

Par e-mail

[\(vernehmlassungen@estv.admin.ch\)](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Monsieur Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Département fédéral des finances
Bernernhof
3003 Berne

Genève, le 3 juillet 2020

Consultation relative à la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous remercions votre Département d'avoir invité l'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) à participer à la consultation ouverte le 3 avril 2020 à propos de la modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé. Nous vous prions de trouver ci-après nos remarques sur les points les plus importants pour les banques privées et nous rallions pour le surplus à la prise de position de l'Association Suisse des Banquiers.

Comme le comité consultatif « Avenir de la place financière suisse », l'ABPS considère essentiel de renforcer le marché suisse des capitaux sur le plan fiscal. En effet, ce marché est largement sous-développé par rapport à la taille de la place financière suisse. L'exonération des investisseurs étrangers permettra aux activités de financement de se développer en Suisse, et la réforme générera davantage de recettes fiscales qu'elle n'en fera perdre.

En revanche, l'ABPS n'approuve pas l'extension de l'impôt anticipé aux revenus d'intérêts étrangers. Cela ne rapporterait que 35 millions par année (soit 0.4% des quelque 8 milliards d'impôt anticipé) et cette garantie pourrait facilement être évitée. On peine à comprendre l'urgence de combler cette lacune qui existe depuis 55 ans. Si les milieux politiques veulent améliorer la fonction de garantie de l'impôt anticipé, ils devraient proposer des procédures d'annonce, qui devraient faire l'objet de consultations ad hoc.

Le passage au principe de l'agent payeur serait complexe, coûteux et long à mettre en œuvre. En outre, il ne serait que partiel, puisque le principe du débiteur serait conservé pour tous les rendements de participation. L'ABPS ne pourrait donc le soutenir qu'à trois conditions :

- i) l'impôt est dû seulement en présence d'un flux financier ;**
- ii) le débiteur fournit le montant du revenu d'intérêt à l'agent payeur ;**
- iii) l'agent payeur conserve la possibilité de déléguer le prélèvement de l'impôt.**

Compte tenu de ces contraintes nécessaires, le plus simple serait d'exclure les placements indirects du champ d'application du principe de l'agent payeur.

Enfin, l'ABPS soutient l'abolition du droit de timbre de négociation, et pas seulement sur les emprunts suisses. Les mesures qui ont récemment fait l'objet d'une consultation devraient être intégrées à la réforme de l'impôt anticipé.

Premier objectif : stimuler le marché des capitaux

L'industrie réclame depuis longtemps une modification de l'impôt anticipé. Comme le relève le Conseil fédéral, cet impôt est un obstacle à l'émission d'obligations en Suisse. La plupart des pays ne prélèvent plus d'impôt à la source sur les revenus d'intérêts. Les investisseurs étrangers refusent ainsi de souscrire des obligations dont les rendements sont grevés de 35% d'impôt anticipé. Ce d'autant plus dans un monde où la conformité fiscale est assurée par l'échange automatique de renseignements (EAR).

Il est frappant de constater que le volume des obligations émises en Suisse représente moins de 10% de son PIB, alors que celui des obligations émises au Luxembourg atteint 2270% de son PIB (rapport explicatif, p. 9). A l'heure où la durabilité doit être encouragée par l'émission d'obligations « vertes », il est urgent de rendre le marché suisse attractif sur la scène internationale.

L'ABPS soutient donc pleinement cet aspect de la réforme. Celui-ci permettra de rapatrier en Suisse les activités de financement des groupes d'entreprises, qui ont actuellement lieu à l'étranger. D'après une étude de BAK Economics, la réforme du marché des capitaux de tiers générera une hausse du PIB, et donc des recettes fiscales, de 0.4% (280 millions d'impôts fédéraux) après 4 ans et de 0.6% (420 millions d'impôts fédéraux) après 7 ans (rapport explicatif, p. 52).

C'est ainsi que le Conseil fédéral admet que « *la réforme présentera un rapport coût/utilité très favorable. Au niveau de la Confédération [...], la réforme pourrait être autofinancée au bout d'environ cinq ans. Pour les cantons et les communes, elle devrait entraîner des recettes supplémentaires.* » (rapport explicatif, p. 4)

Il ne s'agit donc pas d'une réforme qui coûte de l'argent, mais qui va en rapporter à la Suisse. Et cet effet n'est pas lié au passage au principe de l'agent payeur, mais à la suppression de l'impôt anticipé.

Deuxième objectif : élargir la fonction de garantie

Cet objectif n'a rien à voir avec le premier. Il découle d'une volonté de l'administration fiscale, qui voit « *une importante lacune* » dans la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Il est cependant permis d'en douter, lorsque l'on compare les 35 millions de recettes fiscales attendus de cette mesure (rapport explicatif, p. 50) avec les quelque 8 milliards que rapporte l'impôt anticipé chaque année. Une lacune de 0.4% est-elle vraiment « *importante* » ?

L'effet dérisoire de l'extension de l'impôt anticipé aux intérêts de source étrangère est dû à l'environnement de taux très bas qui s'est installé. Les recettes de l'impôt anticipé proviennent pour plus de 80% de rendements d'actions, qui ne sont pas visés par la réforme. L'administration reconnaît aussi que celui qui ne souhaite pas déclarer des revenus n'a qu'à les encaisser dans un Etat qui ne participe pas à l'EAR, ou simplement investir dans des actions étrangères, non soumises à l'impôt anticipé (rapport explicatif, p. 55). L'extension de la fonction de garantie telle que proposée ne serait donc qu'un tigre de papier, et l'ABPS s'y oppose.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi il faudrait combler cette lacune, alors qu'elle existe depuis la création de l'impôt anticipé il y a 55 ans. Si l'administration estime que sa fonction de garantie n'est plus adaptée, il faut alors la revoir complètement, soit en prélevant un impôt sur tous les revenus étrangers (et non seulement sur les intérêts), soit en transmettant les données bancaires aux autorités fiscales. Il s'agit là d'une question de fond sur la relation entre le contribuable et l'Etat, et le peuple devrait pouvoir exprimer sa préférence pour le modèle qu'il préfère. La décision du Conseil fédéral de renoncer à proposer une procédure de déclaration n'est pas en adéquation avec les efforts de transparence mis en place sur le plan international.

Pour leur part, les banques n'aimeraient pas dépenser des centaines de millions de francs pour mettre en place un impôt anticipé prélevé par l'agent payeur, si celui-ci ne doit durer que trois ou cinq ans avant d'être rendu inutile par un système d'annonce automatique des comptes bancaires. Ce scénario n'est pas que théorique, puisque le Parlement fédéral va devoir traiter une initiative du canton de Berne qui demande précisément la fin du secret bancaire vis-à-vis des autorités fiscales.

Passage au principe de l'agent payeur

Pour prélever l'impôt anticipé selon la résidence fiscale de l'investisseur, il est nécessaire de passer au principe de l'agent payeur. En effet, celui-ci, contrairement au débiteur, sait à qui le revenu est payé et où cette personne est domiciliée. Le principe de l'agent payeur est donc nécessaire pour maintenir un impôt anticipé uniquement sur les personnes physiques résidentes en Suisse.

Il est vrai que le passage au principe de l'agent payeur permettrait de mieux cibler l'impôt anticipé : il ne frapperait que les personnes physiques résidentes en Suisse, et pourrait s'étendre à tous leurs revenus réalisés. D'un autre côté, pour ceux qui souhaiteraient éviter l'impôt anticipé, pour des raisons de cash-flow par exemple, il est bien plus facile de choisir un agent payeur domicilié à l'étranger que de déplacer le siège du débiteur. A l'origine, l'impôt anticipé a été créé pour assurer à la Suisse une part d'impôt sur les rendements générés en Suisse. Avec le principe de l'agent payeur tel qu'envisagé, seule la fonction de garantie de l'impôt anticipé subsiste, et celle-ci serait bien plus simplement assurée par une transmission d'informations.

Le passage au principe de l'agent payeur nécessite en effet d'identifier les clients concernés, les revenus soumis de ceux-ci et de virer l'impôt anticipé à l'AFC. Simple en apparence, cela implique de tenir compte de nombreux facteurs tant pour les clients (déménagement, décès, comptes joints etc.) que pour les produits (origine, part d'intérêt, impôt à la source étranger etc.), qui varient dans le temps. Le prélèvement de l'impôt peut aussi être difficile lorsqu'un revenu d'intérêt est généré, mais pas distribué, car les liquidités peuvent faire défaut.

L'AFC admet que la mise en œuvre de son projet aura « *des répercussions administratives et techniques relativement importantes* » pour les agents payeurs, qui auront « *donc davantage de frais qu'aujourd'hui* » (rapport explicatif, p. 3). L'ASB a chiffré ces frais à 500 millions de francs pour la mise en œuvre au moins, puis 50 millions de francs par année d'entretien (cf. Expert Focus 2019/11, p. 896, § 2.4).

Le projet prévoit une indemnité pendant deux ans à raison d'un pourcentage de l'impôt anticipé versé par les agents payeurs. A titre de comparaison, les employeurs qui prélèvent un impôt à la source sur le salaire de certains de leurs employés peuvent en général en conserver 2%. Au vu des montants d'impôt anticipé qui seraient prélevés, à savoir environ 500 millions sur les revenus d'intérêts suisses (rapport explicatif, p. 47) et 388 millions sur les revenus d'intérêts étrangers (rapport explicatif, p. 50), cela représenterait à peine 18 millions de francs par an, ce qui ne couvrira pas les frais des banques. On voit mal aussi pourquoi cette indemnité devrait cesser après deux ans, alors que le travail des agents payeurs continuera.

Les cantons aussi subiront des complications opérationnelles, ce qui justifie « *un délai de mise en œuvre suffisant* » pour qu'ils modifient leurs systèmes informatiques. En effet, ils ne pourront plus simplement créditer l'impôt anticipé en présence d'un titre suisse, ils devront vérifier si celui-ci est détenu par un agent payeur suisse ou étranger. L'entrée en vigueur de la réforme « *ne pourra donc certainement pas intervenir en 2022* » (rapport explicatif, p. 30).

Le passage au principe de l'agent payeur serait donc complexe, coûteux et long à mettre en œuvre. En outre, il ne serait que partiel, puisque le principe du débiteur serait conservé pour tous les rendements de participation. Le rapport coût / utilité d'un tel projet serait donc très mauvais, surtout si un système d'annonce automatique doit être mis en place quelques années plus tard. L'ABPS n'approuve donc pas le passage au principe de l'agent payeur tel que proposé par le Conseil fédéral, et ne pourrait l'accepter qu'après une simplification drastique (voir le point suivant).

On peut même se demander si une autre solution ne pourrait pas être trouvée pour atteindre l'objectif de stimulation du marché des capitaux de tiers. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle parvient la fiduciaire KPMG, mandatée par l'AFC pour étudier les possibilités de réforme, et pour qui « *la meilleure solution est simple : l'impôt anticipé sur les intérêts devrait être entièrement supprimé* » (La Vie économique no 5/2020, p. 12). Et les auteurs de l'étude d'ajouter : « *Les doutes sur la déclaration correcte de leurs revenus par les investisseurs n'ont plus lieu d'être et le traitement désormais rigoureux des infractions fiscales par les banques suisses a rendu obsolète le prélèvement d'un impôt de garantie* », surtout sachant que « *seuls quelque 2% du total des recettes de l'impôt anticipé sont aujourd'hui issus de la taxation des intérêts (avec une tendance à la baisse), les 98% restants provenant des dividendes* » (ibidem, p. 14).

Placements directs et indirects

Il est certain qu'une égalité de traitement entre placements directs et indirects est souhaitable, pour éviter des arbitrages uniquement fiscaux. Dans la réalité cependant, ces arbitrages ont déjà eu lieu, et la majorité des placements indirects sont réalisés à l'étranger : la plupart des fonds de placement sont luxembourgeois ou irlandais, et presque tous les produits structurés sont émis à Jersey ou Dubaï. La question ne porte donc pas tant sur le principe, mais sur son application pratique.

Selon l'administration, « *les agents payeurs seront techniquement à même de prélever l'impôt anticipé également sur les rendements de titres étrangers porteurs d'intérêts* » (rapport explicatif, p. 23). Malheureusement, la faisabilité opérationnelle ne se décrète pas.

Pour qu'un agent payeur puisse prélever l'impôt anticipé sur un revenu d'intérêt, trois conditions doivent être remplies :

- 1) le revenu doit être distribué, afin que l'agent payeur puisse en virer 35% à l'AFC ;
- 2) l'information relative au montant du revenu d'intérêt doit être disponible ;
- 3) le prélèvement de l'impôt anticipé doit pouvoir être délégué.

Comme le relève l'administration, « *une part notable des placements collectifs de capitaux ne distribuent pas leurs rendements aux investisseurs, mais les retiennent et les réinvestissent* » (rapport explicatif, p. 26). Il en va de même pour de nombreux produits structurés, notamment étrangers, qui ne distribuent leurs rendements qu'à l'échéance. En l'absence d'un flux de fonds, l'agent payeur n'est pas forcément conscient de l'existence d'un revenu, ni en mesure de verser l'impôt anticipé, si le client ne dispose pas des liquidités nécessaires. Faut-il alors vendre des titres ? Demander des liquidités au client ? Et s'il n'est pas d'accord ? Dans les accords dits « Rubik », l'ultima ratio était l'annonce du compte... Pour simplifier, l'ABPS propose que les agents payeurs ne prélèvent l'impôt anticipé que lors du paiement d'un revenu d'intérêt ; ils peuvent alors le virer le même jour à l'AFC, comme actuellement.

Lorsqu'un rendement est versé, il ne représente pas toujours uniquement de l'intérêt. C'est le cas en présence d'une obligation, mais un fonds ou un produit structuré peut générer des intérêts, des rendements de participation ou des gains en capital. Celui-ci devra donc comptabiliser séparément le revenu d'intérêt et le communiquer à l'agent payeur. Il ne faut pas compter sur les émetteurs étrangers pour procéder à ces calculs pour le seul marché suisse. La règle qui voudrait qu'à défaut de comptabilisation séparée, l'impôt anticipé soit dû sur la totalité du rendement (art. 5c P-LIA), est ainsi en contradiction flagrante avec la volonté d'étendre l'impôt anticipé aux seuls revenus d'intérêt étrangers (sans compter que même le montant total du revenu n'est pas forcément connu). Cela conforte l'idée exprimée plus haut de l'inutilité d'une telle extension.

Enfin, les banques qui n'ont pas envie de mettre en place un système de virement de l'impôt anticipé sur des revenus externes doivent pouvoir continuer à déléguer cette tâche, comme actuellement. Comme l'indique l'administration, « *le règlement externe pourrait également s'appliquer aux placements indirects, mais cela donnerait lieu à des problèmes pratiques pour les [fonds de] thésaurisation* » (rapport explicatif, p. 18). Il en irait de même pour nombre de produits structurés.

Pour l'ABPS, le prélèvement de l'impôt anticipé par un agent payeur ne peut être assuré que si les trois conditions ci-dessus sont remplies. Au vu des complications évoquées plus haut, le plus simple serait d'exclure les placements indirects du champ d'application de l'impôt anticipé prélevé par l'agent payeur. La deuxième solution proposée par l'AFC en page 27 du rapport explicatif permettrait de rendre plus attractifs les placements indirects en obligations suisses, mais le faible niveau des taux d'intérêts suisses attire peu d'investisseurs étrangers. Et comme les placements indirects resteraient soumis au principe du débiteur pour les rendements de participations, autant garder le système en vigueur pour eux.

Instruments “too big to fail”

Les instruments “too big to fail”, émis par les banques et assurances d'importance systémique, sont exonérés d'impôt anticipé depuis 2013 et l'ABPS n'a pas d'objection à ce que cette exonération soit prolongée aussi longtemps que nécessaire.

On rappellera que cette exonération a dû être introduite pour que ces instruments puissent être émis en Suisse, et ainsi être soumis au droit suisse, et rencontrer malgré tout l'intérêt des investisseurs internationaux. Cela montre bien à quel point l'impôt anticipé est un obstacle pour l'émission d'obligations en Suisse.

Les instruments « too big to fail » sont plus risqués que les autres, car selon la situation financière de l'établissement émetteur, tout ou partie du montant prêté peut être converti en actions voire abandonné. Le taux d'intérêt qui les rémunère est ainsi bien plus élevé que la moyenne (jusqu'à 6-7%). Pourtant, personne n'a jamais protesté que la soustraction fiscale allait être favorisée si l'on exonérait ces instruments.

C'est l'occasion de rappeler que l'abolition complète de l'impôt anticipé sur les intérêts serait bien plus simple et rapide à mettre en œuvre, et pourrait entrer en vigueur en 2022, sans qu'il soit nécessaire de prévoir une troisième fois des dispositions transitoires pour les instruments « too big to fail ». L'égalité de traitement avec les autres obligations serait aussi atteinte plus vite.

Droit de timbre de négociation

Le projet du Conseil fédéral prévoit aussi la suppression du droit de timbre de négociation (DTN) sur les emprunts suisses. Il s'agit là bien sûr d'un pas dans la bonne direction, qui montre aussi que la question des droits de timbre est consubstantielle de celle de l'impôt anticipé. Mais pour l'ABPS, c'est bien l'abolition complète du DTN, sans doute par étapes, qui doit être intégrée à la réforme de l'impôt anticipé. Même le Conseil fédéral l'admet : « *pour une reprise claire des opérations de dépôt et de gestion de fortune, il faudrait supprimer intégralement le droit de timbre de négociation* » (rapport explicatif, p. 54).

En effet, les clients des banques diversifient le plus souvent leurs placements, de sorte que l'abolition du DTN est importante tant pour les titres suisses que pour les titres étrangers. Ne l'abolir que pour une catégorie ou l'autre créerait une discrimination incompréhensible. Par ailleurs, le DTN sur les titres étrangers est d'autant plus pénalisant que son taux est le double de celui appliqué aux titres suisses et qu'il provoque une double imposition sur les titres des pays qui connaissent une taxe sur les transactions financières (France, Italie, Royaume-Uni notamment). La Suisse est le seul pays qui ponctionne le transfert de titres étrangers en le faisant dépendre du domicile de l'intermédiaire.

En tout cas, l'abolition du DTN sur les obligations, suisses comme étrangères, avec une durée résiduelle inférieure à un an devrait intervenir au plus vite, car le DTN étant le plus souvent supérieur à leur rendement résiduel, leur négoce s'en trouve empêché. De même, il est incompréhensible que les caisses de pension suisses ne soient pas reconnues comme des investisseurs exonérés, alors que les étrangères le sont.

* * *

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES



Jan Langlo
Directeur



Jan Bumann
Directeur adjoint