe tant au niveau des recettes (augmentation) qu'au niveau des dépenses (restriction).

Cette vision purement statique de la situation doit être complétée d'une perspective dynamique, étant donné que la suppression des droits de timbre provoque des impulsions de croissance. Dans la mesure où ces dernières proviennent de l'amélioration de l'objectif d'efficience, elles ne se développent que lentement dans le cadre du processus d'accumulation du capital et contribuent peu à court terme à compenser les diminutions de recettes. Si les effets de croissance proviennent d'une amélioration de l'objectif de compétitivité, ils se manifestent plus rapidement.

Même à long terme, les diminutions statiques des recettes provoquées par la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes

d'assurance ne sont compensées que partiellement par les effets de croissance. Toutefois, la suppression des droits de timbre et les effets de croissance se répercutent de façon positive sur les assurances sociales.

Tout en incluant également dans ses calculs les effets de la réforme de l'impôt anticipé (passage au système de l'agent payeur), l'étude BAK²⁹ (voir aussi chap. 5.1.1) a simulé l'évolution dynamique des recettes sur 10 ans suite à la suppression totale du droit de timbre de négociation. Elle prédit que les pertes pour la Confédération seront à moitié compensées au terme de ce délai; les cantons et les communes en revanche tireront eux profit de ces réformes, à travers des recettes provenant d'autres impôts.

En cas d'augmentation des intérêts, des pertes de recettes supplémentaires pourraient apparaître pour l'impôt sur le revenu si les investisseurs remplacent dans leurs portefeuilles des produits à rendement imposable par des assurances de capital franches d'impôt.

5.2.2 Conséquences sur le personnel

Par rapport à la charge de travail totale de l'AFC pour le contrôle et la perception, la suppression partielle du droit de timbre de négociation et l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie ne pèse pas lourd dans la balance. Elle n'a donc pas de conséquences pour le personnel engagé. Les ressources qui se libèrent seront affectées à des domaines où le nombre de contrôleurs n'était jusqu'ici pas suffisant.

5.3 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La participation des cantons aux recettes des droits de timbre a été supprimée le 1^{er} janvier 1986 déjà. Depuis lors, les cantons et les communes ne sont pas concernés directement par la perception des droits de timbre. Ils pourraient toutefois subir des répercussions si la Confédération décidait de diminuer les dépenses consenties en leur faveur pour compenser les pertes dues à la suppression partielle du droit de timbre de négociation et à l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie.

Sur le long terme, les cantons et les communes bénéficient indirectement des recettes plus élevées des impôts sur le bénéfice, sur le revenu et sur la fortune qui sont la conséquence des effets de croissance survenant après la suppression partielle des droits de timbre.

Des pertes de recettes supplémentaires pourraient apparaître pour les cantons et les communes en ce qui concerne l'impôt sur le revenu si les investisseurs remplacent

²⁹ Voir BAK economic intelligence (2019), p. 4 et p. 58.

dans leurs portefeuilles des produits à rendement imposable par des assurances de capital franches d'impôt.

Le projet de loi n'a aucune conséquence pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La base constitutionnelle permettant la perception des droits de timbre a été remaniée dans le cadre de la nouvelle Constitution fédérale. Elle se trouve à l'art. 132, al. 1, Cst. et a la teneur suivante:

«La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres concernant des opérations commerciales; les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires sont exonérés du droit de timbre.»

L'imposition de titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires relève par conséquent de la compétence des cantons.

Pour supprimer partiellement ou entièrement les différents droits de timbre, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution, étant donné que l'art. 132, al. 1, Cst. constitue une disposition potestative.

La compétence inscrite à l'art. 132 Cst. est une compétence concurrente de la Confédération et des cantons, ce qui veut dire que les cantons restent compétents tant que la Confédération ne fait pas elle-même usage de sa compétence. Si la Confédération, après avoir légiféré, y renonce, la compétence des cantons se «réactive». L'art. 134 Cst. interdit en revanche aux cantons et aux communes d'imposer les objets que la législation fédérale déclare *exonérés de l'impôt*. Renoncer à légiférer sur la perception des droits de timbre ne revient cependant pas à une exonération fiscale au sens de l'art. 134 Cst.

Dans le cas du présent projet, la Confédération, d'une part, continuerait à percevoir un droit de timbre de négociation sur certains titres et un droit de timbre sur certaines primes d'assurance, d'autre part, exonérerait de cet impôt les titres et primes d'assurance restants. La compétence cantonale ne serait donc pas réactivée.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Sur le plan international, la Suisse n'a pas l'obligation de percevoir un droit de timbre de négociation ou un droit de timbre sur les primes d'assurance. La suppression de divers droits de timbre n'est donc pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le présent projet prend la forme d'une loi fédérale.

6.4 Frein aux dépenses

Aucune disposition du projet de loi n'est soumise au frein aux dépenses.

6.5 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral à l'art. 13, al. 2, let. b, 2^{ème} phrase. Celle-ci existe toutefois déjà dans le droit en vigueur.

