



21.024

**Message
concernant une modification de la loi fédérale
sur l'impôt anticipé
(Renforcement du marché des capitaux de tiers)**

du 14 avril 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

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

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

14 avril 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Aperçu

Le Conseil fédéral entend renforcer le site suisse en faveur de l'économie réelle et financière dans les domaines du marché des capitaux de tiers et des activités de financement de groupes. À cet effet, l'impôt anticipé prélevé sur les revenus d'intérêts sera en grande partie abrogé. Par ailleurs, le droit de timbre de négociation sera modifié sur certains points.

La réforme entraînera une diminution des recettes fiscales estimée à près de 200 millions de francs par année. Ce manque à gagner sera plus important si le niveau des intérêts augmente. À long terme, la réforme présente cependant un rapport coût/bénéfice intéressant.

Contexte

Le système d'imposition en vigueur donne des résultats insatisfaisants en ce qui concerne le marché des capitaux de tiers, tant pour la place économique que pour le fisc. Les paiements d'intérêts sur les obligations suisses étant soumis à un impôt anticipé de 35 %, les obligations suisses ne sont guère attrayantes pour la plupart des investisseurs, même si ces derniers ont droit au remboursement intégral de l'impôt. Les groupes de sociétés suisses contournent d'ailleurs régulièrement l'impôt anticipé en émettant leurs obligations par l'entremise de sociétés étrangères.

Le droit de timbre de négociation constitue quant à lui une entrave au négoce d'obligations, en particulier au négoce d'obligations à courte durée résiduelle. Il ternit l'attrait du négoce d'obligations par des négociants suisses.

Contenu du projet

Le projet de réforme porte pour l'essentiel sur les deux éléments suivants.

Renforcement du marché des capitaux de tiers: le présent projet vise à supprimer en grande partie la retenue de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts. Il sera ainsi plus facile pour les entreprises d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse. Des groupes nationaux, mais aussi étrangers, pourraient en tirer parti. De plus, les activités de financement interne des groupes pourraient augmenter en Suisse.

Relance du commerce de titres et des activités de gestion de fortune: la réforme de l'impôt anticipé s'accompagnera de la suppression du droit de négociation sur les obligations suisses. Grâce à cette mesure, il sera plus intéressant pour les investisseurs de négocier des obligations suisses par l'intermédiaire d'un commerçant de titres suisse.

*De nombreuses incertitudes pèsent sur les estimations des effets sur les recettes et ce, à tous les niveaux (dépendance du niveau des taux d'intérêt, conséquences de la crise liée au coronavirus, hypothèses sujettes à caution dues au manque de données, ajustements comportementaux). Compte tenu de ces incertitudes, on peut **estimer les conséquences financières** de la réforme comme suit:*

- *Effets uniques à court terme en raison du délai entre la perception et le remboursement de l'impôt anticipé: le manque à gagner s'élèvera à un peu plus*

d'un milliard de francs. Il sera supporté à raison de 90 % par la Confédération et couvert par des provisions constituées antérieurement. Il n'aura donc pas d'incidence budgétaire. Pour ce qui est des cantons (qui supporteront le manque à gagner à raison de 10 %), les conséquences budgétaires dépendront de leurs provisions.

- Effets statiques récurrents: avec le niveau actuel des taux d'intérêt, la diminution des recettes de l'impôt anticipé sera de l'ordre de 170 millions de francs (supportée à raison de 90 % par la Confédération et de 10 %, par les cantons). Lorsque les taux d'intérêt s'élèvent, le manque à gagner se creuse. Dans le cas du droit de timbre de négociation, le manque à gagner sera d'environ 25 millions de francs (supporté à hauteur de 100 % par la Confédération).*
- Effets dynamiques à long terme: la réforme présente un rapport coût/bénéfice intéressant. Pour la Confédération, qui supportera la presque totalité des diminutions statiques récurrentes des recettes, la réforme pourrait être autofinancée après cinq ans. En ce qui concerne les cantons et les communes, pour lesquels les diminutions statiques récurrentes des recettes seront nettement moins fortes, les recettes pourraient augmenter du fait que la réforme stimulera la création de valeur et l'emploi, et ce, déjà à court terme.*

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Aperçu | 2 |
| 1 Contexte | 6 |
| 1.1 Nécessité d’agir et objectifs | 6 |
| 1.2 Autres solutions étudiées et solution choisie | 9 |
| 1.2.1 Solutions étudiées | 9 |
| 1.2.2 Solution choisie | 15 |
| 1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral | 16 |
| 2 Procédure préliminaire, consultation comprise | 16 |
| 2.1 Tentatives de réforme précédentes | 16 |
| 2.2 Résumé et évaluation des résultats de la procédure de consultation | 17 |
| 3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 21 |
| 4 Présentation du projet | 22 |
| 4.1 Nouvelle réglementation proposée | 22 |
| 4.1.1 Revenus d’intérêts des obligations et financement interne à un groupe | 22 |
| 4.1.2 Intérêts des avoirs détenus par des personnes physiques domiciliées en Suisse auprès de banques ou d’assurances suisses | 22 |
| 4.1.3 Droit de timbre de négociation sur les obligations suisses | 23 |
| 4.2 Mise en œuvre | 23 |
| 5 Commentaire des dispositions | 24 |
| 5.1 Loi sur l’impôt anticipé | 24 |
| 5.2 Loi fédérale sur les droits de timbre (LT) | 33 |
| 5.3 Loi sur l’infrastructure des marchés financiers (LIMF) | 34 |
| 6 Conséquences | 35 |
| 6.1 Base de données | 35 |
| 6.2 Conséquences pour la Confédération | 36 |
| 6.2.1 Effets uniques à court terme | 36 |
| 6.2.2 Effets statiques récurrents | 39 |
| 6.2.3 Effets dynamiques à plus long terme | 41 |
| 6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 44 |
| 6.4 Conséquences économiques | 45 |
| 6.4.1 Effets sur la place économique et sur l’efficacité | 45 |
| 6.4.2 Charges administratives | 46 |
| 7 Aspects juridiques | 46 |
| 7.1 Constitutionnalité | 46 |

| | | |
|-----|--|--------------------|
| 7.2 | Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse | 48 |
| 7.3 | Frein aux dépenses | 48 |
| | Glossaire | 49 |
| | Loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) | |
| | (Renforcement du marché des capitaux de tiers) (Projet) | FF 2021 977 |

Message

Les termes techniques utilisés dans le présent message sont définis dans le glossaire. Ils sont signalés par un astérisque (*) lors de leur première utilisation dans le texte.

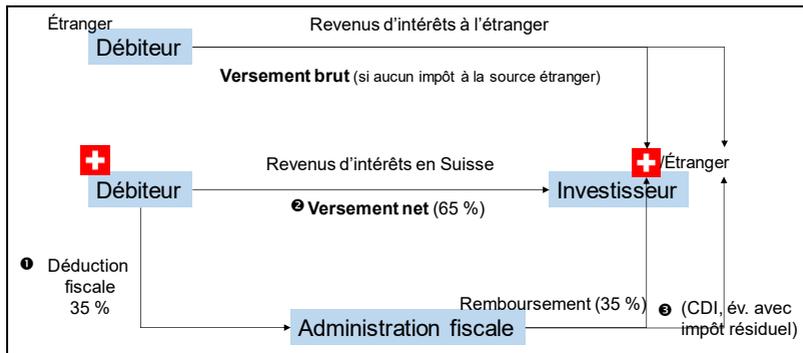
1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

L'impôt anticipé* en vigueur présente des inconvénients pour le *marché des capitaux de tiers* en Suisse*. Cela concerne les activités de financement* externe des groupes* telles que l'émission d'obligations* et les activités de financement interne des groupes*. Les paiements d'intérêts sur les obligations d'entreprises suisses sont soumis à un impôt anticipé de 35 %. Les obligations suisses ne sont donc guère attrayantes pour les investisseurs, même si ces derniers ont droit au remboursement partiel ou intégral de l'impôt. Ce remboursement entraîne cependant une charge administrative et, surtout, un désavantage de liquidité* entre le prélèvement et le remboursement de l'impôt anticipé. Cela entrave le placement des obligations suisses par rapport aux obligations étrangères.

Illustration 1

Présentation schématique d'un paiement d'intérêts en tenant compte de l'impôt anticipé (principe du débiteur)

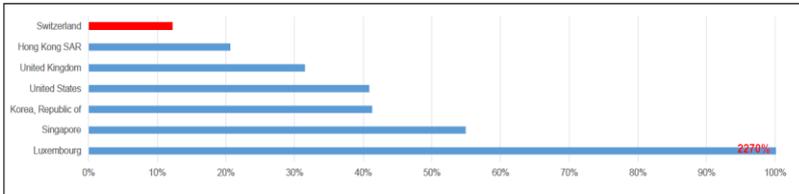


Les groupes de sociétés suisses contournent régulièrement l'impôt anticipé en émettant leurs obligations par l'entremise de leurs sociétés étrangères. En comparaison internationale, la Suisse se présente donc comme un pays peu attrayant, voire sous-développé, *en matière d'émissions d'obligations*. Cette situation a des effets négatifs sur l'ensemble de la place économique suisse, car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers ne se produit pas non plus en Suisse. Ces inconvénients ont des

répercussions négatives sur l'économie suisse et sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.

Illustration 2

Volume moyen des émissions d'obligations dans une sélection de pays (en % du produit intérieur brut [PIB], de 2008 à 2016)



Source: Comité consultatif «Avenir de la place financière», 2018, p. 4¹

L'illustration 2 présente le volume moyen des émissions d'obligations, exprimé en pour cent du produit intérieur brut (PIB), en Suisse et sur d'autres places économiques importantes de 2008 à 2016. Eu égard à sa capacité économique, le Luxembourg fait partie des sites d'émission les plus importants au monde, mais d'autres centres financiers devancent également la Suisse. De plus, le marché suisse des capitaux de tiers est non seulement peu développé, mais il tend aussi à reculer: en 2016, le volume d'émission s'élevait à 55,4 milliards de francs, soit une baisse de quelque 44 % par rapport à 2009. Les obstacles fiscaux sont un important facteur d'affaiblissement de la position de la Suisse dans ce domaine. Le contexte réglementaire joue aussi un rôle, de même que les taux de change. Le volume d'émission des émetteurs européens en Suisse est passé de 45,9 milliards de francs en 2009 à 5,6 milliards en 2016, un recul imputable au moins en partie à l'appréciation du franc.

Le présent projet vise à **renforcer le marché suisse des capitaux de tiers** en permettant aux entreprises d'émettre des obligations depuis la Suisse à des conditions compétitives. De nombreux États ne prélèvent pas ou peu d'impôt à la source* sur les revenus d'intérêts. Afin d'atteindre l'objectif, la Suisse se doit au moins de renoncer à l'impôt anticipé pour les investisseurs étrangers. Les groupes suisses seront davantage disposés à émettre leurs obligations à partir de la Suisse. Dans certaines circonstances, les groupes étrangers pourront également être incités à le faire.

Parfois, les **activités de financement interne des groupes** ne sont pas non plus exécutées en Suisse à cause de l'impôt anticipé. Le potentiel en matière de création de valeur, d'emplois et de recettes fiscales n'est alors pas réalisé. Le projet vise donc également à renforcer l'attrait de la place financière suisse pour ces activités en éliminant les obstacles actuels liés à l'impôt anticipé.

¹ Comité consultatif «Avenir de la place financière», *Erhebliches Entwicklungspotential für den Schweizer Kapitalmarkt, Internationaler Vergleich und Analyse der Möglichkeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen*, avril 2018, disponible en allemand à l'adresse: www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/papier-schweizer-kapitalmarkt%20.pdf.download.pdf/VR-PK-d.pdf.

La centralisation accrue du financement de groupe en Suisse devrait créer de la valeur ajoutée et des emplois dans les entreprises concernées. Viennent s'y ajouter des effets positifs pour la place financière suisse et pour le secteur du conseil juridique et du conseil en entreprise, avec l'appui desquels de tels financements sont réalisés. Ces effets économiques positifs généreront des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

Le **droit de timbre de négociation*** peut également entraver le marché suisse des capitaux de tiers. Il est perçu en particulier sur transactions portant sur des obligations et sur lesquelles participe un négociant suisse en valeurs mobilières. Il peut diminuer l'attrait du négoce d'obligations, notamment dans la période actuelle de taux bas. Il a donc des effets négatifs sur la création de valeur inhérente à ces opérations (par le fait, p. ex., que la transaction est effectuée par l'intermédiaire d'un négociant étranger au lieu d'un négociant suisse). Le Conseil fédéral souhaite contribuer au renforcement du marché des capitaux de tiers en prenant des mesures au niveau du droit de timbre de négociation. Ces mesures créeront une incitation à rapatrier en Suisse les placements en titres gérés à l'étranger et la création de valeur correspondante.

L'impôt sur le bénéfice peut également influencer sur le marché des capitaux de tiers. Outre le taux d'imposition général correspondant, on peut citer en l'espèce la réduction pour participations* (cf. ch. 1.2.1).

Ces dernières années, plusieurs développements ont accentué la nécessité de réformer l'impôt anticipé:

- Les développements intervenus au niveau international ont conduit à un durcissement des exigences en matière de substance. C'est pourquoi les groupes de sociétés opérant à l'international centralisent davantage leurs activités de financement. Est concerné le financement tant externe qu'interne au groupe (p. ex. fonctions de trésorerie* et de gestion centralisée de cette dernière [*cash pooling*]*).
- En ce qui concerne les États avec lesquels la Suisse applique l'échange international automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (**EAR***; 2021: EAR activé avec 102 pays), l'imposition des investisseurs étrangers est déjà garantie par la déclaration. Le prélèvement de l'impôt anticipé représente donc une garantie excessive pour les investisseurs ayant droit à un remboursement en vertu d'une convention contre les doubles impositions (CDI)*.
- En 2012 et en 2016, l'Assemblée fédérale a adopté des exceptions à l'impôt anticipé pour les intérêts des instruments dits *too big to fail* (instruments TBTF* ou émis dans le cadre du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite). Jusqu'au moment d'une éventuelle conversion ou d'un amortissement, ces instruments TBTF représentent des obligations dont les paiements d'intérêts devraient normalement être soumis à l'impôt anticipé. Dans l'intérêt de la stabilité financière, le besoin se faisait cependant davantage sentir que ces instruments soient émis en Suisse et soumis au droit suisse. Décidées en 2016, la prolongation et l'extension des ex-

ceptions arrivent à échéance à la fin de 2021. Dans son message du 28 octobre 2020², le Conseil fédéral a donc proposé à l'Assemblée fédérale de prolonger les exceptions de cinq années supplémentaires. Le projet est actuellement en cours d'examen au Parlement. Ce régime spécial pour les instruments TBTF se traduit par une inégalité de traitement par rapport aux autres obligations d'entreprises. Le Conseil fédéral s'intéresse donc à une solution globale sur le plan économique.

1.2 Autres solutions étudiées et solution choisie

1.2.1 Solutions étudiées

a) Abrogation de l'impôt anticipé, y compris pour les revenus d'intérêts obtenus indirectement

Des revenus d'intérêts peuvent être générés de manière tant directe (p. ex. en détenant une obligation) qu'indirecte grâce à un placement collectif de capitaux* (PCC).

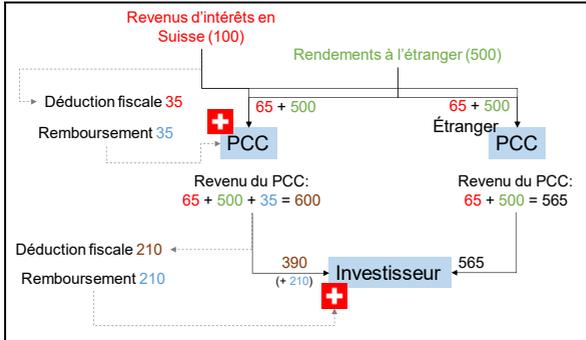
Dans le droit actuel, les revenus d'intérêts des PCC suisses sont soumis à la déduction de l'impôt anticipé. Ces PCC ont droit au remboursement de cet impôt et déduisent donc celui-ci lorsqu'ils créditent les investisseurs. La déduction concerne tous les investisseurs et, en général, l'ensemble de la bonification (y c. les revenus d'intérêts). Cela affaiblit la compétitivité de la Suisse en matière de PCC, car une procédure de remboursement doit être menée, procédure qui se solde fréquemment par un échec en ce qui concerne les investisseurs étrangers. C'est une des raisons pour lesquelles il est relativement rare que les PCC soient émis en Suisse.

Lorsqu'ils encaissent des revenus d'intérêts suisses, les PCC étrangers s'attendent à une déduction de l'impôt anticipé, dont ils ne peuvent en général pas demander le remboursement. Or la bonification aux investisseurs n'est pas assujettie à cet impôt.

² Message du 28 octobre 2020 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (Instruments too big to fail), FF 2020 8375.

Illustration 3

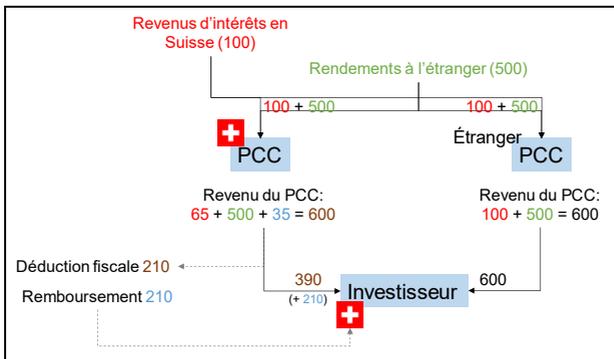
Présentation schématique des rendements des PCC suisses et étrangers en tenant compte de l'impôt anticipé (droit actuel)



Compte tenu de l'abrogation proposée de l'impôt anticipé sur les obligations, les PCC suisses seront encore moins attractifs que les PCC étrangers. Dorénavant, ces derniers ne déduiront plus l'impôt anticipé des revenus d'intérêts suisses et pourront donc créditer l'intégralité des revenus d'intérêts aux investisseurs.

Illustration 4

Présentation schématique des rendements des PCC suisses et étrangers en tenant compte de l'impôt anticipé (avec l'exonération de certains investisseurs)



Le Conseil fédéral a donc examiné si les revenus d'intérêts obtenus grâce aux PCC suisses devaient être exonérés de l'impôt anticipé comme lors d'un placement direct. Contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, les revenus d'intérêts seraient alors versés dans leur intégralité aux investisseurs passant par des PCC suisses.

Cela nécessiterait d'identifier clairement les revenus d'intérêts distribués par les PCC suisses. Le Conseil fédéral renonce à cette exonération en raison de l'application complexe. L'incitation fiscale subséquente pour un placement direct ou un investissement par l'intermédiaire d'un PCC étranger devra être prise en compte. Les revenus (d'intérêts) obtenus grâce aux PCC sont soumis à l'impôt sur le revenu, de sorte que la fonction de garantie* de l'impôt anticipé est conservée telle quelle en cas de PCC suisses.

b) Modification de la réduction pour participations

L'impôt sur le bénéfice joue également un rôle important pour les personnes morales sur le marché des capitaux de tiers. Outre la charge fiscale générale de cet impôt, la réduction pour participations est déterminante.

Cette réduction évite l'imposition économique multiple des bénéfices des sociétés d'un même groupe et diminue la charge fiscale de la société qui perçoit les rendements de participations. Elle est d'autant plus faible et, partant, la charge fiscale grevant les rendements d'autant plus lourde, que les frais de financement (intérêts passifs) présentés dans le compte de résultat de la société sont élevés.

La charge fiscale s'alourdit également lorsque la société transfère les capitaux de tiers obtenus à d'autres sociétés du groupe. Cet effet peut dissuader un groupe d'établir ses activités de financement en Suisse ou l'inciter à le réduire grâce à une adaptation fastidieuse de ses structures.

Cet effet est cependant corrigé depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les instruments TBTF. Si la société mère d'un groupe bancaire d'importance systémique* émet de tels instruments et transfère les fonds obtenus à une autre société du groupe, cela n'a aucun impact sur la réduction pour participations. En d'autres termes, la charge fiscale grevant les rendements de participations reste la même que s'il n'y avait pas eu d'émission d'instruments TBTF. Cette modification des règles régissant la réduction pour participations vise à assurer la stabilité financière. Elle se justifie par la situation particulière des banques d'importance systémique en matière de surveillance prudentielle, qui doivent impérativement émettre ces instruments par l'intermédiaire de la société mère, mais se traduit par un traitement différencié de ces banques par rapport aux autres secteurs de l'économie.

Le fait que l'amélioration des conditions-cadres de l'impôt anticipé pourrait améliorer la compétitivité du financement des groupes de sociétés plaide en faveur d'une adaptation de la réduction pour participations, mais pas les diminutions de recettes pour la Confédération et les cantons.

Lors de la consultation, l'association SwissHoldings a fourni des estimations en ce qui concerne les conséquences de cette modification. Ces estimations se basent sur une enquête auprès d'entreprises et sur les calculs de certains cantons.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a ensuite contacté des cantons pour évaluer les effets au niveau national. Elle les a priés d'estimer les effets de la modification sur les impôts des cantons et des communes et sur l'impôt fédéral direct. Les estimations ont été extrapolées à l'échelle suisse en s'appuyant sur les résultats de quatre cantons (BS, SH, SZ et ZG). Le bénéfice imposable avant la réduction pour

participations constituait le facteur d'extrapolation, mais on a veillé à ce que les sociétés disposant déjà d'une réduction pour participations de 100 % ne puissent pas bénéficier de la nouvelle disposition en la matière. Extrapolée à l'échelle nationale, la diminution estimée des recettes s'élève à environ 80 millions de francs pour l'impôt fédéral direct, mais les effets sur les recettes varient fortement selon que l'extrapolation repose sur un ou deux cantons ou sur les quatre susmentionnés. L'incertitude est encore plus grande pour le manque à gagner lié aux impôts cantonaux et communaux. Selon une extrapolation pour les cantons et les communes s'appuyant sur la base de calcul de l'impôt fédéral direct, le recul des recettes des cantons et des communes est évalué à quelque 50 millions de francs.

Les estimations sont statiques et ne tiennent dès lors pas compte des éventuels changements de comportement. Un niveau des taux d'intérêt plus élevé serait accompagné d'un manque à gagner plus important. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que les cantons ont présenté des effets sensiblement différents. Enfin, la base de données utilisée pour évaluer le recul des recettes des impôts cantonaux et communaux est encore moins fiable que celle employée pour l'impôt fédéral direct.

Compte tenu de la situation budgétaire actuelle et au vu du résultat négatif de la consultation (ch. 2.2), le Conseil fédéral renonce à proposer une modification de la réduction pour participations. Bien qu'il considère que le régime spécial des instruments TBTF est conforme aux dispositions de la Constitution, il entend instaurer, à moyen ou à long terme, une solution macroéconomique pour la réduction pour participations³.

c) Renforcement simultané de la fonction de garantie

L'impôt anticipé en vigueur a une fonction de garantie lacunaire en relation avec les personnes physiques domiciliées en Suisse. Les revenus du capital étrangers, y compris ceux des obligations émises à l'étranger par des groupes suisses (ch. 1.1), ne sont en effet pas soumis à l'impôt anticipé, bien qu'ils soient assujettis à l'impôt sur le revenu et les titres sous-jacents porteurs d'intérêts, à l'impôt sur la fortune. La Confédération, les cantons et les communes subissent des pertes fiscales lorsque ces revenus ou ces titres porteurs d'intérêts ne sont pas déclarés correctement.

Selon la situation, l'EAR remplit alors la fonction de garantie. Si la personne physique domiciliée en Suisse détient ces titres dans une banque* située dans un État avec lequel la Suisse pratique l'EAR, une déclaration est transmise à la Suisse. Il n'y a par contre aucune garantie en l'absence d'accord EAR avec le pays concerné ou si les actifs étrangers se trouvent dans un dépôt auprès d'une banque suisse.

Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral avait proposé d'assujettir à l'impôt anticipé les revenus d'intérêts étrangers des personnes physiques domiciliées en Suisse lorsque les titres porteurs d'intérêts sont en dépôt auprès d'une banque suisse. Cela aurait renforcé la fonction de garantie de l'impôt anticipé sans affecter considérablement le renforcement visé du marché des capitaux de tiers. Cette mesure impliquerait cependant une redéfinition de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêt, celui-

³ À ce sujet, voir rapport «La place fiscale suisse», p. 31, du groupe d'experts de la Confédération, des cantons et des milieux économiques et scientifiques mis en place par le DFF, téléchargeable sur www.news.admin.ch/news/message/attachments/65183.pdf.

ci devant désormais être perçu par les banques suisses (impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur; ci-après: impôt à l'agent payeur).

Lors de la consultation, cet impôt à l'agent payeur s'est heurté à un refus en raison de sa grande complexité technique et des risques de règlement qui en découlent pour les agents payeurs (en particulier, les banques). Le Conseil fédéral a donc étudié d'autres solutions qui permettraient d'obtenir la fonction de garantie souhaitée.

- **Impôt ciblé à l'agent payeur:** il serait possible d'instaurer un impôt à l'agent payeur pour certains revenus d'intérêts. Deux options sont envisageables en l'espèce: (1) seuls les revenus d'intérêts réalisés directement par les personnes physiques domiciliées en Suisse seraient soumis à l'impôt anticipé, mais pas ceux découlant de PCC; (2) l'impôt anticipé serait prélevé uniquement sur les revenus d'intérêts suisses des personnes physiques domiciliées en Suisse. La mise en œuvre demeurerait extrêmement complexe, même si elle le serait moins que pour une réduction générale. De plus, l'assujettissement de certains revenus d'intérêts entraîne une distorsion des décisions de placement. En particulier, cette solution ne répondrait pas à l'objectif de renforcement de la fonction de garantie. Les investisseurs indécis sur le plan fiscal pourraient continuer de choisir des placements non grevés par l'impôt anticipé (pour l'option 1: placements indirects; pour l'option 2: titres étrangers porteurs d'intérêts).
- **Procédure de déclaration*:** elle pourrait être mise en œuvre à la place d'un impôt à l'agent payeur. Par exemple, le système utilisé par la Suisse dans le cadre de l'EAR pourrait être étendu aux relations avec des clients domiciliés en Suisse. Une autre solution consisterait à adopter une nouvelle procédure de déclaration, en vertu de laquelle les banques feraient parvenir à l'administration fiscale une copie du relevé fiscal* (électronique) des investisseurs domiciliés en Suisse. De telles procédures de déclaration présenteraient des avantages économiques par rapport à la déduction de l'impôt anticipé. Les liquidités des investisseurs ne seraient ainsi plus diminuées par l'impôt anticipé. De plus, une procédure de déclaration globale constituerait une grande avancée sur la voie de la numérisation. L'introduction d'une procédure de déclaration en Suisse renforcerait la fonction de garantie et pourrait inciter les investisseurs indécis sur le plan fiscal à dévoiler leur situation patrimoniale à l'administration fiscale (auto-dénonciation).

Le Parlement examine lui aussi une éventuelle procédure de déclaration en Suisse dans le cadre de l'initiative parlementaire 19.428 («Impôt anticipé. Mettre un terme au «stationnement» de l'argent des épargnants, des PME et du marché des capitaux dans les caisses fédérales») et de l'initiative 19.316 («Échange de données financières à l'intérieur du pays») déposée par le canton de Berne auprès du Conseil des États. Les commissions chargées de l'examen préalable de ces deux initiatives ont recommandé aux deux conseils de les rejeter. Elles pensent que la requête peut être étudiée lors de la présente réforme. En ce qui concerne l'initiative 19.316, le Conseil des États a suivi l'avis de sa commission. L'initiative parlementaire 19.428 a depuis été retirée.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'un renforcement de la fonction de garantie n'était pas réalisable pour le moment. Il estime que le secret bancaire fiscal* revêt toujours une grande importance en Suisse. Il est emblématique de la relation de confiance qui doit exister entre les citoyens et l'État, ainsi que de la protection de la sphère privée financière. L'accès inconditionnel des autorités fiscales aux données bancaires va à l'encontre d'une conception fondamentalement libérale et pourrait nuire à cette relation de confiance. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce donc en l'espèce à proposer une procédure de déclaration en Suisse. Compte tenu du mauvais rapport coût/bénéfice d'un assujettissement partiel des titres porteurs d'intérêts, les revenus d'intérêts en principe sont exonérés de l'impôt anticipé.

d) Renforcement simultané du marché des capitaux propres

L'impôt anticipé en vigueur ainsi que les droits de timbre d'émission* et de négociation portent également préjudice au marché des capitaux propres*. Une amélioration des conditions-cadres fiscales aurait donc des retombées économiques et fiscales positives dans ce domaine également, puisque l'attrait des droits de participation suisses (p. ex. des actions) s'en trouverait augmenté.

Une abolition de l'*impôt anticipé* sur les revenus de participations semble exclue d'emblée à l'aune du but fiscal*. Elle occasionnerait une diminution très importante des recettes sans pour autant être bénéfique à la place financière suisse, car de nombreux États prévoient un impôt à la source sur ces revenus (même s'il n'est pas de 35 %).

Par conséquent, un abaissement du *taux de l'impôt anticipé à 15 %* est privilégié. Ce taux de 15 % correspond à l'impôt résiduel* que la Suisse peut habituellement appliquer définitivement sur le flottant, conformément aux CDI. Les investisseurs en possession d'actions flottantes seraient ainsi soumis dès le départ à un impôt anticipé de 15 %, sans avoir à passer par une procédure de remboursement. Ceux qui peuvent prétendre à un taux d'impôt anticipé plus faible – soit parce qu'ils possèdent une part considérable (en règle générale plus de 25 % du capital de la société distributrice), soit parce que, quelle que soit leur part, ils disposent d'une possibilité de remboursement plus importante (p. ex. institutions de prévoyance) – devraient toujours passer par une procédure de remboursement. Ils bénéficieraient cependant d'un taux de prélèvement plus faible qu'actuellement et donc d'un blocage de liquidités plus limité.

D'après les estimations de KPMG⁴ et de l'AFC, cet abaissement du taux d'imposition se traduirait par un recul des recettes de 1,6 milliard de francs par an (dont 90 % pour la Confédération et 10 % pour les cantons). Cette baisse tiendrait au fait que certains investisseurs étrangers n'exercent pas leur droit à un remboursement total ou partiel (lacune de remboursement). Les raisons du non-exercice du droit au remboursement sont multiples: négligence, ignorance, impossibilité factuelle de demander le remboursement ou indécatesse fiscale. Par ailleurs, cela bénéficierait aux investisseurs domiciliés dans des États avec lesquels la Suisse n'a pas de CDI et qui n'ont dès lors pas droit au remboursement de l'impôt anticipé.

⁴ KPMG, *Reform Verrechnungssteuer, Finanzielle Auswirkungen*, mai 2019, disponible en allemand à l'adresse: www.news.admin.ch/news/message/attachments/57548.pdf.

Pour ce qui est des *droits de timbre*⁵, l'accent est mis sur le droit de timbre de négociation sur les droits de participation suisses et sur le droit de timbre d'émission. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 09.503 («Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois»), la commission chargée de l'examen préalable propose au Conseil national d'entrer en matière sur le projet et d'accepter le projet 2 (dont l'abrogation du droit de timbre de négociation sur les titres suisses). Le Conseil des États n'entend reprendre les débats sur le projet 1 de cette initiative (abolition du droit de timbre d'émission) qu'après les délibérations du Conseil national sur les projets 2 et 3 (notamment, suppression du droit de timbre de négociation sur tous les titres étrangers). Dans son avis du 18 novembre 2020⁶, le Conseil fédéral soutient la suppression du droit de timbre d'émission dans le cadre du projet 1.

Le Conseil fédéral renonce en l'espèce à renforcer également ce marché. Les mesures examinées en relation avec l'impôt anticipé présentent un rapport coûts/utilité défavorable par rapport à celles qui concernent le marché des capitaux de tiers. La suppression du droit de timbre d'émission soutenue par le Conseil fédéral est en cours de traitement au Parlement.

L'organisation de l'*impôt sur le bénéfice* peut également influencer négativement sur la structure de financement des entreprises. On peut citer à titre d'exemple le traitement fiscal des capitaux propres. Pour assurer l'égalité de traitement des capitaux propres et des capitaux de tiers, il faudrait mettre en place une déduction d'intérêts notionnels sur les capitaux propres (déduction pour autofinancement). Lors des débats sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), le Parlement avait inscrit dans la loi une déduction pour autofinancement au niveau cantonal. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Facultative pour les cantons, elle se limite aux impôts cantonaux et peut uniquement être introduite par les cantons dont le taux d'imposition sur le bénéfice est d'environ 18 %, impôt fédéral direct compris. Elle repose sur un compromis politique. Eu égard à l'âpreté de la bataille politique qui a entouré l'élaboration de cette solution, il convient pour l'instant de renoncer à la modifier.

1.2.2 Solution choisie

Compte tenu de la nécessité d'agir susmentionnée, le projet comprend essentiellement:

- la suppression dans une large mesure de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts (la seule exception est indiquée au ch. 4.1.2) par une modification de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)⁶,
- l'abrogation du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses par une modification de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)⁷.

⁵ FF 2020 9113 9120

⁶ RS 642.21

⁷ RS 641.10

Le projet de réforme entraînera un renforcement du marché des capitaux de tiers. La Suisse proposera des conditions-cadres fiscales compétitives pour les financements internes et externes aux groupes, ce qui aura des effets positifs sur l'économie et sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. Les diminutions de recettes à court terme concerneront principalement la Confédération et devraient au moins être compensées dans une large mesure à moyen terme.

Seuls un nouveau système complexe de déduction fiscale ou une limitation du secret bancaire fiscal permettraient de renforcer efficacement la fonction de garantie. Il convient en revanche de relativiser l'affaiblissement de la garantie fiscale induit par le projet au vu des effets de ce dernier. Dans le système en vigueur, les intérêts étrangers ne sont pas assujettis et, même pour les revenus d'intérêts suisses, l'impôt anticipé ne remplit régulièrement plus sa fonction en raison du niveau actuel des taux.

1.3 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet a été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸ et figure dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹.

2 **Procédure préliminaire, consultation comprise**

2.1 **Tentatives de réforme précédentes**

Ces dernières années, le Conseil fédéral a tenté plusieurs fois de réformer l'impôt anticipé. Le Parlement et des experts ont eux aussi souligné la nécessité d'agir:

- Le *Conseil fédéral* avait lancé une réforme de l'impôt anticipé en 2010 déjà, mais le Parlement lui avait renvoyé le projet. Fin 2014, le Conseil fédéral a fait une nouvelle tentative. Sa proposition se fondait sur un modèle élaboré par le groupe d'experts Brunetti¹⁰. Le projet a été suspendu en raison du résultat de la consultation et parce que l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée», alors pendante, proposait d'inscrire le secret bancaire fiscal dans la Constitution (Cst.)¹¹.

⁸ FF 2020 1709 1769 1821

⁹ FF 2020 8087 8088

¹⁰ Groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, décembre 2014, disponible à l'adresse: www.news.admin.ch/news/message/attachments/37612.pdf

¹¹ RS 101

- Fin 2018, un **groupe d’experts** institué par le Département fédéral des finances (DFF) sur mandat du Conseil fédéral a remis son rapport¹². Il proposait non seulement de mener une réforme en faveur du marché des capitaux de tiers, mais également d’examiner des mesures concernant le marché des capitaux propres.
- Dans le cadre de l’**initiative parlementaire 17.494** («Suppression de l’impôt anticipé sur les obligations et les papiers monétaires suisses»), la CER-N a communiqué ses lignes directrices pour une réforme de l’impôt anticipé¹³. Le Conseil fédéral s’en est fortement inspiré dans son projet mis en consultation en 2020.
- En janvier 2020, le **comité consultatif «Avenir de la place financière»** a soumis au Conseil fédéral une feuille de route stratégique pour la politique en matière de marchés financiers¹⁴. Il y recommande en priorité de renforcer le marché suisse des capitaux sur le plan fiscal, réitérant ainsi les recommandations qu’il avait déjà formulées en 2018. À moyen terme, des réformes de l’impôt anticipé sur les émissions de capitaux propres et des droits de timbre pourraient encore renforcer l’attrait du marché suisse des capitaux.
- Dans son rapport sur l’attrait de la place fiscale suisse, le **groupe d’experts de la Confédération, des cantons et des milieux économiques et scientifiques** mis en place par le DFF est également arrivé à la conclusion qu’il est nécessaire de réformer l’impôt anticipé¹⁵.

2.2 Résumé et évaluation des résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mené une consultation entre le 3 avril et le 10 juillet 2020. Au total, 71 avis ont été reçus. Tous les cantons, 8 partis et 37 organisations se sont exprimés. 6 participants à la consultation (PS, BE, SZ, Travail.Suisse, Union syndicale suisse [USS] et Conférence des villes suisses sur les impôts) s’opposent à la réforme principalement pour des motifs financiers ou, car le moment est inapproprié. Les autres participants estiment, tout comme le Conseil fédéral, que le marché des capitaux de tiers doit être réformé.

¹² Recommandations en vue de la réforme de l’impôt anticipé. Rapport du groupe d’experts de la Confédération, du secteur économique et des cantons mandaté par le Département fédéral des finances (DFF), décembre 2018, disponible à l’adresse: www.efd.admin.ch/dam/efd/fr/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-verrechnungssteuer.pdf.download.pdf/VS-BE-f.pdf.

¹³ Communiqué de presse du 11 novembre 2019 de la CER-N, disponible à l’adresse: www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2019-11-05.aspx.

¹⁴ Comité consultatif «Avenir de la place financière», Roadmap Finanzplatz Schweiz 2020+, décembre 2019, disponible en allemand à l’adresse: www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-77790.html.

¹⁵ Téléchargeable sur: www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/65178.pdf

Les principaux résultats de la consultation sont présentés ci-après et évalués selon le point de vue du Conseil fédéral. Tous les avis et le rapport sur les résultats de cette consultation sont disponibles en ligne¹⁶.

- **Renforcement du marché des capitaux de tiers induit par l'exonération de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse:** la grande majorité des participants à la consultation soutiennent cette mesure; beaucoup demandent également que le projet du Conseil fédéral soit moins complexe.

La consultation a confirmé la nécessité d'un renforcement du marché des capitaux de tiers. Une mesure exonérant certains groupes d'investisseurs permettrait également d'atteindre cet objectif, qui est dès lors maintenu par le Conseil fédéral. La complexité de la mise en œuvre technique est toutefois sensiblement réduite.

- **Renforcement de la fonction de garantie induit par une nouvelle déduction de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts étrangers pour les personnes physiques domiciliées en Suisse:** dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral proposait d'assujettir à l'impôt anticipé tous les revenus d'intérêts des personnes physiques domiciliées en Suisse, y compris désormais ceux d'origine étrangère, afin de renforcer la fonction de garantie.

Cette mesure est saluée par 34 participants (dont 22 cantons, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances [CDF] et cinq partis), car elle contribue à lutter contre la soustraction d'impôt. De plus, elle se traduit par une augmentation des recettes fiscales. La mesure est critiquée ou rejetée par 37 participants (dont l'Association suisse des banquiers [ASB], economiesuisse et la plupart des autres organisations ainsi que 3 partis). Les principales critiques portent sur la complexité technique du projet et la charge disproportionnée qu'elle entraîne ainsi que sur les difficultés voire l'impossibilité de sa mise en œuvre, notamment auprès des PCC étrangers. Les risques de responsabilité et de règlement sont jugés excessifs. De plus, il est précisé que les impôts étrangers prélevés à la source et l'EAR constituent déjà des mesures de garantie et qu'aucune protection supplémentaire découlant de l'impôt anticipé n'est requise. D'autres solutions ont été examinées ou proposées: exclusion de certains revenus d'intérêts, abaissement du taux d'imposition, suppression de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts, procédure de déclaration en Suisse.

Compte tenu de la mise en œuvre technique très complexe et de l'absence d'alternatives convaincantes à la déduction de l'impôt anticipé (ch. 1.2.1), le Conseil fédéral renonce à renforcer la fonction de garantie. À une exception près (ch. 4.1.2), les revenus d'intérêts suisses ne seront ainsi plus assujettis pour les personnes physiques domiciliées en Suisse.

¹⁶ Consultable sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2020 > DFF.

Il convient de relativiser cette renonciation, car le système en vigueur ne soumet pas les revenus d'intérêts étrangers à l'impôt. En ce qui concerne les revenus d'intérêts suisses, cette décision affaiblit certes la fonction de garantie, mais l'impôt anticipé ne remplit pas toujours cette fonction dans la situation actuelle des taux d'intérêt.

- **Égalité de traitement, sur le plan fiscal, entre les placements directs et indirects porteurs d'intérêts (par l'intermédiaire de PCC):** 33 participants à la consultation (dont 22 cantons, la CDF et 3 partis) sont favorables à la mise sur un pied d'égalité des placements directs et des placements indirects. Certains soulignent que sa complexité représentera un défi majeur lors de la mise en œuvre. Sont critiques à la mesure pour des raisons pratiques 22 participants (dont l'ASB, economieuisse, Asset Management Association Switzerland et de nombreuses autres organisations ainsi que 2 partis). Les principales critiques portent sur la mise en œuvre difficile, voire impossible, et sur la complexité accrue qui découle du projet mis en consultation. D'autres solutions sont suggérées: une procédure de déclaration générale ou ponctuelle en Suisse, l'exonération des revenus d'intérêts étrangers ou la non-perception de l'impôt anticipé sur les bonifications versées par les PCC aux investisseurs.

Le résultat de la consultation concernant les placements indirects est controversé. De nombreux participants privilégient également une réduction de la complexité. Le Conseil fédéral renonce donc aux mesures correspondantes en vue d'une réglementation simple (ch. 1.2.1).

- **Numérisation:** la plupart des cantons, la CDF et une organisation réclament une base légale qui autorise le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la manière d'attester la déduction de l'impôt anticipé.

Le Conseil fédéral prend très à cœur la numérisation. Compte tenu du redimensionnement du projet (ch. 4), une attestation obligatoire ou uniforme n'est plus requise dans le cadre de la présente réforme.

- **Suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses pour renforcer les effets de la réforme au niveau de l'impôt anticipé:** 54 participants approuvent cette mesure (seuls 2 partis et 2 organisations s'y opposent). Certains demandent des mesures plus étendues pour les droits de timbre ou une coordination des projets.

Dans son avis du 18 novembre 2020 sur l'initiative parlementaire 09.503, le Conseil fédéral soutient l'abrogation du droit de timbre d'émission et la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Il entend renoncer à d'autres mesures concernant les droits de timbre.

- **Autres éléments du projet mis en consultation:**
 - Le Conseil fédéral avait proposé d'étendre le champ d'application de l'impôt anticipé et du droit de timbre de négociation aux *PCC suisses non couverts par la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)*¹⁷. Comme il renonce à adapter l'impôt anticipé sur ces produits

dans le cadre de la présente réforme (ch. 1.2.1), il abandonne également cette mesure. Pour garantir la cohérence avec le droit de timbre de négociation, il renonce aussi à une adaptation correspondante.

- De plus, le projet mis en consultation prévoyait d'étendre le champ d'application de l'impôt anticipé aux revenus d'intérêts réalisés grâce des *produits structurés**. La plupart de ces revenus étant désormais exonérés de cet impôt, le Conseil fédéral renonce à la mesure.
- Suggéré par le Conseil fédéral lors de la consultation, le *droit de recours des autorités fiscales cantonales en matière d'impôt anticipé* a été salué par les cantons et est maintenu dans le présent projet.
- Lors de la consultation, le Conseil fédéral envisageait de mettre en place une *déduction de l'impôt anticipé sur les versements compensatoires**.

3 participants à la consultation sont favorables à la proposition du Conseil fédéral (dont 1 parti et l'ASB). Il n'y a eu aucune opposition. Le Conseil fédéral continue d'étudier cette solution.

- Avant la consultation, la CER-N a proposé une nouvelle disposition d'exception pour les *rendements de participations au sein d'un groupe*. À partir d'une participation de 10 %, les revenus devraient être exonérés de l'impôt anticipé. Le Conseil fédéral n'a pas retenu cette mesure. 9 participants à la consultation (4 partis et 5 organisations) demandent des adaptations relatives aux dividendes intragroupes; différentes suggestions ont été formulées.

Le Conseil fédéral est disposé à répondre à cette requête. Parallèlement à l'approbation du présent message, il a lancé la procédure de consultation sur la modification des ordonnances relatives à l'impôt anticipé. Il y propose d'abaisser de 20 % à 10 % la participation nécessaire pour la procédure de déclaration. De plus, l'autorisation requise pour cette procédure lors de relations internationales serait désormais valable cinq ans, au lieu de trois auparavant, facilitant les démarches administratives des entreprises et des autorités fiscales.

- Avant la consultation, la CER-N a également suggéré au Conseil fédéral de mettre en place une procédure de déclaration volontaire pour les personnes physiques domiciliées en Suisse et détenant une participation d'au moins 10 %. Là non plus, le Conseil fédéral n'a pas retenu cette mesure. 13 participants à la consultation (dont quatre partis) réclament une adaptation correspondante, tandis que 25 (dont 22 cantons et la CDF) n'en voient pas le besoin.

Eu égard au résultat de la consultation, le DFF estime qu'il est souhaitable d'étudier cette mesure de manière détaillée. Il a donc chargé un groupe de travail qui contient des représentants des cantons de rédiger un rapport durant le 1^{er} semestre 2021. Sur la base de ce rapport, le DFF fixera les prochaines étapes et soumettra, le cas échéant, une proposition au Conseil fédéral.

- Le Conseil fédéral a explicitement écarté les *mesures relatives à l'impôt sur le bénéfice* et il entend maintenir cette position au vu du résultat de la consultation (ch. 1.2.1). 12 participants (dont 1 parti et 11 organisations)

- veulent que la réforme de l'impôt anticipé s'accompagne d'une modification de la réduction pour participations, tandis que 30 (dont 1 parti et 22 cantons) s'opposent aux mesures correspondantes.
- Enfin, le Conseil fédéral pense que la proposition d'un *droit de consultation du référentiel central par l'AFC* devrait être maintenue malgré le refus du principal intéressé, à savoir la bourse suisse SIX. Le but est de simplifier les vérifications nécessaires pour le remboursement correct de l'impôt anticipé dans le domaine des revenus de participations et pour éviter un dépouillement de dividendes (*dividend stripping*)*.

3 **Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Les systèmes fiscaux concernant l'imposition à la source d'intérêts sont variés. Certains États ne prélèvent quasiment aucun impôt à la source sur les intérêts. On peut citer, en Europe, notamment les Pays-Bas, Malte, le Liechtenstein ou la Norvège. Il s'agit toutefois d'exceptions. En règle générale, la plupart des États européens connaissent un système d'impôt à la source sur les intérêts, même si chaque système prévoit des particularités et des exceptions selon la résidence fiscale, le bénéficiaire (personne physique ou personne morale), ou le type de revenu (obligations d'État, intérêts d'épargne, etc.). La France, par exemple, exempte d'impôt à la source tous les intérêts versés à des non-résidents. Au Royaume-Uni, les intérêts versés à des non-résidents sont soumis à une imposition à la source comme ceux réglés à des résidents; par contre, les intérêts de banque et caisses d'épargne, qu'ils soient payés à des résidents ou à des non-résidents, sont en général exemptés. L'Allemagne et l'Italie connaissent également un modèle d'imposition à la source avec certaines exceptions. De son côté, la Suède suit le modèle visé par la Suisse en prélevant 30 % sur les versements d'intérêts de banque à des résidents (à titre de garantie, crédit applicable sur l'impôt sur le revenu); les non-résidents sont exemptés.

L'UE n'a pas de directive relative au droit de négociation. D'après l'art. 6, par. 1, let. a de la directive 2008/7/CE¹⁸, les États membres peuvent percevoir des taxes sur la transmission de titres et autres valeurs comparables, perçues forfaitairement ou non. La plupart des États membres de l'UE ne font cependant pas usage de ce droit.

Depuis plusieurs années, l'UE discute de l'introduction d'une taxe sur les transactions financières. La France et l'Allemagne ont présenté fin 2018 la dernière proposition de taxe européenne sur les transactions financières. On ignore pour le moment si cette taxe verra le jour dans l'UE et sous quelle forme.

¹⁸ Directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, 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.

4 Présentation du projet

4.1 Nouvelle réglementation proposée

4.1.1 Revenus d'intérêts des obligations et financement interne à un groupe

La présente réforme vise en particulier à renforcer le marché des capitaux de tiers et à éliminer les obstacles au financement des groupes (ch. 1.1). Le Conseil fédéral propose d'exonérer les revenus d'intérêts de l'impôt anticipé, à une exception près (ch. 4.1.2), pour atteindre ces deux objectifs.

Sa proposition est techniquement moins complexe que le projet mis en consultation (concernant cette critique, cf. ch. 2.2). De plus, le secret bancaire fiscal est conservé dans son intégralité en Suisse (ch. 1.2.1). Pour ce qui est de la fonction de garantie, le Conseil fédéral fait des concessions par rapport à la situation actuelle (ch. 1.2.1), mais celles-ci sont nécessaires au vu des objectifs primaires.

Les dérogations existantes pour les revenus d'intérêts des instruments TBTF (ch. 1.1) sont superflues. Les dispositions correspondantes peuvent donc être purement et simplement abrogées lors de l'entrée en vigueur de la présente réforme. L'égalité de traitement entre les instruments TBTF et les autres obligations d'entreprises est ainsi garantie.

4.1.2 Intérêts des avoirs détenus par des personnes physiques domiciliées en Suisse auprès de banques ou d'assurances suisses

Il s'agit de conserver l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts provenant d'avoirs de personnes physiques domiciliées en Suisse auprès de banques et de caisses d'épargne au sens de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB)¹⁹ et auprès des entreprises d'assurance* au sens de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA)²⁰ qui sont versés à des personnes physiques domiciliées en Suisse. En l'espèce, la complexité n'est pas particulièrement élevée, car les banques et les entreprises d'assurance versent déjà aujourd'hui l'impôt anticipé sur les intérêts de tels avoirs de clients*. La charge supplémentaire est induite par la méthode différenciée de perception de l'impôt anticipé, qui ne sera désormais déduit que pour les personnes physiques domiciliées en Suisse (y c. les raisons individuelles). Tous les autres investisseurs en seront exonérés. L'EAR ou l'obligation de tenir une comptabilité, en ce qui concerne les sociétés de personnes et les personnes morales, assure en effet la fonction de garantie dans la plupart des cas.

Les personnes physiques domiciliées en Suisse peuvent également détenir des comptes auprès d'entreprises non assujetties à la surveillance de la FINMA (p. ex. comptes de collaborateurs ou comptes auprès de consortiums de construction) et dont

¹⁹ RS 952.0

²⁰ RS 961.01

les intérêts sont actuellement soumis à l'impôt anticipé. Compte tenu de la faible importance de ces avoirs dans la pratique et de la charge administrative élevée pour ces entreprises, le Conseil fédéral renonce à prévoir une déduction de l'impôt anticipé pour ces revenus d'intérêts. Contrairement au domaine relevant du droit de la surveillance, il n'est en effet pas certain que ces entreprises disposent des informations nécessaires sur les titulaires des comptes.

4.1.3 **Droit de timbre de négociation sur les obligations suisses**

Le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses sera supprimé à titre de mesure d'accompagnement des éléments de la réforme de l'impôt anticipé. Cette mesure contribuera à rendre plus attrayant le commerce d'obligations en Suisse en soutenant l'effet positif sur le marché suisse des capitaux de tiers.

4.2 **Mise en œuvre**

Les modifications proposées dans le domaine de l'impôt anticipé nécessiteront également une adaptation des ordonnances²¹. Cela vaut aussi pour la consultation du référentiel central²² par l'AFC et pour le droit de timbre de négociation²³. De plus, aux fins de leur application pratique, les nouvelles règles devront encore être précisées dans des directives administratives.

Dans le contexte actuel, le Parlement pourrait approuver la réforme fin 2021 au plus tôt. Le Conseil fédéral estime qu'une entrée en vigueur avant 2024 est improbable à plusieurs titres: la modification des ordonnances ne peut intervenir définitivement qu'après l'adoption du projet de loi. Or elle est nécessaire à l'application pratique. Les personnes concernées par la mise en œuvre de la réforme ont besoin de temps pour l'implémentation. Par exemple, les banques et les entreprises d'assurance doivent adapter leurs systèmes informatiques et les cantons, vérifier leur système de taxation. Enfin, une entrée en vigueur des adaptations au début d'une année civile est plus simple pour ces derniers. Le DFF consultera en temps utile la CDF sur la date d'entrée en vigueur.

Plusieurs réformes ayant un lien avec le présent projet sont actuellement en cours:

- Le Conseil fédéral a proposé au Parlement de prolonger de cinq ans la validité des dérogations concernant l'impôt anticipé sur les intérêts des instruments TBTF (ch. 1.1). Cette prolongation ne sera plus nécessaire dès l'entrée en vigueur de la présente réforme (ch. 4.1.1).

²¹ Est principalement concernée l'ordonnance du 19 décembre 1966 sur l'impôt anticipé; RS **642.211**. Contrairement à ce qui figurait dans le projet mis en consultation, il n'est plus nécessaire d'adapter la retenue d'impôt supplémentaire en relation avec les États-Unis.

²² Est probablement concernée l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers; RS **958.11**.

²³ Ordonnance du 3 décembre 1973 sur les droits de timbre; RS **641.101**.

- Les dispositions fiscales sur les instruments TBTF, notamment, sont adaptées dans le cadre de la révision de la LB (insolvabilité, garantie des dépôts, 20.059). La présente réforme rend superflues les dérogations relatives à l’impôt anticipé.
- Parallèlement à la LB, la LSA est également révisée (20.078). L’avenir nous dira s’il y a lieu de coordonner les deux projets.
- La loi fédérale relative à l’exécution des conventions internationales dans le domaine fiscal (LECF, 20.082) comprend des dispositions pénales qui s’appuient sur la formulation de la LIA²⁴ en vigueur. Le présent projet redéfinit ces dispositions pénales. Il s’agira de garantir en temps utile que les dispositions pénales de la LECF soient harmonisées, sur le plan formel, avec les dispositions pénales révisées de la LIA.
- Dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme, l’Assemblée fédérale a adopté une modification de la LIA²⁵. La révision n’est cependant pas encore entrée en vigueur. La modification de l’art. 5 qui y est prévue devrait être transposée à l’art. 5a dans le présent projet.

Le DFF veillera, en coopération avec les autres offices concernés, à ce que la coordination soit assurée.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi sur l’impôt anticipé

Remplacement d’expressions

Dans le cadre des délégations de compétences, on ne cite pas l’échelon de la législation (p. ex. «ordonnance») mais – comme c’est courant aujourd’hui – l’autorité édicte l’acte (p. ex. «Conseil fédéral»).

Le remplacement de l’expression «société» par «société de capitaux» est purement formel. Le contenu matériel de la disposition n’en est pas modifié.

Le remplacement de l’expression «assureur» par «entreprise d’assurance» permet d’utiliser la dénomination usuelle. Le contenu matériel de la disposition n’en est pas modifié.

Art. 4 A. Objet de l’impôt, I. Revenu de capitaux mobiliers, 1. Règle

L’*al. 1* définit l’objet de l’impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers. Dorénavant, les types de revenus (intérêts, participations aux bénéfices et autres rendements) seront répertoriés directement avec les objets fiscaux. Les revenus sous la forme de rente encore mentionnés dans le droit actuel sont supprimés, car ils ne sont pas pertinents.

²⁴ RS 642.21

²⁵ FF 2020 5409 5476

Les rendements des obligations suisses ainsi que ceux des cédules hypothécaires et lettres de rentes émises en série (art. 4, al. 1, let. a, droit en vigueur) ne sont plus indiqués comme objets fiscaux. Pour ce qui est des obligations et des cédules hypothécaires émises en série, cela découle de l'objectif de ce projet. En vertu du droit civil, les lettres de rentes émises en série ne doivent plus être établies depuis 2012; leur importance dans la pratique est donc faible. Par conséquent, le Conseil fédéral propose de ne plus les soumettre à l'impôt anticipé.

En vertu de la *let. a*, seuls les intérêts et autres rendements d'avoirs de personnes physiques domiciliées en Suisse (avoirs de clients) détenus auprès de banques et d'entreprises d'assurance qui sont soumises à la surveillance de la FINMA.

Les banques et les caisses d'épargne sont définies dans la LB (art. 1) et les entreprises d'assurance, principalement dans la LSA (art. 3). S'y ajoutent les entreprises d'assurance qui sont soumises à une surveillance cantonale.

Les avoirs de clients concernés par la déduction de l'impôt anticipé se caractérisent par le fait que le capital versé par l'investisseur est révocable et disponible à tout moment; il n'y a donc pas de dépôt à terme ou d'échéance fixe. Les banques et les assureurs comptabilisent les avoirs de clients comme des capitaux de tiers. Ces dépôts de clients comprennent, par exemple, les dépôts d'épargne ou les comptes de salaire auprès des banques et les comptes de paiement* et les dépôts de primes* auprès des entreprises d'assurance ou d'autres établissements similaires. En ce qui concerne les assurances, les rendements liés aux opérations de capitalisation* en font également partie.

Les banques et les entreprises d'assurance doivent d'ores et déjà connaître leurs clients. L'identification se fait selon les dispositions du droit de la surveillance²⁶. Pour l'impôt anticipé, le domicile de droit civil du titulaire du compte est déterminant. Dans la pratique, il correspond généralement au domicile fiscal.

Dans la plupart des cas, la personne physique domiciliée en Suisse est un particulier. Cette notion englobe également les entrepreneurs individuels. Une déduction doit être effectuée même pour ces derniers, car on ne peut pas déterminer s'il s'agit de la fortune privée ou de la fortune commerciale. En revanche, il n'y a aucune déduction pour les associés de sociétés de personnes, car le règlement est relativement complexe (p. ex. la quote-part des associés n'est pas connue) et l'obligation de tenir une comptabilité peut faire office de garantie fiscale pour de nombreuses sociétés de personnes. Concernant les autres investisseurs (principalement les personnes morales), l'accent n'est pas mis sur le besoin de garantie, raison pour laquelle on peut renoncer à l'impôt anticipé. Les autres formes particulières (comptes joints et similaires) devront être réglementées dans le cadre d'instructions pratiques.

Le domicile de droit civil à l'échéance de l'intérêt est déterminant pour la déduction fiscale. Si la banque ou l'entreprise d'assurance n'a pas prélevé l'impôt anticipé, faute

²⁶ En particulier, la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (RS 955.0) est déterminante. Cf. également à ce sujet la convention du 13 juin 2018 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 20) entre l'Association suisse des banques («ASB») d'une part et les banques signataires («les banques») d'autre part et le règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (règlement OAR-ASA), 2018.

de connaissances concernant l'emménagement de l'investisseur en Suisse ou le transfert de son dépôt, elle est tenue de le faire a posteriori (p. ex. en cas de déclaration rétroactive du domicile du titulaire du compte). Le traitement de ces cas accroît légèrement la charge des banques et des entreprises d'assurance, mais cela est techniquement réalisable.

Si la banque ou l'entreprise d'assurance a encore déduit l'impôt anticipé des intérêts après un déménagement à l'étranger ou un transfert du dépôt, le prélèvement de cet impôt se révèle erroné *a posteriori* du point de vue de l'investisseur. Son extourne est donc justifiée; les modalités correspondantes seront définies dans l'ordonnance.

Les *let. b et c* correspondent au droit en vigueur. Seules des modifications linguistiques ou des précisions sont apportées.

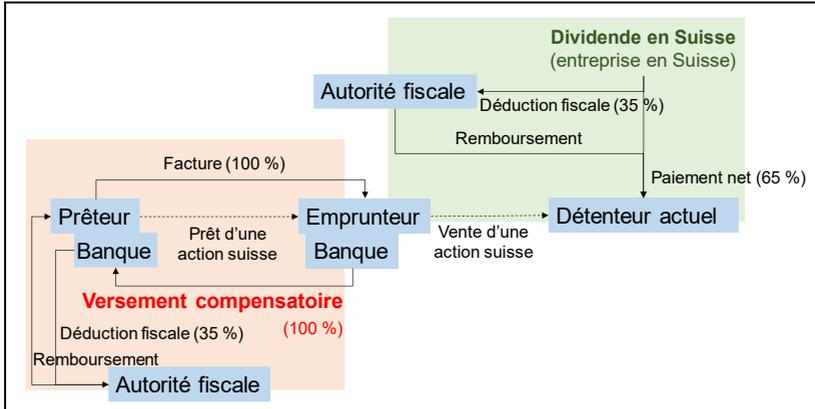
La *let. d* intègre désormais comme objet fiscal les versements compensatoires sur des rendements au sens des *let. a à c*.

Actuellement, les versements compensatoires sont exécutés surtout dans deux cas: le *securities lending and borrowing* et les transactions cum-ex. Ci-après, des cas typiques sont présentés.

- ***Securities lending and borrowing***: le prêteur transfère la propriété du droit de participation selon le droit civil à un emprunteur, mais en conserve le droit de jouissance*. Généralement, l'emprunteur cède à son tour le placement. Plusieurs juxtapositions sont possibles (la dernière personne dans la chaîne est qualifiée de propriétaire actuel). Le règlement est effectué presque exclusivement par l'intermédiaire des banques.
- Si des rendements sur participation grevés de l'impôt anticipé échoient pendant la durée du prêt, ils (= rendements initiaux) sont versés au détenteur actuel du droit de participation, qui doit les déclarer et a par conséquent droit au remboursement de l'impôt anticipé. L'emprunteur est cependant tenu d'indemniser le prêteur de ces rendements sur participation manqués, cette indemnisation étant appelée versement compensatoire. Techniquement, elle a lieu par l'entremise de la banque du prêteur, qui facture le versement compensatoire à la banque de l'emprunteur.
- Selon la pratique en vigueur, la banque du prêteur facture 100 % des rendements à l'emprunteur et déduit également l'impôt anticipé du versement compensatoire. Le prêteur reçoit donc un versement compensatoire équivalant à 65 % du rendement sur participation initial et a en principe droit au remboursement de cet impôt.

Illustration 5

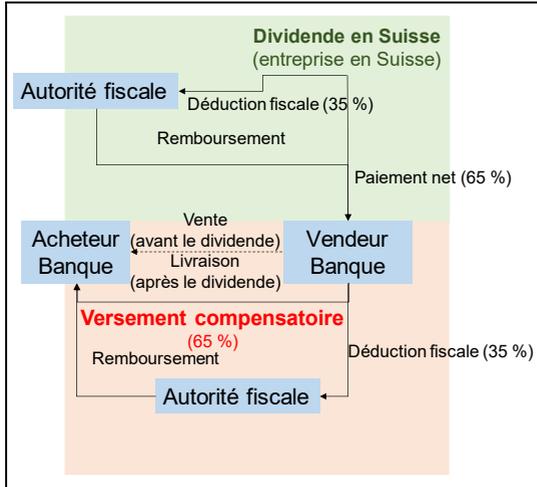
Présentation schématique de la pratique en vigueur pour le *securities lending and borrowing*



- **Transactions cum-ex**: ces transactions concernent les droits de participation négociés en bourse. Conformément aux usages de la branche, le transfert de droits de participation acquis en bourse n'est réalisé que deux jours après l'aliénation. Le rendement de participation est crédité au cocontractant qui, à la date d'échéance, possède les titres selon le droit civil. Entre l'aliénation et le transfert, la propriété au sens du droit civil revient à l'aliénateur. Le règlement est exécuté presque uniquement via le dépositaire central ou les banques qui lui sont affiliées.

Si un rendement de participations est versé entre l'acquisition et le transfert, il est crédité à l'aliénateur, qui n'est pas obligatoirement la personne ayant droit au rendement (intervalle entre la date d'aliénation et la date de transfert). Dans de tels cas, le dépositaire central ou les banques qui lui sont affiliées annulent le rendement auprès de l'aliénateur et le crédite au cocontractant légitime. Les deux cocontractants disposant alors d'un justificatif, un double remboursement de l'impôt anticipé ne saurait être exclu. D'après la pratique en vigueur, un impôt anticipé est prélevé pour la seconde fois au titre du versement compensatoire.

Présentation schématique de la pratique en vigueur pour les transactions cum-ex



La pratique en vigueur pour les versements compensatoires s'appuyait sur le principe du prélèvement multiple de l'impôt anticipé (c.-à-d. sur le rendement initial et le versement compensatoire) et de son remboursement multiple (également sur le rendement initial et le versement compensatoire). On évitait ainsi qu'une seule perception de l'impôt anticipé (sur le rendement initial) ne donne lieu à plusieurs remboursements (sur le rendement initial et le versement compensatoire).

Dans son arrêt du 21 novembre 2017²⁷, le Tribunal fédéral a cependant décidé qu'il n'existait pas de base légale suffisante pour prélever l'impôt anticipé sur le versement compensatoire, même si cette pratique a donné un résultat adéquat. Cet arrêt a engendré de l'incertitude et des risques au niveau tant de la branche que des autorités fiscales. En effet, l'existence de plusieurs justificatifs pourrait conduire à de nombreux remboursements de l'impôt anticipé, bien que celui-ci n'ait été perçu qu'une seule fois, voire pas du tout.

Le Conseil fédéral propose de régler dans la loi le traitement des versements compensatoires au titre de l'impôt anticipé. Afin de ne créer aucune lacune indésirable, tous les objets fiscaux au sens de l'art. 4, al. 1, let. a à c, sont ici inclus, bien que, du point de vue actuel, les versements compensatoires sur les rendements de participations (art. 4, al. 1, let. b) soient surtout pertinents en l'espèce.

Désormais, l'impôt anticipé sera prélevé explicitement non seulement sur le rendement initial, mais également sur le versement compensatoire. Ce système permet au

²⁷ ATF 2C_123/2016

moins dans une certaine mesure d'éviter que l'impôt ne soit remboursé à tort plusieurs fois. En particulier dans les relations internationales, un remboursement multiple ne peut pas être exclu. Le système renforce en outre la fonction de garantie de l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Cette proposition tient compte à la fois des souhaits relatifs à la sécurité juridique exprimés par la branche et des intérêts du fisc.

Les *al. 2 à 4* correspondent aux art. 4, al. 2, et 9, al. 3, du droit en vigueur. Seules des modifications linguistiques ou des précisions sont apportées. Les sociétés d'investissement à capital fixe au sens de l'art. 110 LPCC sont déjà assimilées aux sociétés de capitaux (art. 9, al. 3, du droit en vigueur). Le droit civil considère les sociétés anonymes en commandite comme des sociétés de capitaux, mais cela est désormais clairement établi aux fins de l'impôt anticipé.

Remarque préalable sur les art. 5 à 5c

L'art. 5 en vigueur règle toutes les exceptions à l'application de l'impôt anticipé. Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral avait proposé de le dissocier en blocs thématiques. Il conserve cette idée par souci de lisibilité, même si aucune nouvelle exception n'est suggérée.

Art. 5 2. Exceptions, a. Réserves et bénéfiques de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives

La disposition correspond à l'art. 5, al. 1, let. a et e, du droit en vigueur. Elle règle – à l'exception des réserves issues d'apports de capital (cf. commentaire de l'art. 5a) – les exceptions relatives aux réserves et bénéfiques de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives. Seules des modifications linguistiques ou des précisions sont apportées.

Art. 5a b. Réserves issues d'apports de capital

Les dispositions sur le remboursement de réserves issues d'apports de capital correspondent à l'art. 5, al. 1^{bis} à 1^{sexies}, du droit en vigueur. Seules des modifications linguistiques et des précisions sont apportées.

Art. 5b c. Intérêts

Cet article sur les exceptions relatives aux revenus d'intérêts correspond dans une large mesure à l'art. 5, al. 1, let. c et d, et 2, du droit en vigueur, pour autant que les dérogations soient encore nécessaires.

Indiquée à l'*al. 1, let. a*, l'exception pour les intérêts n'excédant pas 200 francs par an s'applique à tous les intérêts des avoirs de clients. La *let. b* concerne les revenus d'intérêts des produits servant à la prévoyance. Les revenus d'intérêts sont donc également soumis à l'impôt anticipé en vertu de l'art. 7.

Les exceptions relatives aux autres revenus d'intérêts qui figurent à l'art. 5, al. 1, let. g à i, du droit actuel ne sont plus nécessaires, car l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts est supprimé, sauf pour les intérêts des avoirs de clients.

L'*al. 2* correspond à l'art. 5, al. 2, du droit en vigueur et doit être maintenu.

Art. 5c d. Placements collectifs de capitaux

Les dispositions d'exception de l'art. 5, al. 1, let. b, du droit en vigueur concernant les bénéficiaires en capital réalisés dans un PCC suisse au sens de la LPCC sont reprises avec des précisions et sont adaptées sur le plan linguistique.

En pratique et selon le droit en vigueur, les PCC suisses peuvent renoncer à prélever l'impôt anticipé si la loi prévoit une exception pour les placements directs (en particulier concernant les instruments TBTF). Étant donné que le Conseil fédéral renonce à modifier les prescriptions relatives aux bonifications des PCC suisses (ch. 1.2.1) et que les dispositions d'exception concernant les intérêts des instruments TBTF sont abrogées (art. 5, al. 1, let. g et i, du droit en vigueur), il n'y a pas de *statu quo* en la matière, mais bel et bien un changement. Dorénavant, les intérêts des instruments TBTF obtenus par l'intermédiaire de PCC suisses ne peuvent plus être exonérés. L'importance pratique de cette mesure devrait toutefois être faible, car les intérêts de ces instruments sont rarement générés de la sorte. La stabilité financière recherchée à travers ces exceptions n'est donc pas menacée.

Art. 7, al. 3

Seul le renvoi est adapté. Le versement d'une prestation en capital en vertu d'une assurance sur la vie reste soumis à l'impôt anticipé.

Art. 9, al. 2 et 3

L'art. 9, al. 2, en vigueur est superflu et peut être abrogé en raison de la nouvelle définition d'une banque et d'une caisse d'épargne qui renvoie à la LB (art. 4, al. 1, let. a).

Le contenu normatif de l'al. 3 a été transféré, avec quelques adaptations linguistiques et précisions, à l'art. 4, al. 3 et 4. Cet alinéa peut donc être abrogé.

Art. 10 Titre marginal: B. Obligation fiscale, I. Contribuable

L'al. 1 reprend le droit en vigueur sans le modifier.

L'al. 2 correspond à la 1^{re} phrase de l'al. 2 du droit en vigueur. Le contenu normatif de la 2^e phrase est transféré, avec quelques adaptations linguistiques et précisions, à l'art. 15, al. 1^{er}.

L'al. 3 définit la personne assujettie à l'impôt anticipé grevant les versements compensatoires (art. 4, al. 1, let. d): l'obligation fiscale incombe à la personne qui verse, vire, crédite, compense ou impute des rendements imposables. En pratique, il s'agit généralement d'une banque (des fiduciaires, par ex., sont également envisageables). Celle-ci exécute le paiement pour le prêteur. Par conséquent, la banque ou la caisse d'épargne du prêteur est en l'occurrence assujettie à l'impôt. En cas de transactions cum-ex, le dépositaire central ou la banque du cocontractant qui effectue l'extourne sont soumis à l'impôt.

Le projet ne limite pas l'obligation fiscale aux débiteurs fiscaux suisses, même s'il a conscience que l'applicabilité auprès des débiteurs fiscaux étrangers se heurtera à des obstacles juridiques. Cette approche est nécessaire, car des banques étrangères effectuent elles aussi des versements compensatoires. Dans de tels cas, un remboursement

(partiel) de l'impôt anticipé sur ces versements restera possible, même si cet impôt n'est pas versé.

Art. 11, al. 2

Seul le terme «affidavit» est supprimé, puisque sa définition découle déjà du texte de la loi et que le terme n'apparaît pas ailleurs dans celui-ci.

Art. 12, al. 1

Cette disposition correspond pour l'essentiel au droit en vigueur. Dans le domaine des gains provenant de jeux d'argent, de jeux d'adresse et de loteries destinés à promouvoir les ventes, le renvoi à l'art. 6 LIA en vigueur apporte une simplification linguistique qui n'entraîne aucune modification.

Cet article règle désormais aussi la naissance de la créance fiscale dans le domaine des versements compensatoires. Comme pour les rendements initiaux, il est prévu dans ce cas que la créance fiscale naît lorsque le versement compensatoire devient exigible. Le versement compensatoire échoit au même moment que le rendement initial. Ce moment est connu du débiteur de l'impôt (cf. commentaire de l'art. 10, al. 3).

Art. 13, al. 1, let. a

Cette disposition correspond dans une large mesure au droit en vigueur. Seules sont apportées des simplifications linguistiques et une adaptation des renvois conformément aux modifications d'articles précédents.

Art. 14, al. 1

Cette disposition règle le transfert de l'impôt anticipé à l'investisseur. Rien ne change sur le plan matériel. La formulation est simplement adaptée de manière à ce que l'impôt anticipé soit désormais également perçu pour les intérêts découlant des avoirs de clients. Cela est nécessaire parce qu'une déduction ne peut être opérée que pour les personnes physiques domiciliées en Suisse.

Art. 15, al. 1 et 1^{bis}

L'al. 1 correspond au droit en vigueur. Seules des adaptations et des précisions de nature linguistique sont apportées. La teneur normative de *l'al. 1^{bis}* correspond à celle de l'art. 10, al. 2, LIA en vigueur, avec quelques adaptations et précisions linguistiques.

Art. 16, al. 1, let. a et c

La let. a correspond au droit en vigueur en ce qui concerne la date d'échéance de la créance de l'impôt anticipé portant sur les revenus d'intérêts. En revanche, comme seuls les intérêts sur les avoirs de clients sont désormais soumis à l'impôt anticipé, le champ d'application de cette disposition est réduit en conséquence.

La let. c correspond au droit en vigueur. Seules des simplifications linguistiques sont apportées.

Art. 20a, al. 1, et 21, al. 1, let. b

Ces dispositions correspondent au droit en vigueur. Seules des simplifications linguistiques sont apportées.

Art. 26 (3. Placements collectifs de capitaux) et 27 (4. Porteurs de parts d'un placement collectif suisse de capitaux domiciliés à l'étranger)

Ces dispositions correspondent au droit en vigueur. Seules des précisions linguistiques sont apportées.

Art. 28, al. 1 et 2

L'al. 1 en vigueur peut être abrogé, puisque, en tant que personne morale, les États étrangers ne sont plus concernés par la déduction de l'impôt anticipé sur les avoirs de clients auprès des banques et des entreprises d'assurance; tous les autres revenus d'intérêts ne sont pas soumis à l'impôt anticipé (cf. commentaire de l'art. 4, al. 1, let. a).

L'al. 2 correspond dans une large mesure au droit en vigueur. Son champ d'application se limite à présent aux avoirs de clients, puisque seuls ces revenus d'intérêts sont désormais soumis à l'impôt anticipé.

Art. 56 e. Recours au Tribunal fédéral

Outre le requérant, l'AFC n'est à présent plus la seule à avoir qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. L'office cantonal de l'impôt anticipé directement concerné, qui connaît mieux le dossier, peut désormais recourir de sa propre initiative devant le Tribunal fédéral.

Art. 61 à 64

Les modifications de nature rédactionnelle apportées à ces articles visent à adapter les dispositions pénales qu'ils contiennent aux normes en vigueur. De même, la codification, dans des dispositions séparées, des actes commis intentionnellement ou par négligence ainsi que la peine différente encourue dans ces deux cas constituent des adaptations aux standards actuels. Dans la pratique, des peines différentes étaient déjà appliquées pour l'intentionnalité et la négligence, de sorte que cette modification n'entraînera pas de changement dans l'application du droit.

- *Art. 61, 62 et 63*: ces articles sont remaniés de sorte que la peine encourue apparaisse à chaque fois en début de phrase.
- *Art. 61 et 62*: la réserve relative aux dispositions pénales de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (art. 14 à 16)²⁸ inscrite dans le droit en vigueur est supprimée, car elle est de nature purement déclaratoire.

²⁸ RS 313.0

- *Art. 61 et 62*: l'intentionnalité et la négligence d'une soustraction et d'une mise en péril de l'impôt anticipé sont réglées dans des alinéas distincts. La peine en cas d'intentionnalité correspond au droit en vigueur. La peine maximale pour la soustraction par négligence est fixée à 10 000 francs ou, s'il en résulte un montant supérieur, au montant de l'impôt soustrait ou de l'avantage illicite. Pour la mise en péril de l'impôt anticipé par négligence, une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 francs est introduite. Les infractions commises par négligence sont considérées comme punissables, mais pas dans la même mesure que les infractions commises intentionnellement. Il semble ainsi approprié de fixer le montant de la peine maximale pour les infractions commises par négligence à un tiers de la peine prévue pour les infractions intentionnelles. Le montant de la peine maximale pour les infractions commises intentionnellement ne change pas.
- *Art. 64: l'al. 1, let. b*, ne contenir que le minimum nécessaire en application du principe de précision de la base légale. Seul devra être passible d'une amende le non-respect d'une décision. Les autres éléments de la disposition se sont révélés être sans importance dans la pratique et doivent donc être supprimés. La négligence est intégrée à la phrase introductive, si bien que l'al. 2 n'est plus nécessaire.

Art. 69

Étant donné que les revenus des intérêts sur les obligations ne sont plus soumis à l'impôt anticipé, l'exception peut être abrogée.

Art. 70e VII. Disposition transitoire relative à la modification du ...

La nouvelle réglementation sera applicable à tous les rendements qui échoiront à partir de son entrée en vigueur. C'est donc la date d'échéance et non celle du versement qui est déterminante. Cela signifie notamment qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, seuls les intérêts échus sur les avoirs de clients seront soumis à l'impôt anticipé. Pour tous les autres revenus, l'impôt anticipé ne sera dès lors plus déduit lors de l'arrivée à échéance des intérêts.

5.2 **Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)**

Art. 1, al. 1, let. b, ch. 1 et 6, let. b^{bis} et b^{ter}

L'*art. 1* définit les éléments soumis au droit de timbre de négociation.

Le négoce d'obligations suisses n'est désormais plus soumis au droit de timbre de négociation, c'est pourquoi l'*al. 1, let. b, ch. 1*, du droit en vigueur est abrogé. Les obligations étrangères, qui restent soumises au droit de timbre de négociation, sont mentionnées à l'*al. 1, let. b^{bis}*.

Quant aux modifications de l'*al. 1, let. b^{ter}*, elles ne correspondent qu'à des adaptations de nature rédactionnelle et à des modifications de renvois.

Art. 13, al. 2, let. a, ch. 1, abis, b et c

L'art. 13 définit les titres dont le commerce est soumis au droit de timbre de négociation. L'abrogation proposée de l'*al. 2, let. a, ch. 1*, garantit que les obligations suisses ne sont pas soumises au droit de timbre de négociation. Les obligations suisses ne sont pas pertinentes pour la qualification en tant que commerçant de titres. Néanmoins, le nombre de commerçants de titres ne devrait diminuer que faiblement étant donné que ceux-ci disposent généralement d'autres titres en stock.

La 2^e phrase de l'*al. 2, let. b*, est supprimée. Elle se rapporte à des prescriptions qui ne sont plus en vigueur, et est par conséquent superflue.

À la *let. c*, seul le renvoi à la *let. abis* est ajouté.

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

À la *let. a*, les obligations suisses sont supprimées puisqu'elles ne sont plus soumises au droit de timbre de négociation.

La *let. f* exonère du droit de timbre de négociation notamment l'émission d'obligations étrangères. Selon le droit actuel, il faut que ces obligations soient libellées en monnaie étrangère. Cette exigence peut être supprimée, car on ne se fonde pas sur la monnaie pour déterminer si une obligation est suisse ou étrangère. C'est le siège de l'émetteur qui est déterminant.

À la *let. g*, l'exception peut être limitée aux papiers monétaires étrangers, car les papiers monétaires suisses ne constituent plus des éléments soumis au droit de timbre de négociation.

Art. 45, 46, al. 1 et 1bis, et 47

Il s'agit de modifications analogues à celles qui concernent l'impôt anticipé (cf. commentaires des art. 61 à 64).

5.3 Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)

Art. 77, al. 1, let. e

Il peut être important que l'AFC ait accès au référentiel central pour consulter les données relatives aux transactions sur dérivés. L'AFC peut notamment utiliser ces données existantes dans le cadre des contrôles des entreprises en matière d'impôt anticipé et de droits de timbre pour identifier les différentes (contre)parties et garantir le règlement correct de l'impôt. Il est ainsi possible d'éviter des remboursements injustifiés en cas de dépouillement de dividendes. Selon l'ancien droit, il était possible de trouver, dans le registre des négociations tenu par les banques, les contreparties de transactions motivées par des raisons fiscales. Avec la création de la contrepartie centrale, seule celle-ci est désormais indiquée dans le registre des négociations; la contrepartie qui opère en arrière-plan reste cachée. Pour l'autorité fiscale, la nécessité de solliciter une entraid administrative ou judiciaire dans ce genre de cas représente un

effort disproportionné, qui ralentirait notablement le travail de l'AFC dans ce domaine.

6 Conséquences

6.1 Base de données

L'estimation des conséquences financières présentée ci-dessous repose sur les données de l'AFC relatives aux entrées et aux remboursements de l'impôt anticipé, sur les statistiques de la Banque nationale suisse (BNS) relatives aux portefeuilles de titres des investisseurs domiciliés en Suisse et à l'étranger avec contreparties en Suisse et à l'étranger ainsi que sur l'impôt résiduel sur les revenus d'intérêts, pondérés par pays, convenus dans les CDI. La base de ces données est généralement l'année 2019. L'estimation ne contient aucune extrapolation du niveau futur de recettes de l'impôt anticipé, mais se rapporte au produit de l'impôt anticipé de 2019.

En prélude à la consultation, l'AFC avait chargé BAK Economics d'étudier les effets dynamiques à plus long terme d'une réforme étendue de l'impôt anticipé et de la suppression des droits de timbre (à l'exception du droit de timbre sur les primes d'assurances)²⁹. Cette étude a également été prise en considération dans le cadre de l'estimation des effets de la réforme.

La baisse des recettes liée aux modifications de la législation concernant le droit de timbre de négociation est entièrement supportée par la Confédération, celle qui découle de la réforme de l'impôt anticipé l'est à raison de 90 %. Pour les impôts sur le revenu et sur le bénéfice, les effets de la réforme concernent à la fois la Confédération, les cantons et les communes. Pour les impôts sur le revenu et sur la fortune, ils sont supportés majoritairement si ce n'est exclusivement par les cantons et les communes.

En ce qui concerne tous les composants des effets statiques estimés, il existe des incertitudes dues d'une part aux données incomplètes et d'autre part au niveau des taux d'intérêt. Premièrement, il n'est pas possible de chiffrer certains éléments de la réforme par manque de données. Deuxièmement, l'estimation des éléments pour lesquels les données sont limitées repose sur une série d'hypothèses sujettes à caution. Troisièmement, les pertes de recettes augmenteront automatiquement en cas de relèvement du niveau des taux. Quatrièmement, toutes les adaptations de comportement n'ont pas pu être modélisées. Et cinquièmement, les estimations s'appuient sur le niveau du produit de l'impôt anticipé d'avant la crise du COVID-19 et ne rendent donc pas compte des effets éventuels de celle-ci.

²⁹ BAK Economics, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung* (Conséquences économiques d'une réforme des droits de timbre et de l'impôt anticipé, étude mandatée par l'AFC), juin 2019, consultable sous: www.bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/BAK_Economics_Wirkungsanalyse_Reform_Stempelabgabe_Verrechnungssteuer.pdf (disponible en allemand uniquement).

6.2 Conséquences pour la Confédération

S'agissant des conséquences sur les finances de la Confédération, il convient de distinguer trois types d'effets de la réforme: les effets uniques à court terme (concernant l'impôt anticipé), les effets statiques récurrents (concernant l'impôt anticipé et le droit de timbre de négociation) et les effets dynamiques à plus long terme (concernant l'impôt anticipé, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur la fortune).

6.2.1 Effets uniques à court terme

Le remboursement de l'impôt anticipé aux investisseurs³⁰ peut être demandé jusqu'à trois ans après l'échéance de la prestation, ce qui implique que des demandes de remboursement seront encore déposées au cours de la première année qui suit l'entrée en vigueur de la réforme (et, à un rythme décroissant, au cours des deux années suivantes), alors que dans le même temps, plus aucun impôt anticipé ne sera prélevé sur les revenus des intérêts (sauf pour les intérêts versés sur les avoirs de clients³¹)³².

Ces effets sont uniques et ne persistent pas plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Ils peuvent être compensés par des provisions constituées antérieurement. Le tableau 1 présente les effets estimés.

Pour les investisseurs domiciliés à l'étranger, il a été supposé que 32 % des remboursements sont demandés pendant la même période (t), que 43 % concernent l'année précédente (t-1) et que les 25 % restants portent en majeure partie sur la période t-2 (14 %) et dans une moindre mesure sur la période t-3 (11%)³³.

³⁰ L'estimation relative aux investisseurs domiciliés à l'étranger porte sur tous les groupes d'investisseurs, c'est-à-dire les investisseurs privés domiciliés à l'étranger, les personnes morales sises à l'étranger et les placements collectifs de capitaux étrangers.

³¹ Étant donné que les répercussions financières de la réforme de l'impôt anticipé sont estimées à l'aide de données agrégées, il n'est pas tenu compte du fait que, pour les avoirs de clients, aucun impôt anticipé n'est perçu sur les montants d'intérêts inférieurs à 200 francs. Par conséquent, le rendement calculé pour les avoirs de clients est sans doute légèrement trop faible. Comme les rendements sont pertinents pour le calcul de l'impôt résiduel, les pertes de recettes découlant de la disparition de l'impôt résiduel sont sans doute légèrement sous-évaluées.

³² Dans le système actuel, l'impôt anticipé s'applique au niveau des PCC. Les PCC suisses peuvent demander un remboursement. Pour les PCC étrangers, le remboursement échoue souvent en raison d'obstacles pratiques ou juridiques. Par suite de la réforme de l'impôt anticipé, le revenu des intérêts qui alimente le PCC sera exonéré de l'impôt anticipé au niveau du PCC. Pour les PCC suisses, cela aura uniquement un effet sur les liquidités, alors que pour les PCC étrangers, il en découlera un effet unique à court terme (et aussi un effet statique récurrent). Cet effet unique à court terme figure dans les chiffres du tableau 1 pour les personnes domiciliées à l'étranger qui investissent dans des PCC étrangers.

³³ La répartition en pourcentage découle d'une analyse des demandes de remboursement des demandeurs sis à l'étranger effectuées à partir de 2007.

Pour les personnes morales sises en Suisse, y compris les PCC suisses³⁴, il a été estimé que 55 % des remboursements sont effectués durant la même période, 40 % lors de la période précédente et 5 % au cours des périodes t-2 et t-3³⁵.

La base pour les personnes physiques domiciliées en Suisse a été légèrement corrigée à la baisse par rapport à celle des personnes morales, puisque dans ce groupe, les intérêts sur les avoirs de clients restent assujettis à l'impôt anticipé. S'agissant du modèle de remboursement, il est supposé, pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, que tous les remboursements auront lieu dans des périodes ultérieures, dont 70 % se rapporteront à la période précédente, 25 % à la période t-2 et 5 % à la période t-3³⁶.

Les valeurs estimées sur la base du modèle de provisions ont été légèrement réduites pour les personnes physiques domiciliées en Suisse et pour les investisseurs domiciliés à l'étranger, afin de tenir compte du fait que tous les droits au remboursement ne débouchent pas effectivement sur un remboursement³⁷.

³⁴ L'utilisation ci-après de la notion de personne morale domiciliée en Suisse inclut les PCC suisses, bien que ces derniers n'aient souvent pas la personnalité morale.

³⁵ La base à laquelle se rapporte le modèle de remboursement a été obtenue à partir des recettes de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts, soit quelque 2,2 milliards de francs. Sur ce montant, la part imputable aux personnes morales domiciliées en Suisse a été estimée en partant de l'hypothèse que celle-ci correspond à la part des personnes morales pour la catégorie de placement concernée. À son tour, cette part a été obtenue grâce à des données de la BNS permettant de calculer dans quelle mesure les différents groupes d'investisseurs investissent dans les diverses catégories de placements (actions, obligations, argent liquide et avoirs de clients ainsi que parts de PCC). Dans les périodes considérées, la part des personnes morales au total des remboursements s'élevait à un peu plus de 50 %. L'autre moitié relevait dans une plus faible mesure de personnes physiques domiciliées en Suisse ainsi que des investisseurs domiciliés à l'étranger. L'estimation se fonde sur les données de la BNS relatives au portefeuille de titres des investisseurs domiciliés à l'étranger, des entreprises financières et non-financières ainsi que des ménages privés (suisses).

³⁶ Ce modèle ressort des remboursements des années écoulées. Quelques rares cantons prévoient la possibilité d'un remboursement séparé. Cet effet a été négligé pour représenter le modèle de remboursement pour les personnes physiques domiciliées en Suisse en raison de son peu d'importance sur le plan quantitatif.

³⁷ Les raisons pour lesquelles certains groupes d'investisseurs ne font pas usage de leur droit sont multiples. Toutefois, pour les personnes morales, il a été estimé que celles-ci faisaient intégralement usage de leur droit à se faire rembourser.

Au total, les pertes de recettes uniques et à court terme sont estimées à un peu plus de 1 milliard de francs³⁸. Sur ce montant, environ les deux tiers relèvent de personnes morales sises en Suisse, tandis que le reste se rapporte majoritairement à des investisseurs domiciliés à l'étranger. Pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, l'effet temporaire est relativement faible, car elles détiennent comparativement peu d'obligations suisses.

Faute de données, on a renoncé à estimer les recettes supplémentaires potentielles provenant de l'imposition proposée des versements compensatoires qui sont désormais soumis à l'impôt anticipé, tandis que les remboursements ont lieu (en partie) lors de périodes ultérieures.

³⁸ Outre l'approche utilisée ici, qui différencie les quotes-parts de remboursement en fonction de groupes de personnes et de catégories de placement, l'effet unique à court terme a été estimé à titre alternatif au moyen d'une approche quelque peu agrégée à l'aide de données de l'AFC. Cette variante a été utilisée dans le projet soumis à consultation et ne se distingue que sur le plan de la base des données (données de la statistique de l'impôt anticipé dans un cas contre données de la BNS dans l'autre cas), mais pas sur celui de la méthodologie employée au tableau 1. En utilisant les données provenant de la statistique de l'impôt anticipé, on a calculé le pourcentage du groupe concerné au remboursement total, tous types de placement confondus. Les pertes de recettes temporaires calculées sur cette base s'élèvent à environ 1,2 milliard de francs et ne sont guère éloignées de l'estimation mentionnée dans le texte. L'hypothèse implicite de l'approche agrégée est que les groupes d'investisseurs observés présentent une structure de portefeuille très similaire. Cela n'est pas toujours le cas, puisque par exemple les ménages privés détiennent relativement peu d'obligations suisses. C'est pourquoi l'effet unique à court terme n'est globalement pas très différent selon la base de données utilisée, alors qu'il existe bel et bien des différences concernant la répartition entre les divers groupes d'investisseurs. Par comparaison avec les valeurs estimatives représentées au tableau 1, l'utilisation de la statistique de l'impôt anticipé à la place des données de la BNS fait apparaître des pertes de recettes plus élevées pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, mais à l'inverse, des pertes de recettes moins élevées pour les personnes morales sises en Suisse.

Tableau 1

Récapitulation de l'estimation des effets uniques et à court terme (en millions de francs)

| Revenus d'intérêts / cercles de personnes | Pourcentage de remboursement au cours d'une année ultérieure à l'année de perception de l'impôt (hypothèse) | Effet temporaire (en millions de francs) |
|--|---|--|
| Investisseurs domiciliés à l'étranger | 68 % | – 291 |
| Personnes morales domiciliées en Suisse et PCC | 45 % | – 662 |
| Personnes physiques domiciliées en Suisse | 100 % | – 85 |
| Pour mémoire: versements compensatoires | | Les recettes supplémentaires ne sont pas quantifiables |
| Total | | –1038 |

6.2.2 Effets statiques récurrents

La réforme entraîne des pertes de recettes statiques récurrentes, car les revenus des intérêts pour les investisseurs précédemment imposés ne sont plus soumis à l'impôt anticipé. Les catégories de placements et les cercles des investisseurs concernés sont les mêmes que pour les effets uniques à court terme. Le tableau 2 contient une estimation des effets statiques récurrents.

Étant donné que les revenus d'intérêts pour les investisseurs domiciliés à l'étranger sont désormais exonérés de l'impôt anticipé, la disparition de l'impôt résiduel entraîne – par rapport au produit de l'impôt anticipé en 2019 – des pertes de recettes annuelles estimées à 92 millions de francs.

Par ailleurs, d'autres pertes de recettes sont également à prévoir, puisqu'il faut partir du principe que les investisseurs n'ont pas encore demandé le remboursement de l'impôt pour un certain pourcentage de revenus d'intérêts frappés d'un impôt anticipé remboursable aujourd'hui. Sur la période allant de 1995 à 2016³⁹, la quote-part moyenne de remboursement (toutes catégories de placements et tous cercles d'investisseurs confondus) était d'environ 84 %, alors que le droit au remboursement estimé pour les investisseurs étrangers était de l'ordre de 440 millions de francs en 2019 pour les revenus des intérêts. Si 16 % du montant remboursable n'est pas réclamé, les pertes de recettes atteignent 70 millions de francs.

³⁹ Seule la période allant jusqu'à 2016 compris a été retenue, car les investisseurs pourraient attendre avant de demander le remboursement à cause des intérêts négatifs et que, de ce fait, les quotes-parts de remboursement des dernières années pourraient subir une distorsion vers le bas.

On a supposé que les personnes morales sises en Suisse demandent aujourd’hui le remboursement en temps utile. Cependant, des effets sur les liquidités peuvent tout de même se produire, car un certain temps s’écoule entre la perception et le remboursement. Dans le contexte actuel des taux, dans lequel les investisseurs peuvent différer les demandes de remboursement en raison des intérêts négatifs, l’effet est négligeable. Même dans un contexte de taux normalisé, la baisse des recettes annuelles induite par le désavantage de liquidité que connaîtrait désormais la Confédération ne devrait s’élever qu’à quelques dizaines de millions de francs.

Tableau 2

Récapitulation de l’estimation des effets statiques récurrents sur les recettes de l’impôt anticipé (en millions de francs)

| Revenus d’intérêts / cercles de personnes | Effet sur les recettes (pertes de recettes en millions de francs par rapport à la situation actuelle) |
|--|---|
| Investisseurs domiciliés à l’étranger: perte sur l’impôt résiduel | – 92 |
| Investisseurs domiciliés à l’étranger: remboursement de l’impôt anticipé non réclamé | – 70 |
| Personnes morales sises en Suisse (effet sur les liquidités) | ≈ 0 |
| Personnes physiques domiciliées en Suisse (effet sur les liquidités) | ≈ 0 |
| Personnes physiques domiciliées en Suisse: remboursement de l’impôt anticipé non réclamé | – 10 |
| Pour mémoire: versements compensatoires | Recettes supplémentaires non quantifiables |
| Total | –172 |

Pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, les revenus d’intérêts (à l’exception des intérêts sur les avoirs de clients et sur les placements détenus indirectement) ne sont plus soumis à l’impôt anticipé. Il en découle un effet sur les liquidités, puisqu’une année (au moins) s’écoule entre la perception et le remboursement de l’impôt anticipé. Cet effet est néanmoins négligeable dans l’environnement actuel des taux d’intérêt.

En revanche, des pertes de recettes sont subies au niveau de l’impôt anticipé, dans la mesure où son remboursement n’a pas encore été réclamé jusqu’ici. Le montant de ces pertes de recettes dépend largement de la part des titres suisses porteurs d’intérêts encore non déclarés. Conformément aux données de la BNS, les ménages privés détenaient en 2018 des titres de créances suisses pour un volume de quelque 30 milliards de francs. Si l’on prend pour hypothèse un rendement d’environ 1 % sur ces placements, il en découle globalement un rendement du capital de l’ordre de 300 millions

de francs. Sur cette base, le volume de l'impôt anticipé pour les titres suisses porteurs d'intérêts des ménages privés est estimé à environ 100 millions de francs.

Si l'ensemble de ces revenus n'étaient pas déclarés, les pertes de recettes s'élèveraient à environ 100 millions de francs pour l'impôt anticipé. Étant donné que la non-déclaration intégrale ne constitue pas une hypothèse réaliste, des analyses de sensibilité ont été effectuées, dans lesquelles la part des titres suisses porteurs d'intérêts non déclarés jusqu'à présent se situe entre 1 % et 20 %. Il en découle des pertes de recettes potentielles de 1 à 20 millions de francs par an. Le Conseil fédéral ignore à combien s'élève la part des rendements de la fortune non déclarés jusqu'à présent, de sorte que les estimations relatives aux effets statiques récurrents se fondent sur une part non déclarée de 10 %. Sur la base de cette hypothèse, les pertes de recettes attendues sont estimées à 10 millions de francs (cf. tableau 2).

En revanche, concernant les personnes qui ne déclaraient pas jusqu'à présent les revenus d'intérêts soumis à l'impôt anticipé, aucune perte de recettes supplémentaire n'est à escompter pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur la fortune. Les pertes de recettes présentées dans le tableau 2 constituent une estimation statique qui ne tient pas compte du fait que les investisseurs pourraient s'adapter à la nouvelle situation (cf. ch. 6.2.3).

Parallèlement aux mesures prises au niveau de l'impôt anticipé, le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses est abrogé. L'AFC ne connaît pas le montant des recettes provenant du négoce d'obligations suisses. Pour estimer les effets de cette mesure, l'AFC a réalisé une enquête auprès des banques en 2020. Dans cette enquête, les paiements des banques sont ventilés entre les PCC, les droits de participation et les obligations et une distinction est faite, pour toutes les catégories, entre les placements suisses et les placements étrangers. Sur la base des résultats de cette enquête réalisée en 2020, la baisse des recettes découlant de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses est estimée à environ 25 millions de francs.

Au total, les pertes de recettes statiques récurrentes découlant d'une réforme de l'impôt anticipé et de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses sont estimées à environ 195 millions de francs, la réforme de l'impôt anticipé en constituant la plus grande part avec 170 millions de francs. Dans un contexte de taux plus élevés, la baisse des recettes serait également plus marquée.

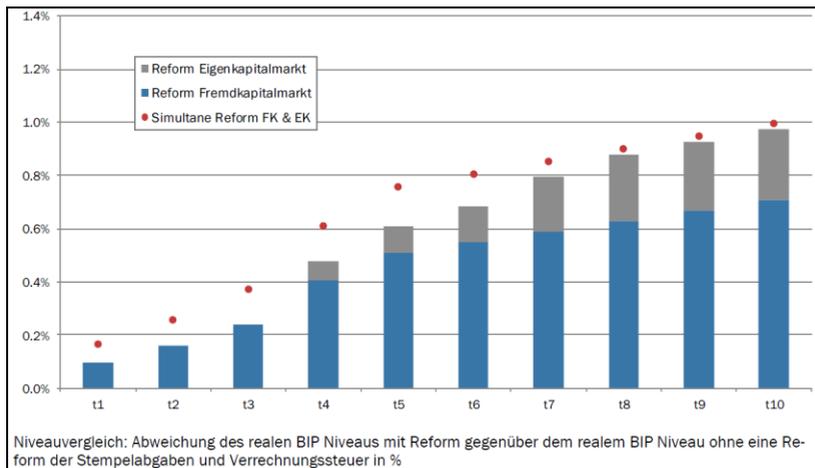
6.2.3 Effets dynamiques à plus long terme

La réforme permet aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse à de meilleures conditions. Parallèlement, les obstacles que la législation sur l'impôt anticipé met au financement au sein d'un groupe sont supprimés. Viennent s'y ajouter des effets positifs pour la place financière suisse et pour le secteur du conseil juridique et du conseil en entreprise, avec l'appui desquels de tels financements sont réalisés. Ces effets économiques positifs engendrent des recettes supplémentaires pour la Confédération, les assurances sociales, les cantons et les communes.

En prélude à la consultation, l'AFC a chargé BAK Economics d'étudier les effets dynamiques à plus long terme d'une réforme étendue de l'impôt anticipé et de la suppression des droits de timbre (à l'exception du droit de timbre sur les primes d'assurance). BAK Economics a analysé non seulement une mise en œuvre simultanée des deux éléments de la réforme, mais aussi un scénario en deux étapes, dans lequel les éléments de la réforme en lien avec les capitaux de tiers sont appliqués en premier, et les éléments en lien avec les capitaux propres dans un second temps, à partir de la quatrième année. Bien que l'analyse ait porté sur une réforme du marché des capitaux étrangers qui allait plus loin que la présente réforme, elle fournit tout de même des indications utiles sur les effets dynamiques à plus long terme de la réforme⁴⁰. L'illustration 7 montre les effets sur le PIB réel que l'engendrerait la réforme du fait du renforcement de l'attrait économique de la Suisse en comparaison avec un scénario sans réforme⁴¹. Le PIB réel serait supérieur d'environ 0,7 % après dix ans et d'environ 0,5 % après cinq ans à celui en cas de maintien du *statu quo*.

Illustration 7

Effets sur la place économique suisse d'un renforcement du marché des capitaux propres et des capitaux de tiers



Source: BAK Economics, 2019, p. 67

⁴⁰ La réforme de l'impôt anticipé analysée par BAK Economics était plus étendue dans le sens où les bonifications des PCC suisses n'auraient pas été garantis avec l'impôt anticipé. Par ailleurs, elle prévoyait la suppression du droit de timbre de négociation sur l'ensemble des obligations (et pas seulement sur les obligations suisses).

⁴¹ BAK Economics identifie trois canaux par lesquels passent les processus d'adaptation. Le canal de la place économique est de loin le plus important. Par ailleurs sont identifiés un canal des investissements (les conditions de financement des entreprises opérant déjà en Suisse s'améliorent) et la réallocation de fonds du secteur public vers le secteur privé (incidence budgétaire).

Si l'on postule qu'il existe un rapport de proportionnalité entre l'évolution du PIB et celle des recettes fiscales (ce qui est une hypothèse centrale sous-jacente au frein à l'endettement), alors les recettes fiscales de la Confédération devraient être plus élevées de 0,5 % après cinq ans et de 0,7 % après dix ans qu'en l'absence de réforme. Les recettes fiscales de la Confédération ayant été de quelque 67 milliards de francs en 2020, le potentiel de recettes supplémentaires pour la Confédération pourrait atteindre quelque 350 millions de francs cinq ans après la réforme. Partant, la réforme pourrait être autofinancée également au niveau fédéral après quatre ou cinq ans environ. Les recettes supplémentaires proviendraient essentiellement des impôts sur le bénéfice et sur le revenu et de la TVA.

Il faut toutefois noter que BAK Economics a considéré un renforcement accru du marché des capitaux de tiers et que les résultats de l'enquête dépendent d'une multitude d'hypothèses⁴². Par ailleurs, les besoins en francs suisses et les conditions de refinancement sont également importants pour l'attrait du marché suisse de capitaux. Notamment en raison de l'appréciation du franc, des débiteurs étrangers ont fait preuve de retenue concernant les émissions en francs ces dernières années. De même, les réactions d'adaptation sur le plan de l'honnêteté fiscale ont été négligées. En raison de la suppression de la fonction de garantie, la non-découverte de soustractions fiscales de personnes morales sises en Suisse peut ainsi être à l'origine de baisses de recettes. Toutefois, cet effet devrait être faible à cause de l'obligation de tenir une comptabilité et du principe de l'autorité du bilan*.

En revanche, les réactions d'adaptation des personnes physiques en matière de placements portant intérêts devraient peser davantage. La réforme conduit à un affaiblissement de la fonction de garantie qui, à son tour, a des incidences négatives sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur la fortune. Du point de vue des personnes physiques domiciliées en Suisse, une option consisterait à restructurer leur portefeuille et à percevoir avant tout des rendements provenant de placements dont l'imposition n'est pas garantie par l'impôt anticipé (désormais: intérêts provenant d'obligations suisses). Dans un tel cas, une déclaration correcte des revenus n'est pas assurée, même si la relation client demeure en Suisse.

Il est probable que les incitations à ne pas déclarer correctement restent limitées, tout du moins tant que les taux d'intérêt resteront à leur faible niveau actuel. Par ailleurs, la possibilité existe déjà aujourd'hui d'encaisser des revenus provenant de placements non grevés de l'impôt anticipé sans les déclarer. Cela peut se faire par le biais d'un placement en Suisse ou d'un placement dans un État avec lequel la Suisse n'applique pas d'EAR. L'inconvénient lié à l'affaiblissement de la fonction de garantie est ainsi compensé par les avantages d'un accroissement de l'attrait de la place économique suisse en ce qui concerne le financement par des capitaux de tiers.

Par ailleurs, s'agissant des effets sur la place économique, BAK Economics a modélisé un scénario optimiste et un scénario pessimiste en plus du scénario de référence. Une réforme visant à renforcer la place économique semble donner un résultat favorable, et ce même si l'on retient des hypothèses pessimistes. Globalement, une réforme de l'impôt anticipé sur les revenus des intérêts et une suppression du droit de timbre

⁴² BAK Economics. 2019, p. 61 à 64

de négociation sur les obligations suisses peuvent, d'un point de vue macroéconomique, être considérées comme particulièrement avantageuses, et pourraient être autofinancées à moyen terme, par la Confédération également.

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

Les cantons reçoivent 10 % des recettes de l'impôt anticipé (avant constitution de réserves pour les remboursements futurs). Ils participent donc également à raison de 10 % à la **baisse unique à court terme des recettes**, estimée à un peu plus de 1 milliard de francs. L'incidence budgétaire dépend toutefois de l'éventuelle constitution de réserves à l'échelle cantonale.

Par ailleurs, les cantons participent également à raison de 10 % à la **baisse statique récurrente des recettes** évoquée au ch. 6.2.2 pour l'impôt anticipé. En revanche, aucune perte de recettes supplémentaire sur le plan de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune n'est à attendre en lien avec les personnes qui ne déclareraient pas jusqu'à présent les revenus des intérêts soumis à l'impôt anticipé. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses n'a pas d'effet pour les cantons du point de vue statique. Globalement, l'estimation statique de la baisse des recettes induite par la réforme est de l'ordre d'à peine quelques dizaines de millions de francs.

Toutefois, **sur le plan dynamique à plus long terme**, il n'est pas exclu qu'une partie des investisseurs, qui déclaraient jusqu'alors de manière correcte en raison de la déduction de l'impôt anticipé, s'en abstiennent à l'avenir. Compte tenu de ces possibles réactions d'adaptation de la part de personnes physiques domiciliées en Suisse, il se pourrait que davantage de valeurs patrimoniales et de revenus provenant de ces avoirs ne soient plus déclarés. Dans ce cas, la baisse des recettes concernerait essentiellement l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune, qui pèsent sur les budgets cantonaux en totalité (impôt sur la fortune) ou en grande partie (impôt sur le revenu).

Néanmoins, les cantons profiteront également de **recettes supplémentaires** provenant de la stimulation du marché suisse des capitaux, ce qui devrait leur apporter des recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt sur le revenu. Globalement, en considérant les conséquences dynamiques à plus long terme, la réforme permettra aux cantons et aux communes de bénéficier, en quelques années, de recettes supplémentaires. Ces recettes supplémentaires devraient vraisemblablement se concentrer davantage sur les régions dans lesquelles le secteur financier est très présent.

6.4 Conséquences économiques

6.4.1 Effets sur la place économique et sur l'efficacité

Les effets à escompter de la présente réforme sur l'économie publique sont les suivants:

- **Renforcement des opérations d'émission (financement externe au groupe*)**: la réforme permet aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse à de meilleures conditions. On peut donc penser qu'une partie des émissions effectuées jusqu'alors à l'étranger se feront à partir de la Suisse. Dans certaines circonstances, les groupes étrangers pourraient aussi être incités à émettre des obligations à partir de notre pays.
- **Renforcement des financements au sein des groupes (trésorerie et gestion centralisée de la trésorerie)**: les financements au sein des groupes pourraient être davantage gérés à partir de la Suisse grâce à la réforme, d'une part parce que la Suisse offre, en plus d'une imposition des bénéfices comparativement faible, une sécurité juridique élevée, et d'autre part parce que le relèvement des exigences en matière de substance sur le plan international devrait déjà entraîner une tendance à la centralisation des activités des groupes. La réforme de l'impôt anticipé élimine un obstacle important, ce qui permet aux autres avantages de la place économique suisse de mieux déployer leurs effets.
- **Légère reprise des activités de gestion de titres et de fortune**: une partie du portefeuille de titres géré à partir de la Suisse est actuellement gardée dans des dépôts étrangers en raison du droit de timbre de négociation. Même si la partie de la réforme relative au droit de timbre de négociation ne suffira probablement pas à rapatrier en Suisse à grande échelle ce portefeuille de titres et la valeur ajoutée qui y est associée, elle rendra plus attrayant pour les investisseurs l'achat d'obligations suisses par l'intermédiaire de négociants en valeurs mobilières suisses, du fait de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Par ailleurs, l'impôt anticipé sur les placements portant intérêts disparaît, ce qui devrait diminuer l'attrait d'un dépôt géré à l'étranger.
- **Réduction des distorsions sur le marché des capitaux**: du point de vue des entreprises, la réforme de l'impôt anticipé contribue à réduire les distorsions, puisqu'elle supprime des obstacles fiscaux existant actuellement envers l'émission d'obligations suisses. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses élimine en outre les désavantages fiscaux d'un financement sur le marché des capitaux par rapport au financement de crédits par l'intermédiaire d'une banque. Toutefois, les distorsions qui existent aujourd'hui entre placements directs et indirects seront plutôt accentuées, puisque par le biais de PCC étrangers, les revenus d'intérêts perçus seront désormais versés aux investisseurs sans l'impôt anticipé. L'acquisition de parts de PCC étrangers devient donc plus attrayante pour les investisseurs. Néanmoins, dans l'ensemble, la réforme renforce la neutralité du système fiscal sur les décisions des investisseurs, étant donné que les effets positifs l'emportent sur les effets négatifs.

- **Effets indirects ou induits:** les conséquences décrites précédemment représentent des effets directs de la réforme. La valeur ajoutée et la création d'emplois qui lui sont liées touchent en premier lieu les services financiers des entreprises et le secteur financier. En raison de la stimulation de la demande émanant de ce secteur grâce à la réforme, cette dernière a également des effets indirects ou induits pour d'autres branches, par exemple pour les entreprises suisses de conseil juridique et de conseil aux entreprises, avec l'appui desquelles les opérations décrites ci-dessus sont réalisées.

6.4.2 Charges administratives

Par rapport à d'autres variantes et à d'autres propositions antérieures, la présente réforme se caractérise par sa simplicité sur le plan administratif. En effet, les charges administratives sont plus faibles, tant en comparaison avec la situation actuelle que par rapport à la proposition contenue dans le projet soumis à consultation. Les débiteurs de l'impôt anticipé bénéficient d'un allègement de la charge administrative puisqu'ils ne sont plus obligés de prélever et de déduire l'impôt anticipé sur les revenus des intérêts, sauf pour les intérêts des avoirs de clients. L'AFC verra également sa charge administrative allégée, puisque le nombre de demandes de remboursement émanant de personnes étrangères et de personnes morales sises en Suisse devrait diminuer. Toutefois, comme les demandes concernent en majeure partie (aussi) des rendements de participations suisses, cet allègement sera sans doute faible. C'est pourquoi le projet n'a aucune incidence sur les effectifs de l'AFC.

De même, il faut s'attendre à une légère réduction de la charge administrative pour les cantons qui sont compétents pour le remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse, puisque le nombre des demandes de remboursement devrait diminuer. Cet allègement devrait toutefois rester modeste, car les autorités cantonales doivent de toute manière procéder à un contrôle de l'état des titres. La réduction de la fonction de garantie entraîne des risques fiscaux.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

En matière d'*impôt anticipé*, la Confédération dispose d'une compétence législative étendue (art. 132, al. 2, Cst.).

La Cst. ne fixe aucune exigence particulière quant à l'aménagement de l'impôt anticipé et laisse de ce fait une importante marge de manœuvre au législateur. Ce dernier doit néanmoins respecter les principes définis à l'art. 127, al. 1, Cst. (principe de la légalité) et, dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, à l'art. 127, al. 2, Cst. (principes de l'universalité et de l'égalité de traitement).

Afin de répondre aux exigences liées au principe de la légalité, le présent projet de loi définit le sujet fiscal, l'objet de l'impôt, la base de calcul et le taux.

Les principes de l'universalité et de l'égalité de traitement exigent que les impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi que les impôts sur le bénéfice et le capital soient prélevés sur les rendements et sur les actifs pour tous les contribuables. Une imposition aussi large que possible doit donc être assurée à l'aide de mesures adaptées. C'est ce que vise l'impôt anticipé dans sa fonction d'impôt de garantie. Néanmoins, en raison de sa compétence étendue, le législateur est en principe libre de ne pas soumettre certains rendements à l'impôt anticipé et d'assurer l'imposition par d'autres moyens adaptés. Ainsi, le système en vigueur ne garantit que certains revenus d'intérêts déterminés de source suisse.

Lorsque le bénéficiaire des revenus d'intérêts est une *personne morale sise en Suisse*, l'abrogation proposée de l'impôt anticipé ne pose pas de problème. Dans ce cas, l'obligation de tenir une comptabilité et le principe de l'autorité du bilan remplissent la fonction de garantie et garantissent ainsi l'assujettissement aux impôts sur le bénéfice et sur le capital. Pour les investisseurs exonérés de l'impôt sur le bénéfice (notamment pour les caisses de pensions), il n'existe aucun besoin de garantie.

Lorsque le bénéficiaire des revenus d'intérêts est une *personne physique domiciliée en Suisse*, la fonction de garantie de l'impôt anticipé est maintenue pour les *intérêts des avoirs de clients*, mais supprimée pour tous les *autres revenus d'intérêts*. Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a présenté une stratégie visant à renforcer simultanément le marché des capitaux de tiers et la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Néanmoins, les participants à la consultation ont estimé que l'impôt à l'agent payeur proposé dans le cadre du projet était d'une trop grande complexité technique (cf. ch. 1.2.1 et 2.2). Par conséquent, le Conseil fédéral renonce à donner suite à cette mesure. Il en va de même pour la solution consistant à instaurer un impôt ciblé à l'agent payeur, puisque celle-ci ne répond pas à l'objectif de renforcement de la fonction de garantie. En effet, pour tous les types de garantie partielle, les investisseurs indécis sur le plan fiscal pourraient recourir aux catégories de placements non garantis. Quant à la procédure de déclaration, aucune majorité politique n'a pour l'instant pu être réunie en sa faveur, raison pour laquelle elle a également été rejetée par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.2.1). Par conséquent, la fonction de garantie de l'impôt anticipé disparaît purement et simplement pour ces revenus, ce qui n'est pas sans poser de problème sur le plan du respect des principes de l'universalité et de l'égalité de traitement. Néanmoins, la catégorie de placements concernée est clairement définie et l'obligation de collaborer continue de s'appliquer, dans le cadre de la taxation, aux contribuables assujettis aux impôts sur le revenu et sur la fortune.

En ce qui concerne les *droits de timbre*, la Confédération et les cantons disposent d'une compétence concurrente conformément à l'art. 132, al. 1, Cst. En pareil cas, les cantons demeurent compétents tant que la Confédération ne fait pas usage de sa compétence. Si la Confédération renonce par la suite de nouveau à sa compétence, celle des cantons se «réactive». L'art. 134 Cst. interdit aux cantons et aux communes d'imposer les objets que la législation fédérale déclare *exonérés de l'impôt*. Une renonciation à exercer (de nouveau) la compétence en matière de perception du droit de timbre n'est cependant pas assimilable à une «déclaration d'exonération» au sens de l'art. 134 Cst.

Glossaire

| | |
|---|--|
| Avoirs de clients | <p>Un compte auprès d'une banque ou d'une entreprise d'assurance est considéré comme un avoir de clients. La banque et l'entreprise d'assurance sont soumises à une surveillance (voir «banque», «entreprises d'assurance»). Dans le présent contexte, il est essentiel que le compte soit révocable à tout moment. Par exemple, les dépôts à terme ou les obligations ne correspondent pas à la notion d'avoir de clients. En revanche, celle-ci englobe les dépôts d'épargne, les comptes salaires, les comptes de paiement, les dépôts de primes et autres. La notion d'avoir de clients devra être définie plus concrètement dans le cadre de directives.</p> <p>Les rendements et le capital sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur la fortune. La notion pourra être davantage précisée dans le cadre de directives d'application.</p> |
| Banque | <p>La notion de banque est définie à l'art. 1 LB et précisée dans l'ordonnance. Des banques sont considérées comme les entreprises qui sont principalement actives dans le domaine financier et en particulier qui acceptent des dépôts du public à titre professionnel ou font appel au public pour les obtenir. Les banques doivent avoir obtenu une autorisation de la FINMA pour commencer leur activité commerciale et sont soumises à la surveillance prudentielle de cette dernière. La notion de banque englobe également les caisses d'épargne.</p> |
| Compte de paiement | <p>La notion de compte de paiement désigne un compte auprès d'une entreprise d'assurance au sens de la LSA, sur lequel sont versées des prestations en faveur du client (p. ex. capital décès ou capital en cas de survie, rente garantie en cas de vie). Le compte de paiement est comparable à un avoir de client auprès d'une banque. Dans le présent contexte, il est essentiel que le compte soit révocable à tout moment.</p> <p>Les rendements et le capital sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur la fortune. La notion pourra être davantage précisée dans le cadre de directives d'application.</p> |
| Convention contre les doubles impositions (CDI) | <p>Les CDI sont des traités internationaux qui ont principalement pour but d'éviter la double imposition des personnes physiques et morales remplissant des critères de rattachement dans plusieurs pays dans le domaine fiscal (le plus souvent concernant les impôts sur le revenu et sur la fortune). Ces conventions opèrent notamment en définissant l'étendue du droit d'imposition des divers États signataires. Elles peuvent ainsi attribuer les droits d'imposition exclusivement à un État (souvent p. ex. pour les rentes) ou bien les partager entre les États (fréquemment pour</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>les revenus des participations). En cas de droit d'imposition partagé, la CDI définit souvent l'impôt résiduel (voir «impôt résiduel»).</p> |
| Dépôt de primes | <p>La notion de dépôt de primes désigne un avoir auprès d'une entreprise d'assurance au sens de la LSA. Ce dépôt est libellé au nom du preneur d'assurance et se compose des primes payées par anticipation pour des assurances. L'art. 119 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance⁴³ limite le montant maximal au total de toutes les primes futures. Le compte porteur d'intérêts peut être alimenté une seule fois ou bien de façon périodique et peut être résilié à tout moment. Le solde est remboursé en cas de décès ou à l'expiration du contrat.</p> <p>Les éventuels rendements et le capital sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur la fortune. La notion pourra être davantage précisée dans le cadre de directives d'application.</p> |
| Dépouillement de dividendes (<i>dividend stripping</i>) | <p>Dans le cas du dépouillement de dividendes, le propriétaire d'un droit de participation suisse n'ayant pas droit au remboursement, ou ayant seulement droit à un remboursement partiel, transfère la propriété de ce droit à une personne bénéficiant, dans l'idéal, du droit au remboursement intégral. Cette personne réclame ensuite le remboursement de l'impôt anticipé sur ce revenu de participation. On est en présence d'un dépouillement de dividendes lorsque le droit économique sur le dividende demeure auprès de l'ancien propriétaire du revenu de participation. Tel est notamment le cas lorsque le nouveau propriétaire est tenu de transférer les dividendes à l'ancien propriétaire. Ce dernier assume souvent les risques et les chances économiques liés à cette opération.</p> <p>Dans le cadre du dépouillement de dividendes, il est fréquent de recourir à des produits structurés, afin de faire en sorte que les risques et les chances économiques restent portés par le propriétaire initial des droits de participation de la société sise sur le territoire national.</p> <p>En cas de dépouillement de dividendes réussi, des recettes considérables sont susceptibles d'échapper au fisc.</p> |
| Désavantage de liquidité | <p>Un désavantage de liquidité dû à l'impôt anticipé apparaît par le fait que l'impôt anticipé est déduit à la source et n'est remboursé que plus tard en tout ou partie à l'investisseur. Entre la réception du rendement diminué de l'impôt anticipé et le remboursement de cet impôt, la liquidité correspondant au montant du remboursement n'est pas disponible pour l'investisseur.</p> |

⁴³ RS 961.011

| | |
|--------------------------------|--|
| Droit de jouissance | Le droit de jouissance est détenu par la personne qui, au moment de l'échéance de la prestation imposable, a le droit de disposer librement du rendement imposable sans être soumise à une quelconque obligation de transmission. Le droit de jouissance est une condition préalable au remboursement de l'impôt anticipé perçu sur les revenus des capitaux. Ce n'est que si le destinataire du rendement grevé de l'impôt anticipé possède le droit de jouissance sur le rendement de la fortune qu'il a également droit au remboursement. Le droit de jouissance est une notion qui relève de l'économie et non du droit civil. Le concept de droit de jouissance permet d'affecter correctement les revenus de capitaux au destinataire, qui peut en disposer sans tenir compte d'engagements contractuels ou juridiques de transmission. |
| Droit de timbre d'émission | Voir «droits de timbre». |
| Droit de timbre de négociation | Le droit de timbre de négociation est perçu sur le négoce d'obligations, de droits de participation et assimilés. Il est dû lorsqu'au moins une des parties participant à la transaction est un négociant suisse en valeurs mobilières. Chaque négociant participant à la transaction doit verser la moitié du droit. Le droit total est de 0,15 % du produit de la vente pour les obligations suisses et de 0,3 % pour les titres étrangers. |
| Droits de timbre | <p>Les droits de timbre sont des impôts prélevés par la Confédération sur certaines transactions juridiques déterminées, en particulier l'émission (droits de timbre d'émission) et le commerce (droit de timbre de négociation) de titres, en d'autres termes la formation et la circulation de capitaux ainsi que les paiements des primes d'assurance (droits de timbre sur les primes d'assurances). Sont exonérés des droits de timbre les actes relatifs aux transactions immobilières et aux droits de gage immobilier.</p> <p>Le droit de timbre d'émission sur les droits de participation (p. ex. actions) s'élève à 1 % et est perçu sur le montant qui est versé à la société ou à la société coopérative lors de l'émission de droits de participation ou de l'augmentation de la valeur nominale des droits de participation. Il existe une franchise unique de 1 million de francs. Le droit de timbre d'émission connaît de nombreuses dispositions spéciales et exceptions (notamment la franchise susmentionnée, les restructurations, les transferts de sièges, les assainissements, les bons de jouissance sans valeur nominale, etc.). L'obligation fiscale incombe à la société ou à la société coopérative qui émet les droits de participation (<i>sujet fiscal</i>).</p> <p>En ce qui concerne le droit de timbre de négociation, voir l'entrée correspondante dans le glossaire.</p> |

| | |
|---|---|
| Échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR) | <p>Le droit de timbre sur les primes d'assurances est perçu sur les paiements de primes pour les assurances de certains prestataires. Ce droit s'élève à 5 % de la prime en espèces (2,5 % pour les assurances-vie à prime unique). L'obligation fiscale concernant le droit de timbre incombe à l'entreprise d'assurance (sujet fiscal), sauf si l'assurance a été conclue avec une entreprise d'assurance étrangère. Dans ce cas, c'est le preneur d'assurance suisse qui doit s'acquitter du droit de timbre.</p> |
| Entreprises d'assurance | <p>Le 15 juillet 2014, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a approuvé la nouvelle norme internationale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (norme EAR). À ce jour, plus de 100 États, parmi lesquels tous les principaux centres financiers (à l'exception des États-Unis), se sont engagés à reprendre cette norme. C'est également le cas de la Suisse. La norme EAR prévoit qu'en particulier les banques, les placements collectifs de capitaux et les compagnies d'assurance doivent collecter des renseignements financiers sur leurs clients, dès lors que la résidence fiscale de ces derniers se trouve à l'étranger. Ces renseignements comprennent tous les types de revenus de capitaux, les produits de l'aliénation et le solde du compte. Ils sont transmis à l'AFC, qui les communique ensuite aux autorités fiscales étrangères compétentes. Cette transparence vise à éviter que du substrat fiscal échappe au fisc d'un pays en étant dissimulé à l'étranger. En contrepartie, la Suisse reçoit des renseignements de comptes de la part des établissements financiers étrangers qui gèrent des patrimoines financiers de clients suisses.</p> <p>La notion d'entreprises d'assurance désigne les entreprises qui sont soumises à la surveillance de la FINMA ainsi que les entreprises d'assurance qui sont soumises à une surveillance cantonale.</p> |
| Financement au sein du groupe | <p>Dans un financement au sein du groupe, les sociétés d'un groupe obtiennent des fonds auprès d'autres parties du groupe. Cependant, comme ces dernières peuvent se procurer des fonds à l'interne (via des bénéfices non distribués) ou à l'extérieur, le financement au sein du groupe correspond, dans certains cas, à un financement externe au groupe indirect et ne s'en distingue que par le fait que le capital n'est pas directement emprunté par l'entité qui obtient finalement les fonds. C'est souvent la meilleure notation de la société emprunteuse qui est à l'origine de cette voie indirecte.</p> <p>En l'occurrence, le financement au sein du groupe englobe la gestion centralisée de la trésorerie et la trésorerie.</p> |

| | |
|--|---|
| Financement externe au groupe | <p>Dans un financement externe au groupe, l'entreprise se finance auprès de tiers. Pour un tel financement, elle peut faire appel au marché (p. ex. émission d'une obligation ou augmentation de capital) ou à des banques (p. ex. octroi d'une ligne crédit par sa banque). Le financement externe au groupe peut faire partie de la trésorerie.</p> |
| Fonction de garantie | <p>La perception de l'impôt anticipé auprès des investisseurs domiciliés en Suisse ne vise pas directement à générer des recettes pour l'État, mais à garantir les impôts sur le revenu et sur la fortune touchant ces actifs. La personne physique domiciliée en Suisse et bénéficiaire a droit au remboursement si elle déclare correctement le rendement ainsi que l'élément de fortune dont il provient dans le cadre des impôts sur le revenu et sur la fortune et si toutes les autres conditions sont remplies (cf. art. 21 ss LIA). Pour les personnes morales suisses, la condition est une comptabilisation correcte aux fins des impôts sur le capital et sur le bénéfice.</p> <p>Pour le contribuable qui omet la déclaration ou la comptabilisation ou encore qui ne remplit pas une autre condition, l'impôt anticipé constitue une charge définitive, qui vient s'ajouter à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur le bénéfice. Cela crée ainsi une incitation à déclarer correctement.</p> |
| Gestion centralisée de la trésorerie (<i>cash pooling</i>) | <p>L'expression «gestion centralisée de la trésorerie» désigne une compensation des liquidités au sein d'un groupe de sociétés qu'assume une société centrale du groupe (bien souvent, la société mère). Par une gestion financière ciblée, les liquidités excédentaires sont retirées à des sociétés du groupe ou bien les liquidités nécessaires sont mises à leur disposition. Il existe différents types de gestion centralisée de la trésorerie. Parfois, la centralisation des liquidités est effective, mais il est aussi concevable qu'elle soit purement comptable.</p> <p>Le but d'une gestion centralisée de la trésorerie est d'optimiser le pilotage des liquidités et d'obtenir une vue d'ensemble de la liquidité du groupe et des sociétés qui le composent. Il s'agit d'une part de mettre les liquidités nécessaires à disposition des entités du groupe, et d'autre part, d'optimiser les coûts ainsi encourus par un emprunt minimal de capitaux de tiers. La gestion centralisée de la trésorerie se concentre sur le financement interne d'un groupe et fait partie de la trésorerie de ce groupe (voir «trésorerie»). Elle vise à une compensation de liquidation à l'intérieur du groupe, afin de limiter autant que possible le recours à des capitaux de tiers.</p> |

| | |
|------------------|--|
| Impôt anticipé | <p>L'impôt anticipé est un impôt à la source prélevé par la Confédération. Il est notamment perçu sur les revenus provenant de capitaux mobiliers (objet de l'impôt) et grève en outre certains gains de loterie et prestations d'assurance.</p> <p>La perception de l'impôt anticipé se fait soit par le paiement de l'impôt anticipé, soit par la déclaration de la prestation imposable. Dans le cas de l'acquittement, le débiteur de la prestation imposable (le sujet fiscal, p. ex. l'émetteur d'une action) verse à l'investisseur (p. ex. le propriétaire de l'action) 65 % du revenu et transfère 35 % à l'AFC. Seuls les débiteurs ayant leur siège en Suisse sont assujettis à l'impôt.</p> |
| Impôt résiduel | <p>L'impôt résiduel correspond à la part de l'impôt à la source prélevé sur des placements de capitaux d'investisseurs domiciliés à l'étranger que le pays peut conserver définitivement en vertu de la CDI applicable. Son taux varie selon le type de placement et l'État partenaire. De nombreuses CDI prévoient un taux nul pour les revenus d'intérêts, ce qui permet aux investisseurs domiciliés à l'étranger de récupérer intégralement l'impôt anticipé. Pour les rendements de participations, il arrive souvent que les CDI ne prévoient qu'un remboursement partiel et que, partant, l'État percevant l'impôt à la source conserve un impôt résiduel.</p> |
| Instruments TBTF | <p>Pour la société émettrice, les instruments TBTF sont réputés être des capitaux de tiers.</p> <p>Les dispositions TBTF de la LB visent à éviter qu'en cas de crise, des banques soumises à la surveillance de la FINMA ne doivent être sauvées avec l'argent du contribuable. À cet effet, ces établissements doivent remplir certaines exigences en matière de fonds propres et de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2012. Depuis cette date, les banques peuvent émettre des emprunts à conversion obligatoire (CoCo) et des emprunts assortis d'un abandon de créances (<i>write-off bonds</i>) qui sont pris en compte en tant que fonds propres réglementaires.</p> <p>Sur la base du mandat confié au Conseil fédéral dans la LB, celui-ci doit procéder à une évaluation tous les deux ans. Depuis la modification du 1^{er} juillet 2016, il est désormais possible d'émettre des <i>bail-in bonds</i> dans le cadre de ce processus.</p> <p>Les <i>bail-in bonds</i> sont des instruments de dette destinés à absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité et servant de volant de capital supplémentaire aux banques. Il s'agit d'obligations d'emprunts qui peuvent être réduites ou transformées en fonds propres en cas (de menace) d'insolvabilité dans le cadre d'une procédure d'assainissement engagée par la FINMA en vertu des art. 28 à 32, et en particulier de l'art. 31,</p> |

al. 3, LB. Les *bail-in bonds* peuvent être approuvés non seulement en tant qu'obligations d'emprunt, mais aussi en tant que prêts, à des conditions analogues.

Les CoCo (*contingent convertibles*) sont des emprunts à conversion obligatoire, qui sont convertis en capitaux propres (le plus souvent des actions) de la banque concernée lorsque se produit un événement déclencheur déterminé, appelé *trigger*, qui a été défini au préalable dans les conditions d'émission.

Les *write-off bonds* sont des emprunts avec abandon de créance. Lorsqu'un événement déterminé se produit (*trigger*, comme pour les CoCo; voir ci-dessus), ils sont non pas convertis en capitaux propres, mais amortis (la suppression sans remplacement de la dépendance aux capitaux de tiers crée des capitaux propres). L'abandon de créances n'est pas une option en cas de crise, mais une variante choisie d'entrée de jeu par l'établissement émetteur. Selon la forme juridique de ce dernier (en particulier s'il s'agit d'une collectivité publique ou d'une société coopérative), cette variante doit être choisie pour la simple et bonne raison qu'une conversion en capitaux propres ne serait pas réalisable.

Avant amortissement ou conversion, les instruments TBTF constituent, du point de vue du droit fiscal, des capitaux de tiers. Du point de vue prudentiel, ils peuvent être pris en compte à titre de fonds propres ou de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes.

Marché
des capitaux
de tiers

Le marché des capitaux de tiers fait partie du marché des capitaux. Dans le contexte considéré, les capitaux de tiers comprennent les dettes d'une entreprise. Pour le présent projet, les obligations et les autres placements (tels que les crédits bancaires) sont notamment pertinents.

Marché
des capitaux
propres

Le marché des capitaux propres fait partie du marché des capitaux. Le capital propre correspond à la différence positive entre la fortune et les dettes. Il comprend notamment les actions et les bons de participation. À certaines conditions, d'autres formes de financement peuvent aussi être qualifiées de capital propre au sens fiscal.

Obligation

Comme, selon le présent projet, les rendements d'intérêts ne sont plus soumis à l'impôt anticipé à une exception près (ch. 4.1.2), la définition des obligations est importante à des fins de délimitation. Les obligations au sens de l'impôt anticipé et des droits de timbre peuvent être définies comme des reconnaissances de dettes écrites se rapportant à des montants fixes, émises aux mêmes conditions en plusieurs exemplaires et visant l'obtention collective de capitaux, la création d'occasions collectives de placement ou la consolidation d'engagements; elles

servent à légitimer le créancier dans l'exercice de son droit ou lors du transfert de la créance. Elles se distinguent par des conditions différentes, notamment par leur durée, leur monnaie d'émission ou leur rémunération, cette dernière pouvant être fixe, variable ou structurée (en fonction de certains événements déterminés). Le créancier de l'obligation a droit au remboursement de la valeur nominale, éventuellement augmenté d'une rémunération.

Les obligations d'emprunts sont des titres émis en plusieurs exemplaires à des conditions identiques. Les obligations constituent des opérations de crédit uniformes et fermées. Les obligations de caisse sont des titres émis de manière continue en plusieurs exemplaires à des conditions variables. En général, les obligations d'emprunts sont qualifiées d'obligations à partir de 10 titres et les obligations de caisse à partir de 20 titres. Les rapports de dettes individuels ne sont donc généralement pas qualifiés d'obligations.

Opération
de capitalisation

La notion d'opération de capitalisation désigne une convention contractuelle sans risque biométrique minimum (p. ex. âge, invalidité, maladie de l'assuré ou autre) entre une entreprise d'assurance au sens de la LSA et un preneur d'assurance. Cette opération prévoit que l'entreprise d'assurance se charge d'actifs du preneur d'assurance pour les investir de manière aussi rentable que possible. L'opération de capitalisation prend fin à une date convenue ou bien au décès de l'assuré.

Les rendements et le capital sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur la fortune. La notion pourra être davantage précisée dans le cadre de directives d'application.

Placements
collectifs
de capitaux,
PCC

Cette notion englobe les PCC au sens de la LPCC; les actifs similaires n'en relèvent pas dans le présent projet. La LPCC règle quatre formes de PCC: les fonds communs de placement (FCP) reposant sur une base contractuelle, les fonds de placement reposant sur une base sociale en tant que personnes morales (SICAV ou SICAF) ou en tant que sociétés de personnes sous la forme de sociétés en commandite de placements collectifs (SCmPC). Ces formes de placement ont pour but exclusif le placement collectif de capitaux. Ne sont notamment pas soumises à la LPCC les institutions, auxiliaires ou non, de la prévoyance professionnelle, y compris les fondations de placements. Sont considérés comme PCC suisses au sens de la LPCC les PCC susmentionnés approuvés par l'autorité de régulation.

Un PCC se caractérise avant tout par un placement collectif de capitaux qui satisfait de manière égale les besoins de l'ensemble des investisseurs. En général, les investisseurs ne peuvent pas

| | |
|---------------------------------|--|
| | <p>participer aux décisions ou ne le peuvent que de façon très restreinte. Le capital est collecté par un appel au public. Les PCC peuvent être ouverts ou fermés. La fortune est généralement gérée pour le compte des investisseurs par une direction de fonds indépendante de ces derniers (gestion par un tiers). En règle générale, la distribution des PCC est autorisée et surveillée par un régulateur. Les conditions de placement et les informations concernant l'émetteur sont publiées lors de l'émission des PCC. Sur le plan organisationnel, un PCC s'accompagne de fonctions telles que gestionnaire de placements, banque dépositaire, etc.</p> <p>Les rendements des PCC sont attribués directement aux investisseurs aux fins de l'impôt sur le revenu et sont donc imposés dans ce cadre l'année où ils ont été réalisés.</p> |
| Principe de l'autorité du bilan | <p>Le bénéfice net imposable d'une société de capitaux ou d'une société coopérative est en principe déterminé sur la base des comptes annuels établis correctement en vertu des règles du droit commercial. On peut s'écarter du bénéfice déterminé selon le droit commercial si la comptabilité n'a pas été tenue correctement ou si le droit fiscal prévoit des normes correctives.</p> |
| Procédure de déclaration | <p>L'obligation fiscale en matière d'impôt anticipé est en principe satisfaite par l'acquittement de l'impôt. Dans certains cas, la déclaration de la prestation imposable peut également remplir cette fonction.</p> <p>Des procédures de déclaration sont prévues pour les prestations d'assurances, les gains en nature tirés des jeux d'argent, des loteries et des jeux d'adresse destinés à la promotion des ventes ainsi que les rendements des participations, sous certaines conditions. Pour les rendements d'intérêts assujettis à l'impôt anticipé, aucune procédure de déclaration n'est prévue par le droit en vigueur.</p> <p>L'EAR s'applique dans les relations internationales.</p> |
| Produits structurés | <p>On entend par produits structurés toutes les créances portant sur des prestations en argent ou en nature pour lesquelles le remboursement du capital initialement investi et/ou de la rémunération pour la mise à disposition du capital sont garantis totalement ou en partie ou pour lesquelles le montant du remboursement et/ou de la rémunération dépendent d'un événement incertain (en règle générale, l'évolution de la valeur d'un ou de plusieurs actifs sous-jacents). Le paiement que reçoit la personne qui investit dans un produit structuré pour un rendement qui lui échappe est appelé paiement compensatoire. Les paiements compensatoires sont soumis à l'impôt sur le revenu à la date de la distribution.</p> |

Réduction
pour
participations

Les bénéfices distribués par des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives suisses et étrangères à des sociétés de capitaux et à des sociétés coopératives assujetties à l'impôt en Suisse peuvent faire l'objet d'un abattement d'impôt (appelé réduction pour participations).

Pour bénéficier de cette réduction, il faut que la société de capitaux ou la société coopérative:

- possède 10 % au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société;
- participe pour 10 % au moins au bénéfice et aux réserves d'une autre société;
- détienne des droits de participation d'une valeur vénale de 1 million de francs au moins.

L'impôt sur le bénéfice diminue proportionnellement au rapport entre le rendement net (rendement brut, déduction faite de la part correspondante aux frais de financement et d'administration) des droits de participation qualifiés et le bénéfice net total imposable.

La réduction pour participations suit donc le système de l'exonération indirecte des rendements des participations.

Relevé fiscal

Le relevé fiscal est une attestation établie notamment par les banques à l'intention de leurs clients pour la période fiscale en question. Il contient les indications concernant leur fortune et le rendement en découlant (avec et sans la déduction de l'impôt anticipé), les dettes, les intérêts dus ainsi que les frais déductibles, qui sont nécessaires pour la déclaration d'impôts des personnes physiques.

Le relevé fiscal électronique comporte en outre des codes-barres standardisés qui, dans certains cantons, permettent d'importer les informations dans les formulaires de déclaration fiscale électroniques, éliminant ainsi la nécessité d'une saisie manuelle de la part du contribuable.

Secret bancaire
fiscal

Le secret bancaire fiscal fait partie du secret bancaire. Il désigne le fait que les banques ne sont pas tenues de fournir aux autorités fiscales des renseignements sur leurs clients dans le cadre de procédures de taxation. Le secret professionnel des banques prime sur leur obligation de délivrer des attestations aux autorités fiscales. Si le client d'une banque ne s'acquitte pas de ses obligations de délivrer des attestations à l'égard des autorités fiscales, ces dernières ne peuvent pas se tourner vers la banque pour les obtenir.

TBTF

Too big to fail. Afin de réduire à un minimum, à l'avenir, les mesures étatiques de sauvetage de banques d'importance systémique et les conséquences financières pouvant en résulter pour le contribuable, la Suisse a adopté une réglementation TBTF ciblée.

Quatre mesures sont prévues pour réduire la probabilité de défaillance des banques d'importance systémique et améliorer leur capacité d'assainissement et de liquidation⁴⁴:

- augmentation des fonds propres: les banques d'importance systémique sont tenues de relever le niveau de leurs fonds propres afin de couvrir d'éventuelles pertes;
- amélioration des liquidités: la résistance des banques face à un choc de liquidités est améliorée grâce à un régime de liquidités particulier;
- planification de la stabilisation et de l'assainissement ou de la liquidation: les banques doivent se préparer en temps utile à assurer la gestion de crises; un plan d'urgence doit garantir la poursuite des prestations d'importance systémique en cas d'insolvabilité;
- modifications des dispositions relatives à l'insolvabilité des banques: les instruments juridiques pour assurer l'assainissement et la liquidation des établissements financiers ont été adaptés.

La législation TBTF permet notamment d'obliger les banques soumises à la surveillance de la FINMA à émettre des instruments TBTF (cf. entrée du glossaire correspondante) afin de renforcer leur base de fonds propres ou de satisfaire aux exigences en matière de fonds supplémentaires destinées à absorber les pertes.

Trésorerie

La trésorerie d'un groupe de sociétés comprend non seulement la gestion centralisée de la trésorerie, mais aussi le pilotage central de l'ensemble des activités financières. Ainsi, l'unité de trésorerie gère par exemple l'emprunt de capitaux sur le marché et le paiement des bénéfices aux investisseurs, ainsi que l'optimisation des flux de paiements et des relations avec les banques.

Une unité de trésorerie centralisée a pour but de réduire à un minimum les risques et les coûts tout en optimisant les conditions des activités de financement pour l'ensemble du groupe. En outre, la gestion des risques d'intérêts et de change ainsi que des risques d'approvisionnement constitue une mission centrale de la trésorerie.

⁴⁴ Fiche d'information de la FINMA du 1^{er} décembre 2014, Le régime suisse *too big to fail*, consultable sous: www.finma.ch.

Versement
compensatoire

Le versement compensatoire remplace le rendement initial non perçu. Les versements compensatoires se rencontrent majoritairement dans deux cas: le prêt de titres (*securities lending and borrowing*) et les transactions cum-ex. Une définition exhaustive figure au ch. 5.1 (cf. commentaire de l'art. 4, al. 1, let. d, P-LIA).