



Ordre Romand des Experts Fiscaux Diplômés

Par e-mail

vernehmlassungen@estv.admin.ch

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

Crans-Montana, le 10 juillet 2020

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

Monsieur le Conseiller fédéral,

L'Ordre Romand des Experts Fiscaux Diplômés (OREF) est une association professionnelle suisse créée en 1985 et composée d'environ 250 membres, qui se distinguent par leur connaissance de la pratique fiscale et leur approche multidisciplinaire (www.oref.ch).

En cette qualité l'OREF se propose de participer à la consultation ouverte le 3 avril 2020 à propos de la modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé.

C'est dans ce cadre qu'un groupe de travail a été mis en place afin de présenter le point de vue de l'OREF sur cette modification.

Le Comité de l'OREF vous prie de trouver ci-après ses principales remarques à propos de la consultation.

En tant qu'observateur fonctionnement de l'impôt anticipé, l'OREF 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'OREF 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 l'on voulait vraiment garantir l'imposition correcte des contribuables, il faudrait prévoir un système qui couvre tous les revenus ou demander aux banques d'annoncer les comptes des résidents suisses.

Le passage au principe de l'agent payeur serait complexe, coûteux et long à mettre en œuvre, pour les agents payeurs comme pour les cantons. En outre, ce passage ne serait que partiel, puisque le principe du débiteur serait conservé pour tous les rendements de participation. L'OREF considère donc qu'une meilleure solution serait d'abolir l'impôt anticipé sur tous les revenus d'intérêts. Si l'on devait malgré tout passer au principe de l'agent payeur, le plus simple serait d'exclure les placements indirects de son champ d'application.

Enfin, l'OREF 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. De nombreux 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 qu'au Luxembourg il atteint 2270% de son PIB¹. 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'OREF 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 ans².

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. »*³

Cette réforme s'inscrit alors dans le développement d'activités financières en Suisse, susceptible de recettes fiscales supplémentaires.

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

¹ Rapport explicatif, p. 9.

² Rapport explicatif, p. 52.

³ Rapport explicatif, p. 4.

recettes fiscales attendus de cette mesure⁴ 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 que cette extension peut facilement être contournée par celui qui ne souhaite pas déclarer ses revenus en les encaissant dans un Etat qui ne participe pas à l'EAR, ou simplement en investissant dans des actions étrangères, non soumises à l'impôt anticipé⁵.

L'OREF considère ainsi que la mise en place d'un système ne permettant que si peu d'atteindre son but ne se justifie pas. 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 aux exigences de transparence toujours plus grandes de la société - qui mériterait qu'elle soit posée clairement au peuple. La décision du Conseil fédéral de renoncer à proposer une procédure de déclaration nous paraît ainsi occulter cette question de fond.

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, l'évitement de l'impôt anticipé resterait possible pour ceux qui le souhaiteraient. En choisissant un agent payeur domicilié à l'étranger.

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 ; celle-ci serait toutefois plus simplement et facilement assurée par une transmission d'informations (cf 2^e objectif ci-dessus).

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

⁴ Rapport explicatif, p. 50.

⁵ Rapport explicatif, p. 55.

l'impôt peut aussi être difficile lorsqu'un revenu d'intérêt est généré, mais pas distribué, car les liquidités peuvent faire défaut.

Par ailleurs, il y a lieu de relever la difficulté d'identifier à l'avance les agents payeurs autres que les banques. A cet égard, l'administration constate que, « *si des titres porteurs d'intérêts ne se trouvent pas en dépôt auprès d'une banque, le débiteur de la prestation imposable pourra avoir simultanément qualité d'agent payeur* »⁶, marquant ainsi clairement la complexité pratique d'une telle identification.

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* »⁷. 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'entretien⁸.

Les cantons – en leur qualité d'autorité de taxation pour les impôts directs et de remboursement de l'impôt anticipé – subiront également 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* »⁹.

S'agissant des autorités fiscales qui sont chargées du remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse, l'AFC relève qu'« *il faut s'attendre en revanche à une augmentation de la charge liée au contrôle* »¹⁰, en précisant que la procédure de remboursement se complexifiera et que l'accroissement du volume des remboursements engendra des risques fiscaux, soit une insécurité pour notre système fiscal suisse.

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 (dividendes). 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'OREF suggère ainsi qu'un système d'annonce automatique soit directement mis en place, sans le passage – intermédiaire - au principe de l'agent payeur.

Au demeurant, du point de vue suisse, le système actuel est considéré comme efficace, car l'obligation fiscale peut être exécutée de manière « mécanique » et ce avant que le rendement quitte sa source.

On peut 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*

⁶ Rapport explicatif, p. 23.

⁷ Rapport explicatif, p. 3.

⁸ cf. Expert Focus 2019/11, p. 896, § 2.4.

⁹ Rapport explicatif, p. 30.

¹⁰ Rapport explicatif, p. 56.

intérêts devrait être entièrement supprimé »¹¹. 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* »¹². L'OREF partage cet avis.

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* »¹³. Cette affirmation semble toutefois ne pas tenir compte des réalités opérationnelles.

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* »¹⁴. 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 en mesure de verser l'impôt anticipé, si le client ne dispose pas des liquidités nécessaires. Faut-il 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...

Dès lors l'OREF considère que le mécanisme proposé est imparfait et source d'incertitudes, de sorte qu'elle ne pourrait soutenir le prélèvement de l'impôt anticipé par les agents payeurs que lors du paiement d'un revenu identifié comme étant un intérêt.

Lorsqu'un rendement est versé, il ne représente en effet 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, et ils n'indiqueront même pas le montant total du revenu en cas de thésaurisation. La règle qui voudrait qu'à défaut de comptabilisation séparée, l'impôt anticipé soit dû sur la totalité du rendement¹⁵, est ainsi en contradiction flagrante avec la volonté d'étendre l'impôt anticipé aux seuls revenus

¹¹ La Vie économique no 5/2020, p. 12.

¹² La Vie économique no 5/2020, p. 14.

¹³ Rapport explicatif, p. 23.

¹⁴ Rapport explicatif, p. 26.

¹⁵ Art. 5c P-LIA.

d'intérêt étrangers. Cela conforte l'idée exprimée plus haut de l'inutilité d'une telle extension.

Pour l'OREF, au vu des complications évoquées ci-dessus, 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'AFC¹⁶ 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'OREF 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%), sans que personne n'ait jamais protesté que la soustraction fiscale en était favorisée.

A ce titre l'abolition complète de l'impôt anticipé sur les intérêts serait bien plus simple et rapide à mettre en œuvre, tout en préservant l'égalité de traitement avec les instruments « too big to fail ».

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'OREF, 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* »¹⁷.

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 et rendrait la loi encore moins cohérente. 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

¹⁶ Rapport explicatif, p. 27.

¹⁷ Rapport explicatif, p. 34.

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 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 négociation s'en trouve empêchée. 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.

Impôt sur le bénéfice

L'OREF comprend que l'on renonce à modifier la réduction pour participations et à introduire une déduction pour autofinancement. En pratique, l'utilité d'étendre la réglementation « too big to fail » en matière de réduction pour participations n'est pas patente en l'état, et les débats politiques qui ont entouré la déduction pour autofinancement ont contribué à faire échouer la réforme de l'imposition des entreprises (version RIE III).

En revanche, l'OREF est favorable à l'introduction d'une nouvelle procédure de déclaration volontaire pour les personnes physiques domiciliées en Suisse et détenant des participations d'au moins 10% et au remplacement de cette procédure par une exception automatique pour les rendements issus de telles participations au sein d'un groupe.

* * *

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.

ORDRE ROMAND DES EXPERTS FISCAUX DIPLOMES



Stéphane Tanner
Président du comité de l'OREF
stanner@tanner-conseil.ch



Janick Pochon
Membre du comité de l'OREF
jpochon@kpmg.com