



Questions et réponses sur la réforme de l'impôt anticipé

Pourquoi faut-il réformer l'impôt anticipé?

En matière de capitaux de tiers, il résulte du système fiscal actuel une situation insatisfaisante pour la place économique suisse et le fisc. En effet, les intérêts versés sur les obligations d'entreprises suisses sont soumis à un impôt anticipé de 35 %. Ces obligations sont donc peu attrayantes pour la plupart des investisseurs, même si ces derniers ont droit au remboursement de l'impôt dans sa totalité. Ils subissent des désavantages en matière de liquidités entre le moment du prélèvement de l'impôt anticipé et celui de son remboursement et une charge administrative liée à la demande de remboursement. Cela rend plus difficile le placement des obligations suisses par rapport aux obligations étrangères.

En réaction à cette situation, les groupes de sociétés suisses contournent régulièrement l'impôt anticipé en émettant leurs obligations par l'intermédiaire d'une société étrangère. En comparaison internationale, le volume moyen des émissions en Suisse, exprimé en pourcentage du PIB, est sous-développé et même en recul. Cela se répercute sur l'ensemble de la place économique suisse, car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers est, elle aussi, exportée et ne profite donc pas à la Suisse. Il en résulte un préjudice tant pour l'économie suisse que pour les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.

Le droit de timbre de négociation pèse quant à lui sur le commerce des obligations. Il est perçu sur toutes les transactions de valeurs mobilières exécutées par un négociant en titres suisse. Le droit de timbre de négociation sur les obligations rend ce commerce peu attrayant, en particulier dans le contexte actuel de faiblesse des taux d'intérêt. Il a un impact négatif sur la création de valeur liée à ces transactions (par ex. le recours à des négociants en titres étrangers plutôt que suisses). Enfin, il nuit particulièrement au négoce des obligations à courte durée résiduelle et ne rend donc guère attrayant le négoce d'obligations par des négociants suisses.

Qu'est-ce qui change exactement?

Le marché des capitaux de tiers est renforcé par la suppression de l'impôt anticipé sur le revenu des intérêts (à l'exception des intérêts d'avoirs de personnes physiques en Suisse). En complément, le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses est supprimé.

Quel sera l'effet de ces changements?

Avec cette réforme, les obligations émises jusqu'ici par les groupes suisses à l'étranger

pourront l'être de plus en plus en Suisse à des conditions compétitives, ce qui se traduira par un renforcement du marché des capitaux de tiers. En outre, cela donnera l'occasion aux groupes d'exercer leurs activités de financement interne davantage en Suisse. La centralisation accrue du financement de groupe en Suisse créera de la valeur ajoutée et des emplois dans les entreprises concernées. Dans l'ensemble, c'est donc avant tout le marché de l'emploi suisse qui sera renforcé. À cela s'ajoutent des effets positifs pour la place financière suisse et pour le secteur du conseil juridique et du conseil aux entreprises, avec l'appui duquel de tels financements sont réalisés. Ces effets économiques positifs généreront des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

Après la réforme, il sera plus intéressant pour les investisseurs d'acheter des obligations suisses auprès de négociants en valeurs mobilières domiciliés en Suisse, en raison de la suppression du droit de timbre de négociation. Cela se traduira par une légère reprise des activités de gestion de titres et de fortune.

La réforme supprimera les distorsions du marché des capitaux dans le domaine des placements portant intérêt (l'incitation fiscale à émettre les titres à l'étranger disparaîtra et l'incitation à les acquérir auprès d'un négociant en valeurs mobilières étranger sera amoindrie). Eu égard à l'égalité de traitement entre les revenus des intérêts directs et indirects réalisés dans le cadre de fonds, il résulte une péjoration par rapport au statu quo, étant donné que l'impôt anticipé continue d'être prélevé sur les intérêts versés par des fonds suisses. Cependant, le premier de ces deux effets revêt une plus grande ampleur que le second.

Quelles sont les conséquences financières de la réforme?

Conséquences financières temporaires: la réforme entraîne une seule fois une diminution des recettes, étant donné que le remboursement de l'impôt anticipé actuellement prélevé sur le revenu des intérêts peut encore être demandé pendant trois ans, tandis que l'impôt anticipé ne sera plus prélevé à partir de l'entrée en vigueur du projet. Le manque à gagner est estimé à un peu plus de 1000 millions de francs. Sur le plan fédéral, elle sera couverte par des provisions constituées antérieurement et n'aura donc pas d'effet budgétaire. Sur le plan cantonal, les effets sur le budget dépendront des provisions constituées par chaque canton.

Conséquences financières statiques: la réforme entraîne une diminution des recettes permanente de l'impôt anticipé, en particulier en raison de l'exception de l'impôt anticipé pour les investisseurs étrangers (estimation compte tenu des taux d'intérêt actuels: 170 millions de francs). La diminution des recettes relatives aux personnes physiques en Suisse qui n'ont jusqu'ici pas déclaré leurs avoirs et dont les intérêts ne seront plus soumis à l'impôt anticipé (estimation: - 10 millions de francs) est comprise dans cette estimation. Les conséquences financières de la réforme de l'impôt anticipé sont supportées pour 90 % par la Confédération et pour 10 % par les cantons. Quant à la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses, elle se traduira par une diminution des recettes annuelles estimée à 25 millions de francs, qui grèvera uniquement les finances de la Confédération.

Conséquences financières dynamiques: le rapport entre les coûts et l'utilité de la réforme peut être considéré comme très favorable à long terme. Cette réforme pourrait être autofinancée après cinq ans, même pour la Confédération, qui supportera pourtant la quasi-totalité du manque à gagner estimé d'un point de vue statique. Pour les cantons et les communes, elle devrait entraîner des recettes supplémentaires. Une diminution des recettes de l'impôt sur le revenu et sur la fortune pourrait apparaître en cas de recul de la probité fiscale des contribuables. Mais dans l'ensemble, à moyen et à long terme, la réforme devrait créer de la valeur et des emplois, lesquels entraîneront des recettes supplémentaires pour les finances publiques.

Au Parlement, des projets existent en faveur de l'élimination complète de tous les droits de timbre et d'une réforme plus importante de l'impôt anticipé. Pourquoi le Conseil

fédéral n'a-t-il pas adopté des mesures de réforme allant plus loin?

Le Conseil fédéral a également examiné des mesures de réforme supplémentaires. Il a abandonné la suppression de l'impôt anticipé également pour les revenus des intérêts réalisés indirectement, car sa mise en œuvre serait très complexe. Le Conseil fédéral supporte l'incitation fiscale qui en découle à investir directement ou par l'intermédiaire de placements collectifs de capitaux (fonds) étrangers.

Une réforme de la réduction pour participations en analogie avec l'exception pour les instruments émis par des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (instruments TBTF) a également été examinée. En raison de la situation économique et budgétaire actuelle et des résultats négatifs de la consultation, le Conseil fédéral a renoncé à proposer une mesure concernant la réduction pour participations. À moyen ou long terme, il entend aborder la révision de la réduction pour participations dans le cadre d'une solution économique globale.

En outre, le Conseil fédéral a examiné le renforcement du marché des fonds propres. L'impôt anticipé en vigueur ainsi que les droits de timbre d'émission et de négociation portent préjudice au marché des fonds propres. Une amélioration du cadre fiscal aurait donc des retombées économiques et fiscales positives dans ce domaine également, puisque l'attrait des droits de participation suisses (par ex. des actions) pour les investisseurs étrangers s'en trouverait augmenté. La suppression de l'impôt anticipé sur le rendement de participations semble a priori exclue eu égard au but fiscal. Elle serait liée à une diminution des recettes fiscales très élevée et ne serait pas indiquée non plus sous l'angle de la place économique, étant donné que de nombreux États prévoient un impôt à la source sur ces revenus (même s'il n'atteint pas 35 %). C'est pourquoi la possibilité de réduire à 15 % l'impôt anticipé sur ces revenus a également été examinée. Cela entraînerait encore un manque à gagner très élevé (environ 1,6 milliard de francs de diminution des recettes fiscales par an selon une estimation de KPMG et de l'AFC).

En ce qui concerne le droit de timbre, le droit de timbre de négociation sur les droits de participation suisses ainsi que le droit de timbre d'émission revêtent la plus grande importance. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 09.503, la commission chargée de l'examen préalable a proposé au Conseil national l'entrée en matière sur le projet et l'adoption du deuxième avant-projet (notamment la suppression du droit de timbre de négociation sur les titres suisses). Le Conseil des États ne reprendra les délibérations sur le premier projet (suppression du droit de timbre d'émission) relatif à cette initiative que lorsque le Conseil national se sera prononcé sur les deuxième et troisième avant-projets (notamment la suppression du droit de timbre de négociation sur tous les titres étrangers). Le Conseil fédéral soutient le premier projet en ce qui concerne le marché des fonds propres dans le cadre de son avis du 18 novembre 2020.

Dans le cadre présent, le Conseil fédéral renonce à renforcer aussi le marché des fonds propres. Pour l'impôt anticipé, les mesures examinées, comparées aux mesures en faveur du marché des capitaux de tiers, présentent un rapport entre les coûts et l'utilité défavorable. Les mesures que soutient le Conseil fédéral en matière de droits de timbre sont contenues dans le projet de la CER-N et donc pas dans le présent projet.

Lors de la consultation, le Conseil fédéral a encore proposé de renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Le message vise à présent le contraire. La fonction de garantie a tendance à être affaiblie. Pourquoi ce retournement?

[Contexte] Lors de la consultation, le Conseil fédéral a proposé d'étendre la fonction de garantie de l'impôt anticipé aux revenus des intérêts étrangers. Actuellement, ces derniers ne sont pas soumis à l'impôt anticipé. Si ces revenus ne sont pas déclarés régulièrement, il en résulte un manque à gagner pour la Confédération, les cantons et les communes. Au demeurant, la fonction de garantie est assurée par l'échange automatique de renseignements (EAR) dans certains cas pour ces revenus. En revanche, il n'existe aucune garantie en l'absence

d'accord EAR avec l'État concerné ou si les actifs étrangers se trouvent dans un dépôt auprès d'une banque suisse. Dans ce dernier cas, l'institution d'un impôt à l'agent payeur devrait permettre techniquement d'assurer la fonction de garantie. Dans le message, le Conseil fédéral abandonne le renforcement de la fonction de garantie. La suppression de l'impôt anticipé sur les revenus des intérêts (avec une exception) entraîne un affaiblissement de la fonction de garantie.

L'impôt à l'agent payeur a échoué dans le cadre de la consultation en raison de sa complexité. Le Conseil fédéral a donc examiné d'autres solutions pour renforcer la fonction de garantie d'une autre manière ou la maintenir à son niveau actuel.

- Impôt à l'agent payeur partiel: il serait possible de n'instituer l'impôt à l'agent payeur que pour les revenus de certains intérêts. La complexité de la mise en œuvre serait moindre, comparée à une déduction généralisée, mais encore considérable. En outre, une garantie sur les revenus de certains intérêts uniquement entraîne une distorsion des décisions d'investissement. Mais surtout, une telle solution ne serait pas adaptée pour renforcer la fonction de garantie. Des investisseurs fiscalement indéliçats pourraient continuer à favoriser les placements non soumis à l'impôt anticipé (par ex. les titres étrangers).
- Procédure de déclaration: une procédure de déclaration pourrait être instaurée au lieu d'un impôt à l'agent payeur. Une telle procédure de déclaration présenterait des avantages économiques par rapport à la déduction de l'impôt anticipé. Les liquidités des investisseurs ne seraient plus diminuées par l'impôt anticipé. De plus, une procédure de déclaration exhaustive permettrait de faire progresser la numérisation. L'institution d'une procédure de déclaration en Suisse renforcerait la fonction de garantie et pourrait inciter des contribuables indéliçats jusqu'ici à déclarer leurs avoirs aux autorités fiscales (dénonciation spontanée).

Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que le renforcement de la fonction de garantie n'est pas réalisable actuellement. Le secret bancaire en matière fiscale revêt encore une importance élevée en Suisse. Il continue d'y remplir une fonction essentielle dans le rapport entre l'État et les citoyens. Il relève de la sphère privée dans le domaine financier. Le droit de regard inconditionnel des autorités fiscales sur les données bancaires est en contradiction avec une vision fondamentale libérale et peut nuire à la relation de confiance avec l'État. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce donc à proposer une procédure de déclaration en Suisse actuellement. Au regard du mauvais rapport entre les coûts et l'utilité d'une garantie seulement partielle sur les titres, les intérêts doivent en principe être libérés de l'impôt anticipé.

L'abandon du renforcement de la fonction de garantie doit être relativisé, dans la mesure où, dans le système actuel, il n'existe pas de garantie relative aux revenus des intérêts étrangers. En ce qui concerne les revenus des intérêts suisses, il résulte certes de la décision un affaiblissement de la fonction de garantie, cependant, dans le contexte actuel de faiblesse des taux d'intérêt, l'impôt anticipé n'assure de toute façon cette fonction de garantie que de manière limitée.