

11.047

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
sur l'impôt anticipé
(Stimulation du marché suisse des capitaux)**

du 24 août 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une révision de la loi sur l'impôt anticipé, que nous vous proposons d'adopter.

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

24 août 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La présente modification de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA; RS 642.21) porte sur le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires. Le Conseil fédéral veut contribuer ainsi à renforcer la stabilité du secteur financier, à dynamiser le marché suisse des capitaux et à renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

Contexte

Le 20 avril 2011, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité dans le secteur financier, «too big to fail», TBTF)¹. Ce projet a pour but de limiter les risques économiques que présentent les grandes banques. Pour développer un marché suisse des capitaux fonctionnel et pour encourager les emprunts à conversion obligatoire (Contingent Convertible Bond, CoCo) en Suisse, le Conseil fédéral a prévu, entre autres, des mesures fiscales. Le 20 avril 2011, il a proposé dans un premier temps la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers et l'exonération de la conversion de CoCo en capital propre du droit de timbre d'émission.

La modification proposée de la LIA constitue la deuxième étape. Elle doit permettre à toutes les sociétés d'émettre leurs obligations et leurs papiers monétaires en Suisse à des conditions concurrentielles, et aux banques suisses d'émettre des CoCo.

Contenu du projet

La modification proposée de la LIA prévoit de passer du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les obligations et les papiers monétaires. L'impôt anticipé garde son caractère d'impôt de garantie et n'a pas d'effet libérateur. Son taux reste fixé à 35 %.

Le présent projet va au-delà de l'objectif de régulation du projet TBTF en poursuivant un objectif de compétitivité de la place financière, en plus de la dynamisation visée du marché suisse des capitaux, et un objectif d'équité fiscale avec le renforcement de la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur permet d'atteindre ces trois objectifs.

- 1. Emission sûre de CoCo depuis la Suisse (objectif de régulation): avec la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital emprunté prévue dans le projet TBTF, le passage au principe de l'agent payeur permet aux banques systémiques de placer auprès des investisseurs internationaux les CoCo émis en Suisse à des conditions fiscales concurrentielles. L'émission de CoCo en Suisse, et donc le fait que cette opération est soumise au droit suisse, augmente la sécurité juridique, ce qui peut être déterminant en cas de menace d'insolvabilité pour le fonctionnement du dispositif TBTF prévu.*

¹ FF 2011 4365

-
2. *Stimulation du marché suisse des capitaux (objectif de compétitivité de la place financière): le présent projet améliore les conditions fiscales non seulement pour l'émission de CoCo, mais aussi pour l'émission de toutes les obligations et les papiers monétaires. Dans le principe du débiteur, le débiteur de l'impôt ne connaît en général pas le créancier; c'est pourquoi l'impôt est perçu sans égard à la personne du créancier, même s'il s'agit d'un investisseur institutionnel exonéré de l'impôt. En revanche, l'agent payeur (en général une banque) connaît l'identité du créancier, c'est-à-dire de l'ayant droit économique. C'est pourquoi la perception de l'impôt anticipé peut être différenciée en fonction de la personne du créancier.*

Concrètement, le Conseil fédéral propose de limiter l'impôt anticipé sur le rendement (intérêt) des obligations et des papiers monétaires aux personnes physiques domiciliées en Suisse, car c'est à l'égard de ces personnes que la fonction de garantie doit s'exercer. Pour les personnes morales suisses, l'obligation de tenir une comptabilité remplit déjà une fonction de garantie, fonction qui n'existe pas pour les investisseurs institutionnels car ils sont exonérés des impôts sur le revenu et sur la fortune. Le placement des emprunts suisses se trouve nettement facilité grâce à l'exonération des investisseurs internationaux. Les prémisses de l'émission depuis la Suisse d'obligations et de papiers monétaires suisses à des conditions concurrentielles au niveau international sont ainsi posées. Cela animera globalement le marché suisse des capitaux, qui générera de la valeur et des emplois supplémentaires.

3. *Renforcement de la fonction de garantie de l'impôt anticipé sur les rendements d'obligations et de papiers monétaires (objectif d'équité fiscale): étant donné que, sous le régime actuel, le financement externe des groupes se fait essentiellement par l'intermédiaire d'emprunts contractés par des sociétés du groupe à l'étranger, le débiteur n'est pas un résident de Suisse, si bien que les intérêts de ces emprunts ne sont pas frappés de l'impôt anticipé. L'impôt anticipé ne remplit pas actuellement sa fonction de garantie sur ce genre d'obligations. Avec la modification de la LIA, l'impôt anticipé sera mieux ciblé sur les personnes physiques domiciliées en Suisse et, de ce fait, ciblé sur la garantie des impôts suisses sur le revenu et sur la fortune. Pour y parvenir, le projet étend l'objet de l'impôt anticipé aux intérêts d'obligations et de papiers monétaires étrangers que des personnes physiques domiciliées en Suisse ont déposés auprès d'agents payeurs. On tend ainsi à faire un parallèle le plus proche possible entre l'objet fiscal de l'impôt anticipé et celui de l'impôt sur le revenu. En outre, des mesures sont prévues pour éviter que l'impôt soit éludé.*

Table des matières

| | |
|---|-------------|
| Condensé | 6098 |
| 1 Grandes lignes du projet | 6101 |
| 1.1 Contexte | 6101 |
| 1.1.1 Consultation sur la problématique TBTF | 6102 |
| 1.1.2 Résultats de la consultation | 6102 |
| 1.1.3 Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier; too big to fail, TBTF) | 6102 |
| 1.2 Grandes lignes de la révision proposée | 6103 |
| 1.2.1 Emission de CoCo en Suisse | 6103 |
| 1.2.2 Objectifs de la politique fiscale | 6104 |
| 1.2.3 Passage au principe de l'agent payeur | 6107 |
| 1.2.4 Autres mesures fiscales évaluées | 6108 |
| 1.2.4.1 Mesures limitées aux CoCo | 6108 |
| 1.2.4.2 Mesures générales | 6109 |
| 1.2.4.3 Maintien du principe du débiteur dans l'impôt anticipé | 6109 |
| 1.3 Rapport avec le droit international | 6110 |
| 1.4 Mise en œuvre | 6110 |
| 2 Commentaires des articles | 6110 |
| 3 Conséquences | 6120 |
| 3.1 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes | 6120 |
| 3.1.1 Conséquences pour les obligations et les papiers monétaires étrangers | 6121 |
| 3.1.2 Conséquences sur les obligations et les papiers monétaires suisses | 6129 |
| 3.1.3 Récapitulation | 6132 |
| 3.2 Conséquences pour le personnel | 6135 |
| 3.3 Conséquences économiques | 6135 |
| 4 Liens avec le programme de la législature | 6137 |
| 5 Aspects juridiques | 6137 |
| 5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois | 6137 |
| 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 6138 |
| Loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) (Projet) | 6139 |

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La plupart du temps, les sociétés suisses émettent leurs obligations et leurs papiers monétaires par l'intermédiaire d'une société du groupe à l'étranger. Le cadre fiscal suisse, en particulier l'impôt anticipé, constitue la principale raison de cette manière de procéder. En effet, l'impôt anticipé est perçu sur la totalité des intérêts produits par des obligations et des papiers monétaires émis en Suisse, sans égard à la personne du créancier des intérêts. Ces titres ne sont donc pas attractifs pour les investisseurs institutionnels suisses et étrangers.

L'émission à l'étranger permet en principe d'éviter l'impôt anticipé. Toutefois, la constitution et le maintien d'une structure à l'étranger occasionne des coûts supplémentaires pour les sociétés suisses, et des recettes fiscales provenant sur cette création de valeur échappent au fisc suisse. Par ailleurs, le but de garantie poursuivi avec l'impôt anticipé n'est, dans une large mesure, pas atteint car aucun impôt anticipé n'est perçu sur ces titres pour les personnes physiques domiciliées en Suisse.

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de prendre des mesures en 2008 déjà. En annonçant une nouvelle réforme de l'imposition des entreprises, il a fait savoir qu'il voulait prendre des mesures pour améliorer les conditions fiscales régissant les activités de financement des groupes suisses. Etant donné que ce projet législatif a pris du retard, la procédure de consultation n'a pas encore été lancée.

Avec les mesures proposées par le Conseil fédéral relatives à la problématique du «too big to fail» (TBTF), ce thème a acquis une dimension nouvelle. Les conditions fiscales défavorables applicables aux obligations et aux papiers monétaires font que l'émission d'emprunts à conversion obligatoire (Contingent Convertible Bond, CoCo)² en Suisse ne serait pas possible à des conditions concurrentielles, ce qui aurait des répercussions négatives sur l'objectif de régulation poursuivi par le projet TBTF.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral a décidé de proposer une amélioration générale des conditions fiscales applicables à l'émission d'obligations et de papiers monétaires depuis la Suisse dans le cadre de la problématique du TBTF. Ce faisant, des avantages importants seront acquis pour la place financière suisse.

² Capital étranger convertible en capital propre sous certaines conditions (Contingent). Le capital convertible permet d'améliorer le capital d'une banque en cas de crise: d'une part, en bonne période économique, la banque peut se préparer, sous forme de prévoyance, à pouvoir puiser dans du capital propre supplémentaire et à pallier les pertes et, d'autre part, les conditions pour la transformation de capital étranger sont convenues. Lorsque les conditions fixées au préalable sont remplies (Trigger), la transformation obligatoire a lieu. Le capital convertible est généralement émis sous forme de «CoCo Bonds» (ou «CoCo»).

1.1.1 Consultation sur la problématique TBTF

Ouverte le 22 décembre 2010, la consultation sur la problématique du TBTF s'est achevée le 23 mars 2011. L'avant-projet mis en consultation propose des mesures pour limiter les risques économiques posés par les grandes banques. Ces propositions sont fondées sur le rapport d'une commission d'experts instituée le 4 novembre 2009. Pour développer un marché suisse des capitaux efficient et promouvoir l'émission de CoCo en Suisse, le Conseil fédéral a proposé en outre les mesures fiscales suivantes:

1. suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires;
2. exonération de l'émission de droits de participation du droit de timbre d'émission dans la mesure où ils proviennent de la conversion de CoCo;
3. passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires dans le cadre de l'impôt anticipé.

1.1.2 Résultats de la consultation

La majorité des participants à la consultation saluent la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux empruntés. Certains ont demandé que l'exonération du droit de timbre d'émission sur les droits de participation prévue pour les banques d'importance systémique soit étendue aux autres établissements, plusieurs proposant même l'abolition générale du droit de timbre d'émission. Quant au passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les intérêts d'obligations et de papiers monétaires en matière d'impôt anticipé, il a suscité des réserves chez de nombreux participants à la consultation. La plupart du temps, ces réserves n'étaient pas de nature fondamentale, mais se concentraient sur le délai prévu pour l'application technique du changement, souvent considéré comme trop court, et sur certaines dispositions de détail. La méthode de l'adresse en particulier a été critiquée. Les participants préféreraient donc que les modifications ayant trait à l'impôt anticipé soient traitées en dehors du projet de loi mis en consultation (cf. rapport sur les résultats sous www.efd.admin.ch).

1.1.3 Message concernant la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier; too big to fail, TBTF)

Le 20 avril 2011, le Conseil fédéral a approuvé le message sur la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier; *too big to fail*, TBTF)³.

Les mesures prévues dans ce message ont pour but de limiter les risques économiques que posent les grandes banques. Pour ce faire, le Conseil fédéral propose les mesures suivantes:

³ FF 2011 4365

1. renforcement de la base des fonds propres;
2. durcissement des exigences en matière de liquidités;
3. diversification accrue des risques visant à réduire les interdépendances dans le secteur bancaire;
4. adoption de mesures organisationnelles aptes à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique (par ex. services de paiement) en cas de menace d'insolvabilité;
5. deux mesures fiscales: suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires et exonération des droits de participation provenant de la conversion de CoCo du droit de timbre d'émission.

Le 20 avril 2011, le Conseil fédéral a décidé de présenter le projet de révision de la loi sur l'impôt anticipé dans un message distinct au plus tard à la fin du mois de septembre 2011, après un examen approfondi des questions encore en suspens.

1.2 Grandes lignes de la révision proposée

1.2.1 Emission de CoCo en Suisse

La présente révision de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)⁴ est étroitement en rapport avec les mesures fiscales proposées dans le message sur la révision de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier, *too big to fail*; TBTF). En complément à la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux empruntés et à l'exonération du droit de timbre d'émission sur la conversion de CoCo en capital propre, le Conseil fédéral propose de passer du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires⁵.

Parmi les exigences particulières imposées aux banques d'importance systémique, les CoCo sont un élément essentiel du renforcement des fonds propres de ces banques. On en distingue deux types: d'une part, les CoCo présentant un seuil de conversion (*trigger*) de 7 % des actifs pondérés en fonction des risques et servant de volant de capital supplémentaire; d'autre part, les CoCo avec un seuil de conversion de 5 % des actifs pondérés en fonction des risques et destinés, en cas de menace d'insolvabilité, à assurer la réserve de capital nécessaire pour financer le maintien des fonctions d'importance systémique et la liquidation ordonnée du reste de la banque. Ils forment la composante dite progressive des fonds propres. Compte tenu de l'importance systémique actuelle des deux grandes banques suisses UBS et CS, l'ordre de grandeur de cette composante progressive est de 24 milliards de francs.

Si les CoCo sont émis non pas selon le droit suisse⁶, mais par exemple selon le droit américain ou selon le droit britannique, il peut en résulter une insécurité (juridique) de nature à miner l'efficacité du concept des CoCo en cas de crise. En cas de conversion, il est probable en effet que les créanciers américains ou britanniques engagent avec succès des procédures contestant la validité de la conversion ou

⁴ RS 642.21

⁵ Des passages tirés du message TBTF sont repris par la suite (en particulier dans les ch. 1.2.2, 1.2.4 et une partie du ch. 3) pour faciliter la compréhension du présent message.

⁶ L'émission à l'étranger exclut pratiquement à coup sûr l'application du droit suisse.

faisant valoir une inégalité de traitement, voire une discrimination, vis-à-vis des créanciers étrangers. Régies par le droit américain ou britannique, ces procédures seraient ouvertes non pas en Suisse, mais à New York ou à Londres, selon le for judiciaire convenu. Or ces systèmes juridiques étrangers diffèrent, parfois profondément, du système suisse, notamment en ce qui concerne la protection des créanciers en cas d'insolvabilité. La perte de temps résultant de ces procédures constitue un problème encore plus grand en temps de crise. On sait en effet que la détérioration de la situation d'une banque en matière de fonds propres et de liquidités peut contraindre à agir rapidement, excluant pratiquement tout sursis. Les risques de contestation ne sont pas exclus non plus si un CoCo est émis en Suisse selon le droit suisse. La probabilité d'une contestation devrait cependant être nettement moindre qu'en cas d'émission selon le droit étranger. Dans ce cas, le droit qui est applicable est en effet bien connu des autorités et des parties.

Il s'ensuit que les CoCo devraient pouvoir être émis en Suisse. Les conditions fiscales actuelles, qui ne sont pas optimales, y font cependant obstacle. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose les mesures suivantes concernant l'impôt anticipé en complément au message TBTF.

Au-delà de la réduction des risques juridiques posés par une émission de CoCo qui peut être obtenue par une émission en Suisse selon le droit suisse, il y a aussi des raisons d'ordre économique qui plaident pour l'émission des CoCo en Suisse.

1.2.2 Objectifs de la politique fiscale

L'objectif de régulation, c'est-à-dire la mise en oeuvre d'une régulation visant à prévenir les risques systémiques dans le secteur bancaire, occupe une place de premier plan dans la problématique du *too big to fail*. Le projet TBTF englobe également des mesures fiscales dans le domaine des droits de timbre, que le présent message complète par une modification de la LIA. De cette manière, dans le cadre de l'objectif de régulation, les CoCo peuvent être émis en Suisse en satisfaisant à la sécurité juridique. Par ailleurs, l'adaptation proposée de la LIA améliore le cadre du marché suisse des capitaux et renforce la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Le tableau suivant décrit les objectifs poursuivis dans le cadre du présent message et de la problématique du TBTF. Il présente en outre les conditions de réalisation optimale de ces objectifs.

| Objectif | Description | Conditions de réalisation optimale |
|--------------------------|---|--|
| 1 Objectif de régulation | Mise en œuvre de la régulation visant à prévenir les risques systémiques par la FINMA | – Emission de CoCo en Suisse, afin de garantir la plus grande efficacité possible de cet instrument en cas de crise. |
| 2 Objectif fiscal | Maintien des recettes fiscales | – Compensation du manque à gagner dû à la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers dans le cadre du projet TBTF par un élargissement de l'assiette de l'impôt anticipé. |

| Objectif | Description | Conditions de réalisation optimale |
|--|--|--|
| 3 Objectif d'équité | Respect des principes de l'universalité et de l'égalité de traitement en matière d'imposition ainsi que du principe de l'imposition selon la capacité économique par l'application de mesures de garantie visant à combattre la soustraction d'impôt | <ul style="list-style-type: none"> – Impôt de garantie efficace sur les revenus de capitaux mobiliers pour les personnes physiques (et les structures visant à éluder l'impôt). |
| 4 Objectif de compétitivité de la place financière | Conditions favorables pour la place financière | <ul style="list-style-type: none"> – Eviter tout désavantage concurrentiel découlant de la régulation ou de la fiscalité pour les banques suisses trop grandes pour être mises en faillite. – Créer des conditions fiscales attrayantes sur le marché suisse des obligations. |
| 5 Objectif d'efficience | Faibles coûts d'imposition | <ul style="list-style-type: none"> – Frais d'acquiescement aussi bas que possible pour les contribuables. – Frais de perception aussi bas que possible pour le fisc. – Coordination de l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement fiscales avec la phase d'émission des CoCo. |

Ces objectifs sont en partie conflictuels, d'où la nécessité de les pondérer les uns par rapport aux autres.

Le droit en vigueur ne permet pas de les atteindre à maints égards. Il présente en particulier trois inconvénients majeurs:

- il empêche le marché suisse des obligations de se développer;
- il entrave le financement des groupes de sociétés en Suisse;
- il ne parvient pas à empêcher que l'impôt anticipé ne remplisse qu'en partie sa fonction de garantie.

En raison des conditions fiscales en vigueur, le marché suisse des capitaux n'est guère attrayant pour l'émission d'obligations et de papiers monétaires, ce qui est dû aux éléments fiscaux suivants:

- (1) Le droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires renchérit l'émission, c'est-à-dire les transactions sur le marché primaire⁷.
- (2) L'impôt anticipé perçu selon le principe du débiteur a pour effet de détourner purement et simplement les investisseurs internationaux des obligations et des papiers monétaires soumis à cet impôt, même lorsqu'ils peuvent le récupérer en vertu d'une convention visant à éviter les doubles impositions (CDI). Ce qui les rebute, ce n'est pas seulement la ponction sur les liquidités

⁷ Etant donné que le projet TBTF prévoit, entre autres, la suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et sur les papiers monétaires, l'amélioration des conditions fiscales a déjà été lancée.

et l'absence de rémunération jusqu'au remboursement de l'impôt anticipé, mais bien souvent aussi les seules formalités administratives.

- (3) Les deux facteurs précédents sont déterminants. De plus, le droit de timbre de négociation sur les obligations inhibe fortement le marché suisse des capitaux⁸, si bien que les obligations suisses ne sont que très peu négociées. Le marché secondaire est donc très peu liquide. Or, la liquidité du marché secondaire est une condition indispensable de l'attrait du marché primaire.

Aujourd'hui, le financement de l'économie internationale est assuré pour l'essentiel sans perception d'impôts à la source et les groupes suisses financent eux aussi la plupart de leurs activités à l'étranger à partir de pays offshore. Les conditions fiscales actuelles poussent en effet les groupes suisses cotés en bourse à lever des capitaux de tiers au moyen d'émission d'obligations à l'étranger par l'intermédiaire des sociétés du groupe qui y sont établies. Ils évitent ainsi de payer l'impôt anticipé et le droit de timbre d'émission. Toutefois, selon la pratique⁹ de l'Administration fédérale des contributions (AFC), qui entend lutter contre les structures servant à éluder l'impôt, ces emprunts sont considérés dans certaines circonstances comme des emprunts suisses. Ainsi, le droit de timbre d'émission est dû et les intérêts sont soumis à l'impôt anticipé:

- si la société mère suisse garantit l'emprunt de l'émetteur étranger et que les fonds de tiers levés au moyen de l'émission des obligations sont versés en Suisse, ou
- si la société mère a signé un *keep-well-agreement* en faveur de l'émetteur de l'emprunt et que plus de 10 % des fonds de tiers levés sont versés en Suisse à long terme (c.-à-d. pendant plus d'un an). Si la société mère suisse utilise elle-même les fonds collectés à l'étranger avec sa propre garantie, par exemple pour prendre une participation dans une société étrangère, il s'agit aussi d'un flux de fonds dans la société suisse et d'une utilisation par cette dernière. Les flux de fonds vers la Suisse à court terme (c.-à-d. pendant moins d'un an) sont en principe tolérés jusqu'à concurrence de 30 % de l'emprunt selon la pratique de l'AFC.

Le fait que l'exonération de l'impôt anticipé est liée à l'interdiction d'utiliser les fonds en Suisse limite le financement externe du groupe. Quant au financement interne, il est exonéré du droit de timbre d'émission et de l'impôt anticipé à condition que le groupe suisse ne garantisse aucun emprunt émis par une de ses sociétés à l'étranger (art. 14a de l'ordonnance du 19 décembre 1966 sur l'impôt anticipé, OIA; RS 642.211). Cette restriction vise à assurer une séparation claire entre les paiements d'intérêts internes au groupe soumis à l'impôt anticipé et ceux qui ne le sont pas.

En raison de ces règles fiscales, la plupart des émissions d'emprunts sont effectuées à l'étranger. Les émissions suisses sont opérées principalement par les pouvoirs publics et par quelques entreprises qui entendent utiliser les fonds empruntés exclusivement en Suisse. De plus, la restriction relative au financement interne des grou-

⁸ Les papiers monétaires ne sont pas soumis au droit de timbre de négociation (art. 14, let. g, de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre, LT; RS 641.10). De même, la négociation, l'achat et la vente d'obligations étrangères n'y sont pas soumis si l'acquéreur ou le vendeur est un cocontractant étranger (art. 14, let. h, LT).

⁹ Cf. la circulaire n° 6746 du 29 juin 1993 de l'Association suisse de banquiers concernant les emprunts de filiales étrangères garantis par leur société mère suisse.

pes empêche en règle générale que le *cash pooling* des groupes suisses, autrement dit la compensation interne des liquidités grâce à une gestion des finances centralisée, puisse être concentré en Suisse.

Ainsi, alors qu'il remplit efficacement sa fonction de garantie de l'impôt sur les intérêts des avoirs bancaires et sur les dividendes en Suisse, l'impôt anticipé n'est guère opérant lorsqu'il s'agit d'intérêts rémunérant des obligations et des papiers monétaires émis par des groupes suisses. En effet, étant donné que le financement externe de ces groupes au moyen d'emprunts est assuré pour l'essentiel par l'intermédiaire de leurs sociétés sises à l'étranger, le débiteur n'est pas domicilié en Suisse et les intérêts versés sur ces emprunts ne sont pas imposés au titre de l'impôt anticipé. S'agissant de telles obligations, ce dernier ne remplit donc pas sa fonction de garantie, de sorte que la Confédération et les cantons perdent à coup sûr des recettes fiscales.

L'objectif de régulation consiste à créer les conditions qui permettront aux banques suisses d'importance systémique d'émettre des CoCo en Suisse sans désavantages concurrentiels. Les mesures fiscales nécessaires peuvent être conçues soit de manière étroite, autrement dit se limiter exclusivement aux CoCo, soit selon une approche plus large. Dans ce cas, elles s'étendraient aux obligations et aux papiers monétaires, voire à tous les capitaux mobiliers, et contribueraient ainsi à résoudre la problématique du droit fiscal en vigueur.

1.2.3 Passage au principe de l'agent payeur

Dans le présent message, le Conseil fédéral propose la troisième mesure fiscale envisagée dans l'avant-projet TBTF destiné à la consultation, à savoir le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires. Cette mesure complète la suppression du droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires et l'exonération des droits de participation du droit de timbre d'émission s'ils sont issus de la conversion de CoCo¹⁰, qui sont proposées l'une et l'autre dans le message TBTF.

Ces trois mesures fiscales forment un train de mesures cohérent. Avec le passage au principe de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires en matière d'impôt anticipé et la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux empruntés, il comprend deux mesures qui améliorent les conditions fiscales non seulement pour les CoCo, mais aussi pour l'ensemble du marché obligataire suisse. En revanche, l'exonération du droit de timbre d'émission sur les droits de participation se limite à ceux qui sont émis en cas de conversion des CoCo. Peu importe pour l'imposition si le CoCo converti a été émis en Suisse ou à l'étranger.

L'impôt anticipé actuel est fondé sur le principe du débiteur d'après lequel le débiteur de la prestation imposable est le sujet de l'impôt. En général, il ne connaît pas le créancier. Selon le principe de l'agent payeur par contre, ce sont les institutions qui versent effectivement la prestation imposable au créancier qui sont soumis à l'impôt. Le contribuable n'est donc plus le débiteur des obligations, mais la banque (agent payeur), qui effectue le versement des intérêts selon les instructions du débiteur. Elle

¹⁰ Voir FF 2011 4365.

connaît donc l'identité du créancier, c'est-à-dire de l'ayant droit économique. Ce fait permet une perception différenciée de l'impôt, à savoir uniquement auprès des personnes pour lesquelles la fonction de garantie de l'impôt anticipé doit s'exercer. Concrètement, le Conseil fédéral propose de limiter le passage au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Pour les personnes morales, l'obligation de tenir une comptabilité remplit cette fonction de garantie. Pour les investisseurs institutionnels, cette fonction n'a aucune importance puisqu'ils ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu ni à l'impôt sur le bénéfice.

Pour les bénéficiaires de versements à l'étranger, l'impôt anticipé doit en principe être prélevé sur le rendement des obligations et des papiers monétaires suisse selon le principe de l'agent payeur en l'absence d'une déclaration de domicile qui rend plausible que l'ayant droit économique n'est pas une personne physique domiciliée en Suisse. Cela permet de limiter les structures d'évasion fiscale des personnes physiques domiciliées en Suisse.

Après évaluation des avantages et des inconvénients d'une série d'autres mesures, le train de mesures proposé ici s'est révélé être la meilleure solution. Par souci de transparence, quelques-unes des autres mesures évaluées sont commentées ci-après.

1.2.4 Autres mesures fiscales évaluées

1.2.4.1 Mesures limitées aux CoCo

En plus des mesures fiscales proposées dans le projet TBTF, une adaptation de la LIA qui se limiterait aux CoCo comporterait une exonération de l'impôt anticipé des intérêts sur les CoCo. Une mesure alternative serait de passer au principe de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé pour les intérêts sur les CoCo.

Si les mesures se limitaient aux CoCo, les conséquences financières directes pour la Confédération, les cantons et les communes – sous la forme d'une diminution des recettes fiscales – seraient minimales. Elles se limiteraient pour l'essentiel à la non-perception du droit de timbre d'émission sur les formes de capitaux de tiers remplacées par les CoCo exonérés. L'émission de CoCo en Suisse aurait certes lieu à des conditions concurrentielles, mais le marché suisse des capitaux resterait peu attrayant pour les autres obligations. De plus, compte tenu du volume restreint de ce marché, le traitement fiscal préférentiel des CoCo aurait un effet d'éviction (*crowding out*), aux dépens des autres émissions suisses. Il en résulterait une augmentation des coûts de financement des émetteurs «non-CoCo». Seraient concernés en particulier la Confédération, les cantons et les communes, qui verraient leurs dépenses s'inscrire en hausse suite à l'augmentation de leurs charges d'intérêts.

Exonérer les intérêts des CoCo reviendrait à introduire une lacune dans le système de garantie de l'impôt anticipé. De ce point de vue, cette solution constituerait donc un pas en arrière. Avec un passage au principe de l'agent payeur limité aux intérêts des CoCo, la fonction de garantie serait certes sauvegardée, mais cette limitation du changement de système aux CoCo semble disproportionnée par rapport aux frais fixes de conversion qu'elle impose aux agents payeurs.

Ainsi, bien qu'elle soit efficace du point de vue de l'objectif de régulation, la limitation des mesures aux CoCo ne permettrait pas d'atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis.

1.2.4.2 Mesures générales

Les mesures se limitant aux CoCo auraient une portée nettement moindre que le train de mesures prévu. Il serait cependant aussi possible d'appliquer des mesures plus générales. On pourrait envisager à la fois de passer intégralement au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé et de supprimer le droit de timbre d'émission sur le capital propre et le droit de timbre de négociation sur les obligations.

Aux diminutions de recettes de 220 millions de francs nets annuels que prévoit le projet TBTF suite à la suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux étrangers s'ajouteraient celles dues à la suppression du droit de timbre sur le capital propre, à hauteur de 240 millions de francs par année. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses se traduirait quant à elle par une diminution supplémentaire de recettes de près de 70 millions de francs par année.

Ce train de mesures permettrait de réaliser l'objectif de régulation et stimulerait très certainement le marché suisse des capitaux. En conséquence, la Confédération, les cantons et les communes verraient s'accroître les recettes perçues au titre des impôts sur le revenu et sur le bénéfice, ce qui compenserait en partie les diminutions de recettes de la Confédération.

L'impôt anticipé suivrait entièrement le principe de l'Etat de domicile de l'impôt sur le revenu ce qui constituerait un progrès du point de vue de la fonction de garantie. Pour le reste, il appelle au moins une réserve: le passage général au principe de l'agent payeur est plus complexe que la solution proposée dans le projet TBTF, qui limite l'application de ce principe à l'impôt sur les rendements des obligations et des papiers monétaires. La mise en oeuvre auprès des agents payeurs nécessiterait par conséquent davantage de temps, de sorte que cette variante ne serait opérationnelle qu'après la date prévue pour la solution proposée. De plus, la diminution des recettes annuelles perçues au titre des droits de timbre totaliserait quelque 530 millions de francs, contre 220 millions pour la solution proposée.

1.2.4.3 Maintien du principe du débiteur dans l'impôt anticipé

Une autre possibilité consiste à s'en tenir aussi au principe du débiteur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires et à prévoir une dérogation en matière d'impôt anticipé pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires versés à des investisseurs institutionnels.

Cette solution pour le financement extérieur des sociétés repose sur l'exonération des intérêts versés à certaines catégories de créanciers. Son application requiert une modification de la LIA. Dans ce concept, il incombe au débiteur des intérêts soumis à l'impôt anticipé de prouver que le créancier des obligations, en tant que bénéficiaire des prestations, est un investisseur institutionnel. Cette preuve que le propriétaire

et futur bénéficiaire des prestations est effectivement un investisseur institutionnel tel que défini par la loi doit être établie dès la souscription de l'emprunt et ne doit pas varier pendant toute la durée de celui-ci. Ce système a pour inconvénient d'interdire de fait le négoce des obligations.

Une telle dérogation en matière d'impôt anticipé permettrait probablement de réaliser l'objectif de régulation et d'améliorer les conditions régissant le marché suisse des capitaux en termes de compétitivité internationale. Il s'agit cependant d'une solution hétéroclite, qui risquerait en outre de rebuter une partie des investisseurs étrangers en raison de la charge que représenteraient les formalités d'enregistrement. Pour ce qui est de l'objectif de garantie, il n'y aurait aucun changement par rapport au statu quo.

1.3 Rapport avec le droit international

La proposition de modification portant sur le rendement des obligations et des papiers monétaires influence l'application de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (accord sur la fiscalité de l'épargne, AFisE; RS 0.641.926.81). L'art. 1, ch. 3, al. 2, AFisE prend effet sur la base du fait que la Suisse prévoit désormais de renoncer à prélever un impôt anticipé sur les intérêts versés à des personnes physiques résidentes de l'UE. Ainsi, les intérêts des obligations et des papiers monétaires de débiteurs suisses exonérés de l'impôt anticipé tombent désormais dans le champ d'application de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Les règles usuelles s'appliquent donc, lesquelles prévoient que l'UE perçoit une retenue d'impôt (35 % à partir du 1^{er} juillet 2011), pour autant que la personne physique constituant l'ayant droit économique ait demandé qu'il n'y ait pas de déclaration à l'autorité fiscale compétente de l'Etat où elle réside (v. à ce sujet les explications de l'art. 4, al. 1, P-LIA).

1.4 Mise en œuvre

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé sur les intérêts d'obligations et de papiers monétaires devra être précisé à l'échelon de l'ordonnance (OIA) et des circulaires (cf. remarques concernant l'art. 11 P-LIA).

2 Commentaires des articles

Art. 4, al. 1, let. a et abis, et 1^{bis}, P-LIA

Principe de l'agent payeur

L'impôt anticipé sur les rendements d'obligations et de papiers monétaires doit être retenu par un agent payeur domicilié en Suisse (en non plus par le débiteur comme à présent) si:

- l’ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse (art. 4, al. 1, let. a P-LIA); ou si
- un intérêt issu d’une obligation émise en Suisse est versé à une personne domiciliée à l’étranger (art. 4, al. 1, let. abis P-LIA) et qu’il est possible qu’une personne physique domiciliée en Suisse soit l’ayant droit économique. L’émission d’obligations par une société étrangère d’un groupe bénéficiant d’une garantie de la société mère suisse est assimilée à une émission suisse.

Ces propositions ne changent rien à la fonction de garantie de l’impôt anticipé. Le présent projet ne confère aucun caractère libératoire à sa perception. L’obligation de percevoir l’impôt anticipé sur les rendements d’obligations et de papiers monétaires n’incombe cependant plus au débiteur de la prestation (émetteur des obligations) mais à un agent payeur suisse (en général une banque). Le principe de l’agent payeur n’est pas inconnu du droit suisse, car il est déjà défini à l’art. 6 AfisE et appliqué. La décision prise en octobre 2010 de reprendre des négociations avec l’Allemagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord en vue d’introduire le principe d’un impôt libératoire sur les rendements de capitaux se base également sur le principe de l’institution d’un agent payeur.

Objet de l’impôt anticipé

D’après l’art. 4, al. 1, let. a, LIA, seuls les rendements des obligations suisses sont soumis à l’impôt anticipé. Avec la modification de l’art. 4, al. 1, let. a, l’objet de l’impôt est étendu aux rendements des obligations et des papiers monétaires étrangers, lorsque l’ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse.

En faisant coïncider l’objet de l’impôt anticipé avec l’art. 20, al. 1, let. a et b, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l’impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), qui prévoit l’imposition de tous les intérêts d’obligations et de tous les revenus provenant de l’aliénation ou du remboursement d’obligations à intérêt unique prédominant, on vise en premier lieu à renforcer la fonction de garantie de l’impôt anticipé.

Il s’agit par ailleurs de limiter la possibilité de transférer à l’étranger, dans le but d’éviter le paiement de l’impôt anticipé, des dépôts et des avoirs pour lesquels sont versés les rendements d’obligations suisses. C’est pourquoi, l’art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA prévoit en principe d’imposer les revenus d’obligations et de papiers monétaires suisses lorsqu’ils sont versés à une personne domiciliée à l’étranger (par ex. une banque étrangère). Ce principe est nettement limité par l’art. 11 P-LIA (v. les commentaires de cet art.).

Est assimilée à l’émission d’obligations suisses l’émission par une société étrangère appartenant à un groupe suisse garantie par la société mère suisse. En effet, un emprunt garanti de telle manière s’assimile économiquement à un emprunt consenti par la société mère¹¹.

¹¹ Si cette modification entrait en vigueur, la réglementation actuelle de l’art. 14a, al. 3, OIA concernant le financement interne des groupes devrait être supprimée.

Limitation aux ayants droit économiques domiciliés en Suisse

Actuellement, les rendements d'obligations et de papiers monétaires suisses sont soumis à l'impôt anticipé sans égard à la personne du créancier (art. 14, al. 1, LIA). D'après l'art. 4, al. 1, let. a et abis, P-LIA, l'impôt anticipé ne sera retenu sur ces rendements que si l'ayant droit économique est une *personne physique domiciliée en Suisse*, car la fonction de garantie de l'impôt anticipé doit s'exercer sur ces personnes.

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur introduit une nouvelle notion en matière d'impôt anticipé: celle de l'*ayant droit économique*. Ce concept n'est toutefois pas inconnu puisqu'il est déjà prévu dans les directives de l'AFC du 1^{er} janvier 2011 relatives à la fiscalité de l'épargne de l'Union européenne (retenue d'impôt et déclaration volontaire). La notion d'ayant droit économique désigne le destinataire final de la prestation, c'est-à-dire toute personne à laquelle le rendement imposable doit être attribué économiquement. S'agissant des personnes physiques, la notion d'ayant droit économique au sens de la législation sur le blanchiment d'argent et de la fiscalité de l'épargne, et celle de bénéficiaire effectif au sens de la LIA se recoupent en règle générale. En cas de doute, l'agent payeur doit procéder à des vérifications et clarifier qui est l'ayant droit économique. Si la situation ne peut pas être clarifiée ou si les mesures de vérification ne peuvent pas être effectuées, l'agent payeur doit partir du principe que l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse et qu'il faut donc en principe prélever l'impôt anticipé.

Pour les *personnes morales*, l'obligation de tenir une comptabilité remplit en grande partie la fonction de garantie. Les *investisseurs institutionnels* sont exemptés de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice (art. 56, let. e, LIFD et 23 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, LHID; RS 642.14), si bien qu'en l'occurrence, l'impôt anticipé n'exerce pas de fonction de garantie.

Les *personnes physiques résidant à l'étranger* et les *personnes morales qui ont leur siège statutaire à l'étranger* ne sont en principe pas imposables en Suisse (sous réserve d'un rattachement économique). D'après les règles applicables selon les CDI, il incombe en principe à l'Etat de résidence du destinataire d'imposer les intérêts à payer par une société résidente de l'autre Etat (art. 11, par. 1, du Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'OCDE [Modèle OCDE]). Il reste toutefois une exception: lorsque le bénéficiaire effectif est un résident de l'autre Etat contractant, l'Etat de la source des intérêts garde un droit d'imposer limité, qui ne peut excéder 10 % du montant brut (art. 11, par. 2, Modèle OCDE). Cependant, les CDI conclues par la Suisse prévoient généralement un droit d'imposer exclusif en faveur de l'Etat de domicile du bénéficiaire de la prestation¹².

L'accord sur la fiscalité de l'épargne prévoit aussi en principe une retenue à la source sur les intérêts qu'un agent payeur suisse verse à des personnes physiques domiciliées dans un Etat de l'UE (ou la possibilité d'éviter cette retenue au moyen d'une déclaration volontaire). Pour ces personnes, la retenue à la source remplace donc la perception de l'impôt anticipé. Cela signifie que les intérêts des obligations

¹² Voir à ce propos:
<http://www.estv.admin.ch/intsteuerrecht/themen/00170/00789/index.html?lang=fr>

et des papiers monétaires de sources suisses seront aussi soumis à l'imposition de l'épargne UE.

Le nouvel art. 4, al. 1, let. a P-LIA délimite donc le champ d'application et la perception de l'impôt sur les personnes physiques domiciliées en Suisse. L'impôt est remboursé si les revenus sont déclarés dans la déclaration d'impôt.

Un *autre objectif* du projet de modification de la LIA est d'empêcher les actes qui pourraient servir à *éluder l'impôt*. Toutefois, avec la mise en place d'un véhicule offshore entre l'agent payeur en Suisse et la personne physique domiciliée en Suisse ou l'interposition d'un agent payeur résidant dans un Etat étranger, il serait tout de même possible d'échapper au paiement de l'impôt. Ce genre de moyens visant à éluder l'impôt doit être combattu de deux façons:

- L'art. 4, al. 1, let. a, P-LIA s'applique aussi lorsque le paiement n'est pas destiné directement à une personne physique domiciliée en Suisse, mais qu'il est avéré que cette personne est le véritable «ayant droit économique».
- L'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA entraîne en principe le prélèvement de l'impôt, si le paiement est effectué à une personne domiciliée à l'étranger. Dans ces cas, l'impôt anticipé est définitif et son remboursement est exclu (cf. remarques concernant l'art 11 P-LIA). Cet article prévoit toutefois la possibilité de ne pas prélever l'impôt anticipé si l'agent payeur suisse est en mesure de présenter une déclaration de domicile attestant que l'ayant droit économique des rendements au sens de l'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA n'est pas une personne physique domiciliée en Suisse.
- La perception de l'impôt selon l'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA est limitée aux obligations et aux papiers monétaires suisses, car en général il n'y a pas d'agent payeur suisse impliqué dans les paiements de débiteurs étrangers. Lorsqu'un débiteur étranger verse ses intérêts aux bénéficiaires par l'intermédiaire à la fois d'un agent payeur suisse et d'un agent payeur étranger, les conséquences fiscales, pour le même bénéficiaire, peuvent être différentes. Un désavantage concurrentiel peut apparaître pour l'agent payeur suisse par rapport à l'agent payeur étranger, en ce sens que les bénéficiaires pourraient établir leurs agents payeurs à d'autres endroits à des fins d'optimisation fiscale. La fonction de garantie de l'impôt anticipé n'atteindrait que partiellement son but dans ces cas.

La différence entre les let. a et abis de l'art. 4, al. 1, P-LIA est la suivante:

- L'imposition s'effectue selon l'art. 4, al. 1, let a, P-LIA lorsque les revenus de capitaux mobiliers sont versés à une personne à l'étranger et qu'il s'avère que l'ayant droit économique est une personne physique suisse. Cette situation apparaît surtout lorsque le dépôt du client se trouve chez l'agent payeur suisse. Celui-ci est obligé de connaître ses clients et sait donc si l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse.
- S'il y a un doute quant au fait que l'ayant droit économique est une personne physique suisse, l'art. 4, al. 1, let abis, P-LIA s'applique. On se trouve typiquement dans cette situation lorsque le dépôt du client ne se trouve pas chez l'agent payeur suisse et que ce dernier procède au paiement auprès d'une banque étrangère. Dans ce cas, l'agent payeur suisse ne connaît généralement pas l'identité de l'ayant droit économique. Si la banque étrangère n'établit pas de déclaration de domicile, il est possible qu'une personne

domiciliée en Suisse soit l'ayant droit économique et il s'agit alors de prélever l'impôt anticipé sur la base de l'art. 4, al. 1, let a^{bis}, P-LIA.

Digression: placements collectifs de capitaux

Ci-après sont présentées les conséquences de la révision proposées sur les placements collectifs de capitaux:

Droit en vigueur

D'après le principe du débiteur, l'impôt anticipé est perçu sur les obligations et les papiers monétaires suisses sans égard à la personne du créancier, c'est-à-dire aussi dans le cas où le créancier est constitué par un placement collectif de capitaux suisse ou étranger.

Les placements collectifs de capitaux suisses ont droit au remboursement de la totalité de l'impôt anticipé (art. 26 LIA). Le paiement de rendements provenant de placements collectifs suisses de capitaux aux investisseurs ou leur thésaurisation par ces derniers sont ensuite soumis, pour leur part, à l'impôt anticipé (art. 4, al. 1, let. c, LIA).

Il existe une procédure de déclaration de domicile propre aux placements collectifs de capitaux (affidavit) (art. 34 OIA). Si le contribuable établit de façon plausible que le rendement imposable de parts de placements collectifs de capitaux proviendra durablement pour au moins 80 % de sources étrangères, l'AFC peut l'autoriser, à sa demande, à ne pas payer l'impôt, dans la mesure où le rendement est versé, viré ou crédité à un étranger contre remise d'une déclaration de domicile (affidavit).

S'agissant des placements collectifs de capitaux dont le siège est à l'étranger, le droit au remboursement se base sur les CDI conclues par la Suisse. Dans la plupart des cas, le remboursement de l'impôt anticipé n'est pas possible. Les personnes domiciliées en Suisse et à l'étranger sont donc généralement désavantagées pour ce qui est du paiement de l'impôt anticipé si elles possèdent des obligations suisses par l'intermédiaire d'un placement collectif de capitaux étranger au lieu de détenir ces titres directement dans leur dépôt, ce qui leur permettrait de bénéficier du droit au remboursement total, ou du moins partiel, de l'impôt anticipé sur la base de la CDI correspondante. Pour cette raison, les obligations suisses ne sont en général pas attrayantes pour les placements collectifs de capitaux étrangers.

Proposition

D'après l'art. 4, al. 1, let. a, P-LIA, l'agent payeur doit retenir l'impôt anticipé sur le rendement des obligations émises par un Suisse ou un étranger, si ce rendement revient à une personne physique domiciliée en Suisse en tant qu'ayant droit économique.

Si un *placement collectif suisse de capitaux* selon la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (RS 951.31) est le bénéficiaire de la prestation, l'agent payeur suisse peut verser les rendements aux investisseurs sans prélever d'impôt anticipé, car en ce qui concerne la garantie de la masse imposable pour les personnes physiques, on peut affirmer que le placement collectif suisse de capitaux est tenu de prélever l'impôt anticipé selon l'art. 4, al. 1, let. c, LIA tant sur les rendements distribués que sur les rendements thésaurisés, conformément au principe du débiteur.

A l'échelon de l'ordonnance, le Conseil fédéral examine la possibilité d'élargir – après consultation des représentants concernés de la branche des services financiers – la procédure d'affidavit réglée à l'art. 34, al. 1, OIA aux placements collectifs de capitaux. En l'occurrence, il s'agirait de supprimer l'exigence actuelle de la procédure d'affidavit, selon laquelle au moins 80 % du rendement imposable doit provenir de sources étrangères, pour les simples obligations ou fonds du marché monétaire, c'est-à-dire les fonds pour lesquels par ex. 90 % du rendement imposable provient durablement d'obligations et de papiers monétaires. Pour appliquer la procédure d'affidavit lorsqu'il s'agit de simples obligations ou fonds du marché monétaire suisses, il suffirait alors que le rendement soit versé, viré ou crédité à un étranger. Si l'étranger en question est une personne physique domiciliée dans un pays de l'UE, les rendements des fonds constitués d'obligations ou de papiers monétaires exonérés de l'impôt anticipé tomberaient désormais sous le coup de l'accord avec l'UE relatif à la fiscalité de l'épargne. Rien ne changerait toutefois pour les autres fonds, notamment les fonds de portefeuille.

De cette manière, pour les simples fonds constitués d'obligations ou de papiers monétaires, il serait possible de traiter de la même façon les placements directs et indirects via les placements collectifs de capitaux. Par contre, les placements directs et indirects ne seraient pas traités également si les obligations et les papiers monétaires sont détenus dans le cadre de fonds de portefeuille. Ces fonds investissent aussi dans des actions, en plus d'investir dans des obligations et des papiers monétaires. En ce qui concerne le rendement des actions, c'est le principe du débiteur qui s'applique, comme jusqu'à présent. Les fonds de portefeuille ne pourraient donc pas être soumis à la procédure d'affidavit élargie.

Les *placements collectifs de capitaux étrangers* ne sont pas soumis à l'obligation d'acquitter l'impôt anticipé. Pour garantir le maintien de la masse imposable, les agents payeurs suisses, lorsqu'ils versent des rendements suisses à des placements collectifs de capitaux étrangers, sont tenus de retenir l'impôt anticipé. Etant donné que d'ordinaire il se peut que des personnes physiques suisses détiennent des parts d'un placement collectif de capitaux étranger, il n'est pas possible d'établir de déclaration de domicile selon l'art. 11, al. 2, P-LIA pour ces formes de placement. Cela étant, les investissements directs et indirects via des placements collectifs de capitaux étrangers dans des titres de créance continueront d'être traités différemment par le fisc en raison du conflit entre l'objectif visant à stimuler le marché suisse des capitaux et la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Ce problème ne se résoudrait durablement qu'en élargissant l'application du principe de l'agent payeur aux rendements des actions et à ceux des placements collectifs de capitaux. Une telle mesure sortirait cependant du cadre du présent projet.

Art. 9, al. 1^{bis}, P-LIA

Vu que l'impôt anticipé sur le rendement des obligations et des papiers monétaires sera perçu par un agent payeur, une notion inconnue dans la LIA actuelle, il faut définir cette notion dans la loi. La définition proposée à l'art. 9, al. 1^{bis}, P-LIA s'inspire du concept d'agent payeur de l'art. 4 de la directive européenne 2003/48/EG du 3 juin 2003 en matière de fiscalité de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. La notion d'agent payeur désigne surtout des banques, mais aussi des commerçants de titres au sens de l'art. 2, let. d, de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses (RS 954.1). La notion d'agent payeur regroupe l'opérateur économique, qui paie des intérêts à l'ayant droit économique, mais aussi le débiteur de la prestation

imposable ou l'opérateur économique mandaté par le débiteur ou par l'ayant droit économique pour payer les intérêts. La définition proposée permet de s'assurer que les conséquences fiscales seront les mêmes lorsque le débiteur de la prestation paie les intérêts directement à l'ayant droit économique sans passer par un agent payeur. La notion d'opérateur économique désigne notamment les personnes morales, les collectivités publiques et leurs établissements, les placements collectifs de capitaux, les sociétés de personnes et les établissements stables de sociétés étrangères. Elle désigne aussi les personnes physiques qui officient en tant qu'opérateur économique dans le cadre de l'activité commerciale qu'ils exercent régulièrement ou occasionnellement (activité de négoce ou travail en tant qu'indépendant). Ces catégories de personnes sont déjà incluses dans la notion d'agent payeur telle qu'elle est prévue par l'accord sur la fiscalité de l'épargne (points 6 et 8 des directives de l'AFC du 29 février 2008 relatives à la fiscalité de l'épargne de l'UE). N'y sont cependant pas incluses les personnes physiques qui agissent à titre privé et sur une base non commerciale.

L'art. 4, al. 1, let. a et abis, P-LIA oblige l'agent payeur à déterminer s'il y a rendement d'une obligation et s'il doit retenir l'impôt anticipé. Cette obligation se justifie par le fait qu'en matière d'impôt anticipé, la procédure de perception est fondée sur le système de la taxation spontanée de sorte que les obligations fiscales du contribuable sont accrues. Le contribuable, ici l'agent payeur, est donc tenu lui-même de vérifier si l'impôt doit être prélevé et, en cas de doute, de l'acquitter. Le principe de la perception de l'impôt par un agent payeur suisse est donc inscrit aux art. 4, al. 1, let. a et abis, 9, al. 1^{bis}, et 10, al. 1, let. b, P-LIA.

Art. 10, al. 1, P-LIA

L'art. 10, al. 1, LIA règle l'obligation fiscale. Comme l'obligation fiscale concernant les intérêts sur les obligations et les papiers monétaires n'incombe plus au débiteur de la prestation imposable mais à l'agent payeur, il faut adapter l'al. 1: les cas où l'obligation fiscale continue d'incomber au débiteur de la prestation imposable sont énumérés dans le nouvel al. 1, let. a, et les cas où cette obligation incombe à l'agent payeur sont énumérés dans le nouvel al. 1, let. b.

Art. 11, al. 2, P-LIA

L'art. 11, al. 2, habilite le Conseil fédéral à décrire dans l'OIA les conditions auxquelles l'impôt anticipé n'est pas perçu sur les rendements visés à l'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA contre une déclaration de domicile. Le Conseil fédéral se fonde sur la règle suivante: l'agent payeur doit rendre plausible le fait que l'ayant droit économique des rendements au sens de l'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA n'est pas une personne domiciliée en Suisse. Seuls peuvent remettre des déclarations concernant les ayants droit économiques les agents payeurs qui garantissent un contrôle fiable de ces déclarations. Ce sont les banques, au sens de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB; RS 952.0), ainsi que les banques étrangères soumise à la surveillance des autorités.

La procédure dite d'affidavit s'applique déjà dans le domaine des rendements de placements collectifs de capitaux. Le présent projet étend cette procédure à un autre genre de rendement.

Cette solution a été préférée à la méthode dite de l'adresse proposée dans le projet mis en consultation. Dans le cadre de la consultation, cette méthode a été estimée inadaptée car elle peut être facilement contournée. La procédure qui consiste à fournir une déclaration de domicile permet mieux d'empêcher les abus.

Ordonnance sur l'impôt anticipé

Les nouvelles dispositions relatives aux rendements d'obligations et de papiers monétaires prévoient que l'AFC peut, sur demande et contre une déclaration de domicile sur l'ayant droit économique, autoriser l'agent payeur à ne pas percevoir l'impôt anticipé. En l'occurrence, l'agent payeur suisse doit établir que l'ayant droit économique des rendements au sens de l'art. 4, al. 1, let. abis, P-LIA n'est pas une personne physique domiciliée en Suisse. L'AFC octroie cette autorisation si l'agent payeur suisse garantit un contrôle fiable des déclarations de domicile qu'il délivre sur les ayants droit économiques. L'AFC doit révoquer son autorisation si elle n'a plus la garantie d'une utilisation ou d'un contrôle fiable.

L'autorisation de l'agent payeur de distribuer les rendements francs d'impôt est limitée à trois ans à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle le rendement imposable est venu à échéance.

Seuls certains agents payeurs et certains instituts peuvent délivrer des déclarations de domicile concernant l'ayant droit économique. Ce sont les banques au sens de la LB (RS 952.0). Entrent dans cette catégorie les banques, les banques privées et les caisses d'épargne, ainsi que les banques étrangères et leurs filiales agréées par l'autorité de surveillance des banques. En outre, les établissements de dépôt suisses soumis à une autorité de surveillance peuvent aussi établir de telles déclarations de domicile relatives aux ayants droit économiques. L'AFC admet aussi les déclarations de domicile d'un institut étranger soumis à une autorité de surveillance officiellement reconnue.

Une déclaration de domicile concernant l'ayant droit économique doit contenir plusieurs indications. Ce sont le nom et l'adresse de l'institut ou de l'agent payeur qui gère le compte de l'ayant droit économique, l'identification de la valeur patrimoniale qui produit le rendement imposable et l'attestation du fait que l'ayant droit économique n'est pas une personne physique domiciliée en Suisse, du fait que la valeur patrimoniale se trouvait dans le dépôt de l'institut au moment de la distribution et du fait que le rendement imposable a été versé, viré au crédité au compte de l'ayant droit économique. En outre, l'agent payeur ou l'institut doit attester qu'il a versé, viré ou crédité le rendement imposable sans avoir déduit l'impôt anticipé. L'AFC peut vérifier la déclaration de domicile sur l'ayant droit économique auprès de l'agent payeur. L'agent payeur doit présenter à l'AFC tous les documents exigés, y compris, si elle le demande, les documents qu'il faut si nécessaire se procurer auprès de l'institut étranger. Si l'agent payeur refuse de se soumettre aux exigences de l'AFC, l'impôt doit être prélevé et transféré. L'introduction d'une procédure pénale demeure réservée.

Restitution de l'impôt anticipé en cas de perception indue

L'agent payeur est tenu de décompter l'impôt anticipé sur les rendements visés à l'art. 4, al. 1, let a et abis, P-LIA, si l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse. Si l'agent payeur décompte l'impôt anticipé bien que

l'ayant droit économique ne soit pas une personne physique domiciliée en Suisse, la question de la restitution de cet impôt anticipé se pose. Il a été perçu de manière indue étant donné que l'impôt n'est pas dû si l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée à l'étranger. D'après l'art. 12 OIA, les impôts et intérêts payés qui n'ont pas été fixés par une décision de l'AFC sont restitués s'il est établi qu'ils n'étaient pas dus. Les impôts anticipés perçus de manière indue peuvent donc être remboursés sur la base de cette disposition existant déjà dans l'OIA.

Impôts non perçus à tort

Les agents payeurs sont tenus de décompter l'impôt anticipé lorsque l'ayant droit économique des rendements est une personne physique domiciliée en Suisse. Il n'est cependant pas exclu que l'agent payeur ne se soit pas aperçu que l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse et qu'il n'ait donc pas décompté ni transféré l'impôt anticipé. Dans ce cas, l'impôt anticipé est quand même dû. Deux possibilités s'offrent à l'AFC pour facturer l'impôt non perçu: elle peut soit appliquer pour l'agent payeur le calcul du «brut pour net»¹³ pour l'impôt anticipé, soit ordonner à l'agent payeur d'exiger l'impôt anticipé de la personne physique suisse et de le lui transférer. L'art. 12, al. 2, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0), qui prévoit aussi à certaines conditions la réclamation des impôts non perçus à tort à la personne physique suisse, demeure réservé.

Art. 12, al. 1^{quater}, P-LIA

D'après l'art. 12, al. 1^{quater}, P-LIA, la créance fiscale naît au moment du versement, du virement ou de l'inscription au crédit pour les rendements visés à l'art. 4, al. 1, let. a et abis. La question de la naissance de la créance fiscale pour les obligations à intérêt unique prédominant est aussi réglée à l'art. 12, al. 1^{quater}, P-LIA. On vise à renforcer la fonction de garantie de l'impôt en s'assurant de l'imposition du revenu tiré de l'aliénation ou du remboursement de l'obligation selon le principe de l'imposition de la différence (entre le prix d'acquisition et le prix de vente ou le montant du remboursement). De cette manière, on applique les mêmes règles que pour l'impôt sur le revenu.

Art. 13, al. 1, let. abis, P-LIA

Le taux de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers se monte actuellement à 35 % (art. 13, let. a, LIA). En l'occurrence, il n'y a aucun changement: par conséquent, un taux de 35 % s'applique aux rendements des obligations. Il est possible d'introduire un autre élément dans le système de l'agent payeur, car celui-ci connaît le créancier. En cas d'existence d'une CDI, l'agent payeur peut déduire du revenu l'impôt réservé à l'Etat étranger et effectivement perçu (taux résiduel). Si cet impôt se monte par exemple à 10 % dans l'Etat étranger, l'agent payeur suisse ne déduit l'impôt anticipé plus qu'à concurrence de 25 %.

¹³ Exemple: si le montant soumis à l'impôt anticipé est de 100 000 fr. et que l'agent payeur n'acquiesce pas l'impôt, la personne physique assujettie reçoit une prestation supplémentaire avec pour conséquence que la prestation est calculée «brut pour net» selon la formule 100 000 fr.: 65 × 100. Le résultat du calcul est un rendement brut à déclarer de 153 846 fr. et un impôt anticipé de 53 846 fr.

Art. 16, al. 1, let. b, P-LIA

La solution prévue pour l'échéance de la dette fiscale vise à simplifier la procédure pour l'agent payeur, qui est tenu d'acquitter dans les 30 jours après expiration de chaque trimestre commercial l'impôt anticipé pour les rendements visés à l'art. 4, al. 1, let a et a^{bis}, P-LIA échus pendant cette période. C'est le même principe que celui qui vaut à l'heure actuelle pour les intérêts des obligations de caisse et des avoirs de clients (art. 16, let. a, LIA).

Art. 70c, P-LIA

L'art. 70c P-LIA contient une disposition transitoire, qui limite la disposition de l'art. 4, al. 1^{bis}, P-LIA, selon laquelle l'émission par une société étrangère d'un groupe garantie par la société mère suisse est assimilée à une émission en Suisse, aux obligations qui sont émises, prolongées ou augmentées après l'entrée en vigueur de la modification de la LIA.

Ainsi, les obligations et les papiers monétaires émis, prolongés ou augmentés après l'entrée en vigueur de la modification de la LIA sont considérés comme des titres suisses dans tous les cas. En l'occurrence, l'impôt anticipé est perçu lorsque l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse ou lorsqu'il s'agit d'un cas prévu à l'art. 4, al. 1, let. a^{bis}, P-LIA.

Les autres obligations garanties par la société mère suisse et émises à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi sont toujours considérées comme des titres étrangers, pour autant qu'aucun retour de fonds ne s'ensuive en Suisse après l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Cette disposition empêche toute clause de majoration (clause d'intérêts bruts ou *gross-up clause*) qui rendrait l'émetteur responsable d'une compensation pour le nouvel impôt à la source envers les investisseurs. Une clause de majoration oblige notamment l'émetteur à garantir une compensation à l'investisseur pour l'impôt retenu à la source par l'Etat de résidence de l'émetteur. Ces obligations sont désormais soumises à l'impôt anticipé, tout comme les autres obligations étrangères, si l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse qui fait gérer l'obligation par un agent payeur suisse.

Récapitulation des situations fiscales

Le tableau suivant résume les conséquences fiscales lorsque l'agent payeur est suisse, en tenant compte du genre de débiteur et de créancier, avant et après la modification de la LIA.

| Débiteur | Créancier (ayant droit économique) | avant | après |
|-----------------|--|-------|-------|
| Débiteur suisse | Personne physique domiciliée en CH | IA | IA |
| | Personne morale suisse | IA | – |
| | Personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE | IA | AFisE |
| | Personne à l'étranger sans déclaration de domicile | IA | IA |
| | Personne à l'étranger avec déclaration de domicile | IA | – |

| Débiteur | Créancier (ayant droit économique) | avant | après |
|---|---|-------|-------|
| Débiteur étranger | Personne physique domiciliée en CH | – | IA |
| | Personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE | AFisE | AFisE |
| | Autres | – | – |
| Débiteur étranger avec la garantie de la société mère suisse: émission, prolongation ou augmentation <i>après</i> l'entrée en vigueur de la modification de la LIA | Personne physique domiciliée en CH | – | IA |
| | Personne morale suisse | – | – |
| | Personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE | AFisE | AFisE |
| | Personne domiciliée à l'étranger sans déclaration de domicile | – | IA |
| | Personne domiciliée à l'étranger avec déclaration de domicile | – | – |
| Débiteur étranger avec la garantie de la société mère suisse: émission, prolongation ou augmentation <i>avant</i> l'entrée en vigueur de la modification de la LIA (hypothèse: sans utilisation de fonds en Suisse) | Personne physique domiciliée en CH | – | IA |
| | Personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE | AFisE | AFisE |
| | Autres | – | – |

IA: impôt anticipé
AFisE: retenue d'impôt UE selon l'accord sur la fiscalité de l'épargne

Entrée en vigueur

Le projet de loi attribue au Conseil fédéral la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur. Il faut laisser aux agents payeurs assez de temps pour qu'ils puissent prendre les mesures organisationnelles nécessaires pour exécuter l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires selon le principe de l'agent payeur. Selon le Conseil fédéral, les présentes modifications de la LIA doivent entrer en vigueur si possible le 1^{er} janvier de l'année suivant l'entrée en vigueur des mesures fiscales prévues par le projet TBTF. Cela permettrait aux banques d'importance systémiques de mettre en circulation en Suisse des CoCo exonérés du droit de timbre d'émission avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'impôt anticipé et de payer le premier coupon l'année civile suivante selon les nouvelles modalités de la loi sur l'impôt anticipé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires produit à la fois des diminutions et des augmentations de recettes. Les conséquences sont décrites ci-après. Les spécialistes ont en outre essayé de quantifier ces effets. Leurs estimations reposent toutefois sur de

nombreuses données manquantes et sur des hypothèses peu justifiables sur la modification des comportements.

Les conséquences financières du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour l'impôt anticipé sur les obligations et les papiers monétaires dépendent de la réponse aux questions suivantes:

- (1) Quel est l'effet de la soumission à l'impôt anticipé des intérêts des obligations et des papiers monétaires étrangers que des personnes domiciliées en Suisse ont déposés auprès d'un agent payeur suisse?
- (2) Quel est l'effet de la suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses pour certaines catégories de créanciers?

3.1.1 Conséquences pour les obligations et les papiers monétaires étrangers

Stocks d'obligations et de papiers monétaires étrangers des personnes physiques suisses

Pour apprécier les conséquences financières de la soumission des intérêts des obligations et des papiers monétaires étrangers sur les personnes physiques domiciliées en Suisse, on a besoin de données sur les stocks de titres que des personnes physiques domiciliées en Suisse ont déposés auprès d'agents payeurs suisses. Le tableau suivant donne un aperçu de l'état des stocks de titres dans les dépôts de la clientèle privée indigène des banques en Suisse pour l'année 2009.

Stocks de titres dans les dépôts des clients privés indigènes des banques en Suisse, en milliards de francs à fin 2009

| | Total | Papiers monétaires | Obligations | Actions | Parts à des placements collectifs | Produits structurés | Autres valeurs |
|---------------------|---------|--------------------|-------------|---------|-----------------------------------|---------------------|----------------|
| Tous les émetteurs | 518,986 | 2,018 | 122,963 | 196,598 | 169,875 | 27,920 | 0,123 |
| Emetteurs suisses | 262,675 | 0,954 | 43,860 | 151,815 | 63,693 | 2,786 | 0,080 |
| Emetteurs étrangers | 256,311 | 1,064 | 79,103 | 44,783 | 106,182 | 25,134 | 0,043 |

Source: Banque nationale suisse (SNB)

De plus, il est nécessaire d'estimer, d'une part, le produit des intérêts que ces titres rapportent et, d'autre part, les taux d'impôt marginaux auxquels sont soumis en moyenne le produit des intérêts pour l'impôt sur le revenu et les stocks pour l'impôt sur la fortune. Ces estimations sont présentées dans le tableau suivant.

Estimations

| | Stocks de titres de personnes physiques suisses auprès d'agents payeurs suisses en milliards de francs | Taux d'intérêt | Taux d'impôt marginal pour l'impôt sur le revenu | Taux d'impôt marginal pour l'impôt sur la fortune |
|------------------------------|--|---------------------|--|---|
| Obligations étrangères | 79 ¹⁴ | 3,5 % ¹⁵ | 30 % ¹⁶ | 0,4 % ¹⁷ |
| Papiers monétaires étrangers | 1 ¹⁸ | 1,0 % ¹⁹ | 30 % ²⁰ | 0,4 % ²¹ |

Produit potentiel de l'impôt

D'après ces estimations, le produit des intérêts se monte à 2765 millions de francs pour les obligations et à 10 millions de francs pour les papiers monétaires. Pour l'impôt sur le revenu, le produit potentiel se monte à 830 millions de francs pour les obligations et à 3 millions de francs pour les papiers monétaires. Pour l'impôt sur la fortune, le produit se monte à 316 millions de francs pour les obligations et à 4 millions de francs pour les papiers monétaires.

Produit potentiel de l'impôt en millions de francs

| | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Total |
|---|---------------------|----------------------|-------|
| Obligations étrangères | 830 | 316 | 1146 |
| Papiers monétaires étrangers | 3 | 4 | 7 |
| Total obligations et papiers monétaires étrangers | 833 | 320 | 1153 |
| – Part de la Confédération | *278 | 0 | 278 |
| – Part des cantons et des communes | *555 | 320 | 875 |

* Hypothèse relative à la répartition du produit de l'impôt sur le revenu: 1/3 Confédération, 2/3 cantons et communes.

¹⁴ Hypothèse sur la base des données de la BNS sur les stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques en 2009.

¹⁵ Valeur estimée pour un panier de rendements du marché des capitaux à l'étranger, sur la base des rendements actuels.

¹⁶ Valeur estimée sur la base de la charge fiscale dans les différents cantons, pour différents groupes de revenu et différentes situations familiales.

¹⁷ Valeur estimée sur la base de la charge fiscale dans les différents cantons, pour différents groupes de fortune et différentes situations familiales.

¹⁸ Hypothèse sur la base des données de la BNS sur les stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques en 2009.

¹⁹ Valeur estimée pour un panier de taux étrangers du marché monétaire (Libor à 3 mois), sur la base des taux actuels.

²⁰ Valeur estimée sur la base de la charge fiscale dans les différents cantons, pour différents groupes de revenu et différentes situations familiales.

²¹ Valeur estimée sur la base de la charge fiscale dans les différents cantons, pour différents groupes de fortune et différentes situations familiales.

Scénarios concernant l'honnêteté fiscale

Constatation: L'estimation des conséquences financières de la nouvelle réglementation proposée suppose une distinction entre les personnes physiques fiscalement honnêtes et les personnes fiscalement malhonnêtes. Concrètement, il s'agit de déterminer quelle part du substrat fiscal décrit plus haut (produit des intérêts) n'a pas été déclarée jusqu'à présent.

C'est pourquoi, on distingue deux scénarios:

- *scénario A:* on suppose que la masse imposable potentielle est entièrement déclarée pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur la fortune.
- *scénario B:* on suppose que la totalité de la masse imposable potentielle n'est pas déclarée et qu'elle échappe donc entièrement aux impôts sur le revenu et sur la fortune.

Pour ce qui est des conséquences financières, ces deux scénarios déterminent la valeur de référence supérieure et la valeur de référence inférieure de la fourchette des résultats possibles. Le résultat effectif se situera quelque part entre ces deux valeurs en fonction du montant effectif de la soustraction d'impôt. Pour ce qui est des obligations et des papiers monétaires étrangers, l'AFC ne dispose d'aucune donnée sur l'honnêteté fiscale actuelle.

Scénario A: honnêteté fiscale parfaite

Dans ce scénario, la masse imposable alimente entièrement les impôts sur le revenu et sur la fortune. L'introduction de l'impôt anticipé sur les obligations et les papiers monétaires étrangers que personnes physiques domiciliées en Suisse ont en dépôt auprès d'un agent payeur suisse, n'entraînera des modifications comportementales que dans une mesure réduite.

Concrètement, les hypothèses suivantes sont à considérer dans ce scénario:

- *Hypothèse concernant le transfert de l'agent payeur*²²: les investisseurs parfaitement honnêtes ne transféreront pas leur agent payeur à l'étranger malgré l'extension de l'impôt anticipé aux obligations et aux papiers monétaires étrangers. Le produit potentiel de l'impôt anticipé ne se trouve donc aucunement diminué.
- *Hypothèse concernant la substitution de valeurs en tant que moyen de placement («asset substitution»)*²³: les investisseurs parfaitement honnêtes ne procéderont à ce genre de substitution que dans une moindre mesure, malgré l'extension de l'impôt anticipé aux obligations et aux papiers monétaires étrangers, si bien qu'ils remplaceront peu leurs obligations et leurs papiers monétaires étrangers par des placements exempts d'impôt anticipé ou qui en sont très peu grevés. On suppose que la substitution de valeurs en tant que moyen de placement ne diminuerait que de 10 % le produit potentiel de l'impôt anticipé. Cette substitution minimale supposée s'explique par le fait que les investisseurs fiscalement honnêtes ont déjà déclaré le rendement de leurs capitaux étrangers pour l'impôt sur le revenu, si bien que l'extension

²² Hypothèse concernant le comportement futur, sur la base de réflexions quant aux coûts du passage au principe de l'agent payeur en relation avec le coût des intérêts entre la perception et le remboursement de l'IA.

²³ Hypothèse concernant le comportement futur, émise sans données de base.

de l'impôt anticipé sur les emprunts étrangers n'entraîne pas de changement majeur sur la charge fiscale et les rendements nets réalisables.

- *Hypothèse concernant le remboursement de l'impôt anticipé*²⁴: l'année suivante, les investisseurs parfaitement honnêtes demanderont et recevront le remboursement de la totalité de l'impôt anticipé payé.

Conséquence financière: l'année de l'entrée en vigueur de l'extension de l'impôt anticipé, les recettes de cet impôt augmentent du produit potentiel de l'impôt anticipé, diminué de 10 %²⁵ en raison des processus de substitution de valeurs en tant que moyen de placement. L'impôt anticipé sur le produit des intérêts est perçu au taux de 35 %. Il en résulte une masse imposable potentielle de $0,35 \times (2765 \text{ millions de fr.} + 10 \text{ millions de fr.}) = 971 \text{ millions de francs}$. En raison de la substitution de valeurs en tant que moyen de placement, ce potentiel n'est épuisé qu'à 90 % et non pas entièrement, si bien que les recettes de l'impôt anticipé se montent à 874 millions de francs. Il s'agit d'un effet unique découlant du fait que l'impôt anticipé n'est remboursé que l'année suivante. A partir de l'année suivante, les recettes et les remboursements de l'impôt anticipé se compensent, en cas d'honnêteté parfaite. Le produit des impôts sur le revenu et sur la fortune reste le même.

Scénario B: malhonnêteté totale

Constatation concernant la masse imposable potentielle supplémentaire: Si l'extension de l'impôt anticipé entraînait la soumission dans leur totalité des obligations et des papiers monétaires non imposés jusqu'à présent à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune, il en résulterait un produit potentiel supplémentaire pour ces deux impôts de 1153 millions de francs par an à partir de l'année de l'introduction de la nouvelle réglementation. S'y ajouterait les recettes supplémentaires uniques de l'impôt anticipé durant l'année de l'introduction de la réglementation pour un montant de 971 millions de francs.

Constatation sur les possibilités d'action des personnes concernées: Ces recettes supplémentaires, dans ce scénario, n'apparaîtront toutefois ni de cette manière, ni pour un tel montant, car les personnes concernées peuvent réagir à la modification du droit fiscal en adaptant leur comportement de différentes façons. Mis à part le don et la consommation de la fortune concernée, un contribuable suisse malhonnête dispose de quatre possibilités pour réagir à la soumission à l'impôt de ses obligations et de ses papiers monétaires étrangers:

²⁴ Hypothèse émise sur la base d'un comportement rationnel de la personne concernée.

²⁵ Hypothèse émise sans données de base.

Possibilités d'action des contribuables dans le scénario B

| | | Répartition des valeurs patrimoniales concernées sur les différentes possibilités | | |
|----------|---|---|--------------------------|--------------------------|
| | | Hypothèse de base: ²⁶ | Analyse de sensibilité 1 | Analyse de sensibilité 2 |
| Option 1 | Dénonciation spontanée non punissable | 5,0 % | 2,5 % | 7,5 % |
| Option 2 | Tentative de légaliser progressivement l'argent au noir | 45,0 % | 22,5 % | 67,5 % |
| Option 3 | Substitution de valeurs en tant que moyen de placement; remplacement par des placements exempts d'impôt anticipé ou qui en sont très peu grevés | 40,0 % | 60,0 % | 20,0 % |
| Option 4 | Transfert de l'agent payeur à l'étranger | 10,0 % | 15,0 % | 5,0 % |

Conséquences financières de l'option 1: En cas de dénonciation spontanée non punissable (unique), l'autorité fiscale ne perçoit pas d'amende pour soustraction d'impôt et n'inflige pas de peine pour fraude fiscale. En revanche, le rappel d'impôt et les intérêts moratoires pour les dix dernières années sont dus. Tous les facteurs imposables du contribuable des dix dernières années sont alors soumis à l'impôt à nouveau. A ce rappel d'impôt pour la non-déclaration par le passé s'ajoutent les impôts ordinaires sur le revenu et sur la fortune sur le substrat fiscal désormais légalisé. Dans cette option, la totalité du produit des impôts est plus grande que dans l'option décrite précédemment du calcul du substrat fiscal potentiel. Le montant du rappel d'impôt varie fortement de cas en cas et dépend de la durée de la soustraction d'impôt et du fait que la fortune non déclarée a été constituée, à la base, à partir d'un revenu non imposé ou d'un revenu imposé. Il est supposé que le rappel d'impôt se monte à 10 % de la fortune proportionnelle, c'est-à-dire $10\% \times 5\% \times (79 \text{ milliards de fr.} + 1 \text{ milliard de fr.}) = 400 \text{ millions de francs}$ ²⁷. Il s'agit en l'occurrence d'un effet unique l'année de la dénonciation spontanée. Les rendements de la fortune restante sont soumis à l'impôt sur le revenu et la fortune restante est soumise à l'impôt sur la fortune. Ce produit de l'impôt est permanent et correspond aux 90 % restant multipliés par la part au produit potentiel des impôts sur le revenu et sur la fortune, c'est-à-dire, pour l'hypothèse de base, $5\% \times 90\% \times 1153 \text{ millions de francs} = 52 \text{ millions de francs}$. Globalement et selon les différents types d'impôt, les conséquences financières permanentes sont les suivantes dans l'option 1, compte tenu de l'hypothèse de base et des deux analyses de sensibilité:

Conséquences financières permanentes de l'option 1 en millions de francs

| | Fréquence | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|--------------------------|-----------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base | 5,0 % | | 37 | 14 | | 52 |
| Analyse de sensibilité 1 | 2,5 % | | 19 | 7 | | 26 |
| Analyse de sensibilité 2 | 7,5 % | | 56 | 22 | | 78 |

²⁶ Hypothèse sur le comportement futur, émise sans données de base.

²⁷ Hypothèse émise sans données de base.

Conséquences financières de l'option 2: Si le stock d'obligations et de papiers monétaires étrangers non déclarés est grand par rapport à la fortune déclarée, le blanchiment d'argent sale ne peut pas être effectué en une seule étape, car la forte hausse de la fortune déclarée peut pousser l'autorité de taxation à procéder à des enquêtes qui pourraient mettre à jour des soustractions fiscales faites par le passé. Si la tentative de légaliser l'argent sale en plusieurs étapes aboutit, il y a une amnistie latente. Il en résulte une hausse graduelle des recettes, tout d'abord pour l'impôt anticipé surtout, puis pour les impôts sur le revenu et sur la fortune. Si toutefois la même tentative n'aboutit pas et que le fisc décèle la soustraction d'impôt, il en résulte tout d'abord une augmentation des recettes due au rappel d'impôt et aux amendes, puis des recettes supplémentaires provenant des impôts ordinaires sur le revenu et sur la fortune. Dans le cas (le plus fréquent) où la tentative aboutit, le produit potentiel de l'impôt décrit précédemment n'est tout d'abord pas épuisé complètement; dans le cas (plus rare) où la tentative n'aboutit pas, le produit potentiel de l'impôt est alors nettement dépassé. Pour l'évaluation de ces deux cas, on suppose que le produit de l'impôt dans cette option correspond à la part au produit potentiel des impôts sur le revenu et sur la fortune pour l'hypothèse de base $45\% \times 1153$ millions de francs = 519 millions de francs²⁸. Globalement et selon les différents types d'impôt, les conséquences financières permanentes sont les suivantes dans l'option 2, compte tenu de l'hypothèse de base et des deux analyses de sensibilité:

Conséquences financières permanentes de l'option 2 en millions de francs

| | Fréquence | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|--------------------------|-----------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base | 45,0 % | | 375 | 144 | | 519 |
| Analyse de sensibilité 1 | 22,5 % | | 187 | 72 | | 259 |
| Analyse de sensibilité 2 | 67,5 % | | 562 | 216 | | 778 |

Conséquences financières de l'option 3: Dans cette option, les investisseurs remplacent la totalité ou une partie de leurs obligations et de leurs papiers monétaires étrangers par des placements exonérés de l'impôt anticipé (par ex. actions étrangères, produits structurés étrangers, or) ou qui en sont très peu grevés (par ex. actions suisses dont le rendement des dividendes est faible, CoCo suisses). En l'occurrence, il faut prendre en considération le fait que ces placements ne constituent pas des substituts parfaits, car ils présentent d'autres flux de paiements, horizons temporels et volatilités. C'est pourquoi un remplacement total des obligations et des papiers monétaires ne devrait pas être la règle. On suppose que dans cette option seul le quart du produit potentiel des impôts sur le revenu et sur la fortune peut être épuisé en raison du remplacement des titres, si bien que le produit proportionnel de l'impôt correspond pour l'hypothèse de base à $40\% \times 25\% \times 1153$ millions de francs = 115 millions de francs. Globalement et selon les différents types d'impôt, les conséquences financières permanentes sont les suivantes dans l'option 3, compte tenu de l'hypothèse de base et des deux analyses de sensibilité:

²⁸ Hypothèse émise sans données de base.

Conséquences financières permanentes de l'option 3 en millions de francs

| | Fréquence | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|--------------------------|-----------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base | 40,0 % | | 83 | 32 | | 115 |
| Analyse de sensibilité 1 | 60,0 % | | 125 | 48 | | 173 |
| Analyse de sensibilité 2 | 20,0 % | | 42 | 16 | | 58 |

Conséquences financières de l'option 4: Le transfert de l'agent payeur à l'étranger n'a pas de conséquence directe sur les recettes fiscales. Des effets indirects apparaissent toutefois comme conséquence des pertes de création de valeur dans le domaine du private banking suisse dues au transfert de l'agent payeur. La quantification de ces effets soulève de grandes incertitudes.

Les calculs suivants ne constituent donc pas des estimations; ils illustrent uniquement les hypothèses critiques qu'il faut adopter afin de parvenir à un résultat.

Les obligations et les papiers monétaires étrangers gérés par les agents payeurs suisses diminuent de $10\% \times (79 \text{ milliards de fr.} + 1 \text{ milliard de fr.}) = 8 \text{ milliards de francs}$ dans l'hypothèse de base en raison du transfert de l'agent payeur à l'étranger²⁹. En comparaison, les portefeuilles de titres des clients privés se montaient à 1262 milliards de francs en 2009³⁰. Cela étant, le niveau d'occupation dans le domaine du private banking diminue de $(8 \text{ milliards de fr.} / 1262 \text{ milliards de fr.}) \times 48\,500 \text{ employés}^{31}$ (équivalent plein temps) = 307 employés à plein temps. 90 % de ces employés trouvent un autre emploi en Suisse. Leur revenu imposable diminue de 40 000 francs et passe de 200 000 francs en moyenne à 160 000 francs³². Dans ce domaine, le taux d'imposition marginal de l'impôt sur le revenu se monte en moyenne à 30 %³³. Les autres 10 % cessent durablement d'exercer une activité lucrative en Suisse. Leur revenu imposable passe de 200 000 francs en moyenne à zéro. Pour l'impôt sur le revenu, le taux d'imposition moyen se monte à 20 %³⁴. Par conséquent, les recettes de l'impôt sur le revenu baissent de $[(0,9 \times 30\% \times 40\,000 \text{ fr.}) + (0,1 \times 20\% \times 200\,000 \text{ fr.})] \times 307 = 5 \text{ millions de francs}$. En supposant que le bénéfice net du private banking suisse est de 5 milliards de francs³⁵ et en le multipliant par la part des départs de capitaux $(8 \text{ milliards de fr.} / 1262 \text{ milliards de fr.})$, on obtient un recul du bénéfice de 32 millions de francs. Pour un taux d'imposition du bénéfice de 20 %, le produit de cet impôt baisse par conséquent de 6 millions de francs. Globalement et selon les différents types d'impôt, les conséquences financières permanentes seraient les suivantes dans l'option 4, compte tenu de l'hypothèse de base et des deux analyses de sensibilité:

²⁹ Hypothèse émise sans données de base.

³⁰ Hypothèse sur la base des données de la BNS sur les stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques en 2009.

³¹ Hypothèse sur la base du rapport du DFF: Place financière suisse: situation et perspectives – Rapport à l'intention de la CER-N, 11 septembre 2009, tableau 2, p. 12.

³² Hypothèse émise sans données de base.

³³ Hypothèse émise sans données de base.

³⁴ Hypothèse émise sans données de base.

³⁵ Hypothèse émise sans données de base.

**Conséquences financières permanentes de l'option 4 en millions de francs
(pour mémoire)**

| | Fréquence | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|--------------------------|-----------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base | 10,0 % | | -5 | | -6 | -11 |
| Analyse de sensibilité 1 | 15,0 % | | -7 | | -10 | -16 |
| Analyse de sensibilité 2 | 5,0 % | | -2 | | -3 | -5 |

Le tableau suivant récapitule les conséquences financières permanentes du scénario B:

**Scénario B: surcroît de recettes permanent en millions de francs
(sans diminution selon l'option 4)**

| | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|------------------------------------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base: total | | 496 | 190 | | 686 |
| - Part de la Confédération | | 165 | | | 165 |
| - Part des cantons et des communes | | 330 | 190 | | 521 |
| Analyse de sensibilité 1: total | | 331 | 127 | | 458 |
| - Part de la Confédération | | 110 | | | 110 |
| - Part des cantons et des communes | | 221 | 127 | | 348 |
| Analyse de sensibilité 2: total | | 660 | 254 | | 914 |
| - Part de la Confédération | | 220 | | | 220 |
| - Part des cantons et des communes | | 440 | 254 | | 694 |

Conséquences financières effet unique pour l'impôt anticipé: L'effet unique de l'impôt anticipé durant l'année de l'entrée en vigueur de l'extension de cet impôt est plus faible dans le scénario B que dans le scénario A. Le produit potentiel de l'impôt de 971 millions de francs (cf. commentaire du scénario A, in fine) est épuisé complètement dans les options 1 et 2, à 25 % dans l'option 3 et n'est pas du tout épuisé dans l'option 4. L'année de l'introduction de l'extension de l'impôt anticipé, le surcroît de recettes de l'impôt anticipé se monte ainsi à (5 % + 45 % + 25 % x 40 %) x 971 millions de francs = 583 millions de francs selon l'hypothèse de base.

Globalement et selon les différents types d'impôt, les conséquences financières uniques sont les suivantes, compte tenu de l'hypothèse de base et des deux analyses de sensibilité:

Scénario B: conséquences financières uniques en millions de francs

| | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|------------------------------------|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------|
| Hypothèse de base: total | 583 | 289 | 111 | | 983 |
| – Part de la Confédération | 583 | 96 | | | 679 |
| – Part des cantons et des communes | | 193 | 111 | | 304 |
| Analyse de sensibilité 1: total | 389 | 144 | 56 | | 589 |
| – Part de la Confédération | 389 | 48 | | | 437 |
| – Part des cantons et des communes | | 96 | 56 | | 152 |
| Analyse de sensibilité 2: total | 777 | 433 | 167 | | 1377 |
| – Part de la Confédération | 777 | 144 | | | 921 |
| – Part des cantons et des communes | | 289 | 167 | | 456 |

3.1.2 Conséquences sur les obligations et les papiers monétaires suisses

La suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses pour certaines catégories de créanciers a des conséquences différentes suivant les catégories de créanciers. C'est pourquoi il faut faire une distinction entre:

1. les personnes autres que des personnes physiques domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse;
2. les personnes physiques des Etats de l'UE avec agent payeur suisse, et
3. les agents payeurs à l'étranger qui possèdent une déclaration de domicile pour le créancier.

Par ailleurs, la relance attendue du marché suisse des capitaux basée sur la nouvelle réglementation a des effets positifs sur les recettes fiscales.

Créancier: personnes autres que des personnes physiques domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse

*Hypothèse concernant l'honnêteté fiscale*³⁶: en principe, pour ce qui est de la déclaration des revenus soumis à l'impôt anticipé, les personnes autres que des personnes physiques domiciliées en Suisse avec agent payeur en Suisse se sont comportées jusqu'à présent comme des contribuables honnêtes car, pour eux, la demande de restitution de l'impôt anticipé vaut toujours la peine vu le taux de 35 %; la charge de l'impôt sur le bénéfice est en effet toujours inférieure à 35 % pour les sociétés de capitaux et elle est même nulle pour les investisseurs institutionnels.

*Hypothèse concernant le remboursement de l'impôt anticipé*³⁷: jusqu'à présent, ces personnes honnêtes ont demandé le remboursement de la totalité de l'impôt anticipé.

Conséquences financières: pour cette catégorie de créanciers, la suppression de l'impôt anticipé entraîne une diminution du produit de cet impôt. Celle-ci se limite

³⁶ Hypothèse émise sur la base d'un comportement rationnel de la personne concernée.

³⁷ Hypothèse émise sur la base d'un comportement rationnel de la personne concernée.

au montant des intérêts que le fisc a réalisé jusqu'à présent entre le moment du paiement de l'impôt et celui de son remboursement. Pour un taux d'intérêt de 2 % et un délai moyen de 4 mois³⁸ entre l'encaissement et le remboursement, la diminution des recettes de la Confédération est de l'ordre de 13 millions de francs pour un remboursement de l'impôt anticipé d'un montant de 2 milliards de francs³⁹.

Créancier: personne physique résident d'un Etat de l'UE avec agent payeur suisse

Constatation: les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses sont soumis à l'accord sur la fiscalité de l'épargne au lieu d'être soumis à l'impôt anticipé.

Constatation: Pour les conséquences financières, il importe de faire la distinction entre les personnes qui choisissent la procédure de déclaration et celles qui optent pour la retenue de l'impôt.

Conséquences financières en cas de déclaration: Dans ce cas, l'impôt anticipé actuel n'est pas perçu. Etant donné que les personnes qui ont choisi la procédure de déclaration devraient être fiscalement honnêtes, elles auront généralement demandé le remboursement de l'impôt anticipé. Il en résulte une diminution pour l'impôt anticipé de l'ampleur de l'impôt résiduel actuel conformément aux CDI respectives. En supposant que cette catégorie de citoyens de l'UE détenait jusqu'à présent des obligations et des papiers monétaires suisses soumis à l'impôt anticipé d'une valeur de 2 milliards de francs⁴⁰, dont le rendement était de 2 %, et qui étaient frappés d'un impôt résiduel de 5 % en moyenne, on obtient une diminution des recettes d'un montant de $5 \% \times 2 \% \times 2 \text{ milliards de francs} = 2 \text{ millions de francs}$.

Conséquences financières concernant la retenue de l'impôt: dans ce cas aussi, l'impôt anticipé actuel n'est pas perçu. La Suisse garde 25 % de la retenue d'impôt. Si la personne concernée choisit la retenue de l'impôt, il est fort probable qu'elle n'a pas réclamé jusqu'à présent le remboursement de l'impôt anticipé⁴¹. Pour un taux de 35 % pour l'impôt anticipé et pour la retenue d'impôt, la masse imposable diminuerait théoriquement de 75 %. Etant donné que l'impôt anticipé actuel non récupérable de 35 %, un taux très élevé en contexte international, est très dissuasif, ce cas devrait cependant être très rare, si bien qu'il semble acceptable de considérer la baisse des recettes comme nulle.

Paiement à une personne à l'étranger avec déclaration de domicile pour le créancier

Constatation: Pour les personnes résidentes d'un pays avec une CDI, l'impôt résiduel et, pour les personnes domiciliées dans un pays sans CDI, la totalité de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses sont supprimés.

³⁸ Hypothèse adoptée sur la base de la procédure de remboursement.

³⁹ Recettes de l'IA sur le rendement des obligations en 2009: 3,38 milliards de francs; hypothèse sans base statistique: remboursements à des personnes morales, notamment à des investisseurs institutionnels: 2 milliards de francs.

⁴⁰ Hypothèse sur la base des données de la BNS sur les stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques en 2009: les clients privés étrangers détiennent des obligations et des papiers valeurs pour un montant de 2,5 milliards de fr.

⁴¹ Hypothèse, émise sur la base d'un comportement rationnel de la personne concernée.

Conséquences financières: Les conséquences ont plutôt tendance à être des diminutions de recettes; elles sont toutefois minimes, car la plupart des CDI importantes économiquement ont déjà prévu à l'heure actuelle de renoncer à la perception d'un impôt résiduel et que les investisseurs des pays sans CDI ont de toute façon déjà évité d'acquiescer des obligations et des papiers monétaires suisses à cause de l'impôt anticipé élevé. Si on suppose que les créanciers concernés ont déjà détenu jusqu'à présent des obligations et des papiers monétaires suisses soumis à l'impôt anticipé pour une valeur de 2 milliards de francs⁴², qui rapportent un intérêt de 2 %⁴³ et sont frappés d'un impôt résiduel / impôt à la source de 15 %⁴⁴ en moyenne, la diminution des recettes se monte à $15 \% \times 2 \% \times 2 \text{ milliards de francs} = 6 \text{ millions de francs}$.

Effet de dynamisation du marché des capitaux

Constatation: la suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses pour certaines catégories de créanciers aménage le cadre du marché suisse des capitaux de manière plus attractive et supprime les obstacles s'opposant à une gestion financière centralisée en Suisse.

Constatation: à moyen terme, la suppression des obstacles fiscaux crée des emplois et de la valeur ajoutée dans le domaine du marché des capitaux et de la trésorerie, ce qui se traduit par une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice. La quantification de ces effets soulève de grandes incertitudes.

Les calculs suivants ne constituent donc pas des estimations; ils illustrent uniquement les hypothèses critiques qu'il faut adopter afin de parvenir à un résultat.

- L'élimination des obstacles fiscaux crée 1000 emplois à moyen terme dans le domaine du marché des capitaux et de la trésorerie. Ils sont occupés à raison de 70 % par des personnes travaillant déjà en Suisse, dont le revenu imposable augmente de 25 %, soit de 40 000 francs, et atteint en moyenne 200 000 francs, si bien que l'augmentation du salaire concernée est soumise à un taux d'impôt marginal de 30 % pour l'impôt sur le revenu. Les emplois restant (30 %) sont occupés par des personnes qui ne travaillaient pas ou ne travaillaient pas en Suisse, qui réalisent aussi un revenu imposable moyen de 200 000 francs, qui est frappé en moyenne d'un taux d'imposition moyen de 20 %.
- Dans le domaine du marché des capitaux et dans celui de la trésorerie, l'élimination des obstacles fiscaux fait augmenter de 100 millions de francs⁴⁵ les bénéfices imposés des banques en Suisse. Ces bénéfices sont imposés à un taux de 20 %⁴⁶. Les bénéfices des multinationales imposés en

⁴² Hypothèse émise sans données de base. D'après la statistique de la BNS, fin 2009, les clients privés étrangers des banques suisses détenaient des obligations et des papiers monétaires auprès des banques suisses pour un montant modeste de seulement 2,5 milliards de francs. L'hypothèse part du principe que l'important groupe des clients privés étrangers avec un agent payeur étranger détient une part encore bien moins importante de ses fonds en dépôt sous la forme d'obligations et de papiers monétaires suisses (en raison de l'IA élevé de 35 % et du manque d'affinité pour la Suisse).

⁴³ Hypothèse basée sur les intérêts actuels des obligations et des papiers monétaires en francs.

⁴⁴ Hypothèse émise sans données de base.

⁴⁵ Hypothèse émise sans données de base.

⁴⁶ Hypothèse basée sur la charge ordinaire de l'impôt sur le bénéfice.

Suisse augmentent de 500 millions de francs⁴⁷ et sont imposé au taux de 7,83 % par la Confédération, mais ne sont pas imposé du tout par les cantons et les communes⁴⁸.

- En raison de la relance attendue du marché suisse des capitaux et de l’implantation de fonctions supplémentaires de financement en Suisse, le produit de l’impôt sur le revenu augmente à moyen terme de $[(0,7 \times 30 \% \times 40\,000 \text{ fr.}) + (0,3 \times 20 \% \times 200\,000 \text{ fr.})] \times 1000 = 20$ millions de francs. Le produit de l’impôt sur la fortune augmente de $20 \% \times 100$ millions de francs + $7,83 \% \times 500$ millions de francs = 59 millions de francs.

Le tableau suivant récapitule les conséquences financières de la suppression de l’impôt anticipé sur les intérêts des obligations et des papiers monétaires suisses pour certaines catégories de créanciers:

Surcroît de recettes en millions de francs (total du ch. 3.1.2)

| | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur le bénéfice | Total |
|---|----------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Créancier: personne autre que physique domiciliée en Suisse avec agent payeur suisse | -13 | | | -10 |
| Créancier: personne physique résidente de l’UE avec agent payeur suisse | -2 | | | -2 |
| Versement à des personnes à l’étranger avec déclaration de domicile pour le créancier | -6 | | | -6 |
| Dynamisation du marché des capitaux (pour mémoire) | | Surcroît de recettes | Surcroît de recettes | Surcroît de recettes |
| Total (sans dynamisation du marché des capitaux) | -21 | | | -21 |
| – Part de la Confédération | -21 | | | -21 |
| – Part des cantons et des communes | | | | |

3.1.3 Récapitulation

Le tableau suivant récapitule l’ensemble des conséquences financières pour les scénarii A et B. En raison des hypothèses retenues, les hausses ou les baisses permanentes de recettes se situent, suivant le niveau actuel d’honnêteté fiscale, dans une fourchette estimée entre -21 millions de francs (scénario A: honnêteté fiscale parfaite) et 437 à 892 millions de francs (scénario B: malhonnêteté fiscale totale). Entre -21 millions de francs et 89 à 199 millions de francs seraient à la charge de la Confédération et entre 0 et 348 à 694 millions de francs à celle des cantons et communes. Ces chiffres ne tiennent pas compte des effets difficiles à quantifier du transfert des agents payeurs à l’étranger qui entraîne une baisse des recettes, ni de l’effet de relance du marché des capitaux, également difficile à quantifier, qui entraîne une hausse des recettes.

⁴⁷ Hypothèse émise sans données de base.

⁴⁸ Hypothèse: charge fiscale effective pour les sociétés holding.

Récapitulation: surcroît de recettes permanent en millions de francs

| | Impôt anticipé | Impôt sur le revenu | Impôt sur la fortune | Impôt sur le bénéfice | Total |
|--|----------------|---------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|
| Scénario A: | | | | | |
| Total | -21 | | | | -21 |
| - Part de la Confédération | -21 | | | | -21 |
| - Part des cantons et des communes | | | | | |
| Scénario B: | | | | | |
| Hypothèse de base: total | -21 | 496 | 190 | | 665 |
| - Part de la Confédération | -21 | 165 | | | 144 |
| - Part des cantons et des communes | | 330 | 190 | | 521 |
| Scénario B: | | | | | |
| Analyse de sensibilité 1: total | -21 | 331 | 127 | | 437 |
| - Part de la Confédération | -21 | 110 | | | 89 |
| - Part des cantons et des communes | | 221 | 127 | | 348 |
| Scénario B: | | | | | |
| Analyse de sensibilité 2: total | -21 | 660 | 254 | | 892 |
| - Part de la Confédération | -21 | 220 | | | 199 |
| - Part des cantons et des communes | | 440 | 254 | | 694 |
| pour mémoire: | | | | | |
| Effet du transfert de l'agent payeur | | Baisse des recettes | | Baisse des recettes | Baisse des recettes |
| Dynamisation du marché des capitaux | | Baisse des recettes | | Baisse des recettes | Baisse des recettes |

S'y ajoutent les effets uniques énumérés dans le tableau suivant l'année de l'entrée en vigueur de la modification de la LIA et au moment de la dénonciation spontanée non punissable dans le scénario B, d'un montant de 874 millions de francs (scénario A) ou de 583 à 1377 millions de francs (scénario B). Dans le scénario A, le surcroît de recettes revient à la Confédération; dans le scénario B, le surcroît de recettes est compris entre 437 et 921 millions de francs pour la Confédération et entre 152 et 456 millions de francs pour les cantons et les communes.

Récapitulation: surcroît unique de recettes en millions de francs

| | Impôt anticipé* | Impôt sur le revenu° | Impôt sur la fortune° | Impôt sur le bénéficiaire | Total |
|--|-----------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|-------|
| Scénario A: | | | | | |
| Total | 874 | | | | 874 |
| – Part de la Confédération | 874 | | | | 874 |
| – Part des cantons et des communes | | | | | |
| Scénario B: | | | | | |
| Hypothèse de base: total | 583 | 289 | 111 | | 983 |
| – Part de la Confédération | 583 | 96 | | | 679 |
| – Part des cantons et des communes | | 193 | 111 | | 304 |
| Scénario B: | | | | | |
| Analyse de sensibilité 1: total | 389 | 144 | 56 | | 589 |
| – Part de la Confédération | 389 | 48 | | | 437 |
| – Part des cantons et des communes | | 96 | 56 | | 152 |
| Scénario B: | | | | | |
| Analyse de sensibilité 2: total | | | 167 | | 1377 |
| – Part de la Confédération | 777 | 433 | | | 921 |
| – Part des cantons et des communes | 777 | 144 | | | 921 |
| | | 289 | 167 | | 456 |

* l'année de l'entrée en vigueur

° l'année de la dénonciation spontanée non punissable

Le tableau suivant montre, pour le scénario de base et les deux analyses de sensibilité, la part des obligations et des papiers monétaires étrangers non déclarés par des personnes physiques domiciliées en Suisse sur laquelle la réforme prévue n'a pas d'effet sur le produit de l'impôt (point mort). Ce seuil de rendement est indiqué, d'une part, uniquement s'agissant des recettes permanentes et, d'autre part, relativement à la valeur actuelle des recettes permanentes et passées de la Confédération, ainsi que pour les trois échelons fédéral, cantonal et communal. Si la part des valeurs patrimoniales non déclarées jusqu'à présent se situe au-dessus (respectivement en deçà) de la valeur figurant dans le tableau, il y a augmentation (respectivement diminution) des recettes.

Part des obligations et des papiers monétaires étrangers non déclarés par des personnes physiques domiciliées en Suisse sans effet sur le produit de l'impôt (point mort)

| | Scénario de base | Analyse de sensibilité 1 | Analyse de sensibilité 2 |
|--|------------------|--------------------------|--------------------------|
| Recettes permanentes | | | |
| – uniquement recettes de la Confédération | 12,9 % | 19,3 % | 9,7 % |
| – recettes Confédération, cantons et communes | 3,1 % | 4,7 % | 2,3 % |
| Valeur actuelle unique + recettes permanentes | | | |
| – uniquement recettes de la Confédération | 2,4 % | 3,8 % | 1,7 % |
| – recettes Confédération, cantons et communes | 0,6 % | 0,9 % | 0,4 % |

3.2 Conséquences pour le personnel

Le projet n'aura aucune conséquence sur le personnel de la Confédération.

3.3 Conséquences économiques

La modification de la LIA proposée dans le présent message va, avec les mesures prévues par le projet TBTF, dans le sens des objectifs de politique fiscale décrits au ch. 1.2.2. La probabilité d'atteindre les buts fixés est élevée.

La modification proposée renforce l'objectif de régulation au centre du projet TBTF, en garantissant que les CoCo puissent être mis en circulation depuis la Suisse aux conditions internationales. Le droit suisse peut ainsi être appliqué, ce qui rehausse la sécurité juridique de l'instrument.

Pour les obligations et les papiers monétaires, la fonction de garantie est reprise par le principe de l'agent payeur. Celui-ci assure aussi cette fonction pour les revenus d'intérêts des obligations et des papiers monétaires étrangers que des personnes physiques domiciliées en Suisse ont déposés auprès d'un agent payeur suisse. Une lacune du système de garantie actuelle est ainsi comblée, ce qui restreint les possibilités de soustraction d'impôt. Ainsi, l'objectif d'équité (universalité et égalité de traitement en matière d'imposition et imposition d'après la capacité économique) est mieux à même d'être atteint.

Le projet aménage le cadre fiscal d'une manière plus attrayante pour le marché suisse des capitaux et supprime les obstacles s'opposant à une gestion financière centralisée en Suisse. Avec l'amélioration de ce cadre, l'efficacité du marché suisse des capitaux augmentera, si bien que les marges devraient diminuer un peu. La dynamisation escomptée du marché suisse des capitaux et l'implantation de fonctions supplémentaires de financement en Suisse devraient générer de la création de valeur supplémentaire et des emplois. De plus, les conditions pour le développement du marché et l'égalité du traitement fiscal des CoCo et des autres emprunts évitent l'apparition d'effets d'éviction non souhaitables des CoCo sur les autres emprunts. Par ailleurs, les obstacles actuels dans le domaine du financement interne des groupes sont levés sur le long terme, étant donné que l'émission à l'étranger d'emprunts garantis par la société mère suisse est désormais soumise à l'impôt anticipé. Cela résout donc la question d'une éventuelle soustraction d'impôt.

La possibilité que les personnes physiques fiscalement malhonnêtes transfèrent leur agent payeur à l'étranger afin d'échapper à l'impôt anticipé ou d'é luder les impôts sur le revenu et sur la fortune représente un certain risque. La création de valeur des gestionnaires de fortune suisses pourrait donc reculer⁴⁹. Pour limiter ce risque, l'impôt anticipé est perçu sur le versement à l'étranger d'intérêts d'obligations et de papiers monétaires suisses en l'absence de déclaration de domicile selon l'art. 11, al. 2, LIA. S'il fallait limiter encore plus le risque de transfert des agents payeurs à l'étranger, il faudrait par exemple négocier des clauses de réciprocité dans l'accord sur la fiscalité de l'épargne et dans les accords bilatéraux sur les impôts libératoires sur les fonds des clients privés étrangers des agents payeurs suisses.

⁴⁹ V. à ce propos les explications au ch. 3.1.1, conséquences financières, option 4.

L'objectif d'efficacité se dégrade légèrement en raison des coûts d'exécution de l'imposition. Les frais qui résultent du passage au principe de l'agent payeur se répercutent négativement. Ces frais restent toutefois limités, car les agents payeurs ont déjà implémenté le principe de l'agent payeur dans le cadre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Deux systèmes devront cependant être gérés en parallèle après le passage: le système de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires et celui du débiteur pour les autres revenus en capital de la fortune mobilière. Avec le passage au principe de l'agent payeur, le travail administratif des débiteurs d'obligations et de papiers monétaires suisses diminue, car ce n'est plus eux, mais l'agent payeur qui doit payer l'impôt anticipé. A l'opposé, la charge administrative des agents payeurs augmente.

| Objectif | Degré de réalisation de l'objectif |
|--|---|
| 1 Objectif de régulation (mise en œuvre de la régulation visant à prévenir les risques systémiques par la FINMA) | <ul style="list-style-type: none"> + Placements de CoCo selon les conditions internationales. + Effectivité optimale de l'instrument, car l'émission en Suisse peut se faire selon le droit suisse. |
| 2 Objectif fiscal (maintien des recettes fiscales) | + La modification de la LIA produit un surcroît de recettes (cf. ch. 3.1.3). Elle corrige ainsi la baisse des recettes en relation avec le projet TBTF. |
| 3 Objectif d'équité (respect des principes de l'universalité et de l'égalité de traitement en matière d'imposition ainsi que du principe de l'imposition d'après la capacité économique par l'application de mesures de garantie visant à combattre la soustraction d'impôt) | + Pour les obligations et les papiers monétaires, le principe de l'agent payeur reprend la fonction de garantie. Ce dernier assure aussi la perception de l'impôt sur les revenus provenant de sources étrangères auprès d'agents payeurs suisses, comblant ainsi une lacune permettant de soustraire des impôts. |
| 4 Objectif de compétitivité de la place financière (conditions favorables à la place financière) | <ul style="list-style-type: none"> + Pas de désavantage concurrentiel pour les banques suisses d'importance systémiques, car elles peuvent émettre des CoCo sûres en Suisse. + Le marché suisse de l'argent et des capitaux devient fiscalement concurrentiel au niveau international, ce qui engendre de la création de valeur supplémentaire et des emplois en Suisse. - Si les contribuables suisses malhonnêtes transfèrent leur agent payeur à l'étranger, la création de valeur passe de la Suisse à l'étranger. |
| 5 Objectif d'efficacité (faible coût de l'imposition) | <ul style="list-style-type: none"> - Il faut gérer deux systèmes: celui de l'agent payeur pour les intérêts des obligations et des papiers monétaires, celui du débiteur pour les autres revenus de capitaux mobiliers. - Frais de passage au principe de l'agent payeur. = D'après l'expérience des banques avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne, les conditions d'une entrée en vigueur du passage au principe de l'agent payeur harmonisée avec la phase d'émission des CoCo sont réalisées. |

4

Liens avec le programme de la législature

Le présent projet ne figure ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁵⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁵¹. Les raisons de cette absence se déduisent des commentaires précédents.

5

Aspects juridiques

5.1

Constitutionnalité et conformité aux lois

La Confédération doit disposer d'une base constitutionnelle expresse pour prélever des impôts. La compétence attribuée à la Confédération de prélever un impôt anticipé sur le revenu des capitaux mobiliers est inscrite à l'art. 132, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101).

Les modifications proposées concernant l'impôt anticipé sont par conséquent conformes à la Cst.

La Cst. ne pose pas de condition spécifique à l'aménagement de l'impôt anticipé. Le législateur dispose donc d'une grande latitude. En revanche, comme le prévoit l'art. 127, al. 1, Cst., les principes régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul doivent être fixés dans une loi. Pour l'impôt anticipé, ces questions sont réglées dans la LIA, qui définit notamment l'objet et le sujet de l'impôt. On relèvera en outre que l'impôt anticipé exerce en premier lieu une fonction de garantie⁵². Sa perception vise à garantir que les contribuables déclarent régulièrement au fisc leurs revenus imposables et la fortune d'où proviennent ces revenus. L'impôt anticipé est entièrement remboursé aux contribuables suisses qui remplissent correctement leurs obligations fiscales.

Actuellement, l'obligation fiscale incombe au débiteur de la prestation imposable, qui est donc le contribuable (art. 10, al. 1, LIA). En versant, virant, créditant ou imputant la prestation imposable, le contribuable doit retenir le montant de l'impôt anticipé sans égard à la personne du créancier (art. 14, al. 1, LIA).

Pour ce qui est du rendement des obligations et des papiers monétaires, l'impôt anticipé destiné à garantir la perception des impôts directs devra désormais être retenu par un agent payeur. Cette modification du système de l'impôt anticipé n'est pas fondamentale et n'implique donc pas une modification de la Cst.

L'imposition limitée jusqu'à présent aux rendements des obligations suisses est certes étendue aux rendements des obligations étrangères pour les personnes physiques domiciliés en Suisse. De plus, les revenus provenant d'obligations suisses versés à une personne domiciliée à l'étranger sont aussi imposables en principe. L'art. 132, al. 2, Cst. n'interdit pas cette extension. L'objet de l'impôt, à savoir les revenus de capitaux mobiliers, ainsi que les bases de calcul demeurent conformes à

⁵⁰ FF 2008 639

⁵¹ FF 2008 7745

⁵² D'après la doctrine, l'impôt anticipé vise aussi un but fiscal dans les cas où il n'est pas remboursé, par exemple lorsque les paiements s'adressent à des personnes domiciliées à l'étranger. Toutefois, s'il existe une CDI, un remboursement total ou partiel est généralement possible.

la Cst. Seule la procédure de perception de l'impôt est modifiée, en ce sens que ce n'est plus le débiteur de la prestation imposable qui doit l'impôt sur les rendements des obligations, mais l'agent payeur. Pour tous les autres rendements soumis à l'impôt anticipé (revenus de capitaux mobiliers, gains de loteries et prestations d'assurances), l'obligation fiscale incombe comme par le passé au débiteur de la prestation imposable.

L'introduction de la perception de l'impôt par un agent payeur ne change rien non plus à la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Dans ces circonstances, le nouveau système est couvert par l'art. 132, al. 2, Cst. et est donc conforme à la Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les dispositions envisagées touchent au prélèvement de l'impôt qui relève exclusivement de la souveraineté fiscale de la Suisse. C'est au législateur suisse qu'appartient la compétence exclusive de prélever ou non l'impôt anticipé et de fixer l'objet du prélèvement. Ces réglementations sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. La relation avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne est expliquée au ch. 1.3 et celle avec les CDI dans le commentaire de l'art. 13, al. 1, let. abis, P-LIA.