



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des contributions AFC

14.xxx

**Rapport explicatif  
concernant la loi fédérale relative à l'application des prin-  
cipes du débiteur et de l'agent payeur à l'impôt anticipé**

du 17 décembre 2014

---

## Condensé

*L'impôt anticipé est un impôt à la source prélevé sur certains revenus de capitaux auprès du débiteur de la prestation imposable. Vis-à-vis des contribuables suisses, il vise à assurer la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune, servant ainsi l'équité fiscale. Vis-à-vis de personnes domiciliées à l'étranger, cet impôt revêt également, en partie du moins, une fonction de garantie, aspect qui a toutefois perdu de sa signification en raison de l'extension de la coopération internationale dans le domaine fiscal. Mais la perception de l'impôt auprès des personnes étrangères a aussi une finalité purement fiscale. La charge prélevée définitivement dans ce cas assure à la Suisse des rentrées fiscales considérables.*

*L'impôt anticipé en vigueur repose sur le principe du débiteur et porte exclusivement sur des revenus de source indigène. Est soumis à l'impôt le débiteur suisse, par exemple l'entreprise ayant son siège en Suisse, qui émet un titre obligataire sur lequel elle verse un intérêt aux investisseurs. L'impôt est perçu indépendamment de la personne du créancier (bénéficiaire de la prestation) et concerne donc notamment les investisseurs institutionnels. La fonction de garantie en Suisse n'est remplie qu'en partie sous le régime actuel car les revenus de sources étrangères sont certes assujettis eux aussi aux impôts sur le revenu et sur la fortune, mais ils échappent à l'impôt anticipé. Dans le même temps, ce système engendre des inconvénients macroéconomiques. Les groupes établis en Suisse émettent régulièrement leurs emprunts obligataires par l'intermédiaire de sociétés étrangères afin d'éviter l'impôt anticipé suisse, lequel fait que les titres suisses ne présentent aucun intérêt pour les investisseurs institutionnels. Il s'ensuit que le marché des capitaux de tiers est comparativement sous-développé en Suisse. Toute cette chaîne de création de valeur se déroule à l'étranger et même les emplois qui y sont liés sont établis hors de Suisse.*

*Un changement de système permettra de parer efficacement ces inconvénients. Désormais, l'impôt anticipé ne sera plus perçu par le débiteur mais par l'agent payeur suisse (en général une banque) qui crédite les revenus correspondants à son client. L'agent payeur devant connaître ses clients, ce changement de système permettra de prélever l'impôt anticipé de façon ciblée, là où le souci de garantie le commande. L'impôt pourra ainsi répondre aux besoins du marché des capitaux comme à celles du fisc. Le changement de système ne portera pas sur les revenus provenant de droits de participation suisses. Dans ce domaine, les inconvénients l'emporteraient sur les avantages, sans compter qu'aucune réforme ne s'impose du point de vue du marché des capitaux.*

*Le passage au principe de l'agent payeur renforcera le marché suisse des capitaux, notamment dans le domaine des obligations et des papiers monétaires. En même temps, la réforme étendra la fonction de garantie de l'impôt anticipé à tous les titres (c.-à-d. aussi aux titres étrangers) déposés auprès d'agents payeurs suisses (des banques, p. ex.), contribuant ainsi à l'équité fiscale. Elle pourrait toutefois inciter des personnes établies en Suisse à transférer leur dépôt dans une banque étrangère afin d'échapper à l'impôt anticipé suisse, ce qui affaiblirait la place financière suisse et se traduirait par des sérieuses pertes de recettes fiscales pour la Confédération, les cantons et les communes. Il est prévu de faire face à ce risque de deux manières. Les contribuables honnêtes qui préfèrent une déclaration à la déduction*

*de l'impôt se verront offrir la possibilité de procéder à une déclaration volontaire. Les contribuables indéliçats qui envisagent de se soustraire à l'impôt en passant par une banque étrangère seront exposés à un échange de renseignements probablement de plus en plus étendu et donc au risque d'être démasqués. Aussi l'instauration d'un échange automatique de renseignements dans les relations internationales est-elle une condition préalable à la mise en œuvre de la présente réforme de l'impôt anticipé. En outre, cette réforme garantira que l'échange automatique à l'échelle internationale n'entraîne pas une accumulation de déclarations et d'impôts de garantie pour les clients étrangers de banques suisses, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la place financière suisse.*

*Par ailleurs, le passage au principe de l'agent payeur créera un cadre fiscal permettant aux banques d'émettre en Suisse des emprunts à conversion obligatoire et des emprunts assortis d'un abandon de créances. Aujourd'hui limité dans le temps, le régime dérogatoire institué pour ces produits pourra être levé au terme d'une phase de transition.*

*La réforme agira directement sur les recettes de l'impôt anticipé et indirectement sur celles de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le bénéfice. Elle se traduira, au titre de l'impôt anticipé, par un manque à gagner d'environ 200 millions de francs par an, auxquels s'ajouteront au moment du changement de système un certain nombre de baisses uniques de l'impôt. L'élimination des entraves sur le marché des capitaux et dans le domaine de la gestion de trésorerie créera des emplois et de la valeur ajoutée à moyen terme, ce qui générera un surcroît de recettes aux titres de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice. D'autres recettes supplémentaires proviendront de la taxation de valeurs patrimoniales non imposées jusqu'ici et détenues par des personnes résidant en Suisse. Les recettes supplémentaires générées par ces effets devraient compenser la diminution permanente du produit de l'impôt anticipé. La réforme a également des répercussions financières uniques. Ces répercussions sont comprises entre un surcroît de recettes allant jusqu'à 0,5 milliard de francs si la déclaration volontaire n'est pas utilisée ou seulement dans une moindre mesure et une diminution des recettes allant jusqu'à 1,7 milliard de francs si la déclaration volontaire est beaucoup utilisée ou si la perception de l'impôt est même totalement évincée. Il existe des solutions respectant le frein à l'endettement pour absorber ces effets uniques pendant la phase transitoire.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>Rapport explicatif</b>	<b>7</b>
<b>1 Exposé de la situation</b>	<b>7</b>
1.1 Introduction	7
1.2 Droit en vigueur	8
1.2.1 Généralités	8
1.2.2 Assujettis à l'impôt anticipé	8
1.2.3 Accomplissement des obligations fiscales	8
1.2.4 Remboursement	9
1.2.5 Produit de l'impôt	9
1.2.6 Principaux avantages du système en place	10
1.2.7 Principaux problèmes soulevés par le système en place	10
<b>2 Objectifs de la révision</b>	<b>11</b>
2.1 But	11
2.2 Passage au principe de l'agent payeur	11
<b>3 Grandes lignes de la révision proposée</b>	<b>13</b>
3.1 Objectifs et conception de la réforme	13
3.2 Passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé	14
3.3 Objets de l'impôt selon le principe de l'agent payeur dans le domaine de la fortune mobilière	14
3.3.1 Obligations	15
3.3.1.1 Définition	15
3.3.1.2 Rendement imposable d'obligations	15
3.3.2 Avoirs de clients en banque et en caisse d'épargne	16
3.3.2.1 Définition	16
3.3.2.2 Rendement imposable d'avoirs de clients en banque et en caisse d'épargne	16
3.3.3 Droits de participation étrangers	17
3.3.3.1 Définition	17
3.3.3.2 Rendement imposable de droits de participation étrangers	17
3.4 Prestations d'assurance et de prévoyance	17
3.5 Exonérations d'impôt selon le principe de l'agent payeur – objets fiscaux maintenus sous le régime du principe du débiteur	18
3.5.1 Droits de participation suisses	18
3.5.1.1 Définition	18
3.5.1.2 Rendement imposable de droits de participation suisses	19
3.5.1.3 Motifs du maintien du principe du débiteur	19
3.5.2 Gains de loteries	20

3.6	Placements collectifs de capitaux	20
3.6.1	Définition	20
3.6.2	Rendement imposable de placements collectifs de capitaux	21
3.6.3	Perception de l'impôt sur les rendements de placements collectifs de capitaux	21
3.7	Produits structurés	23
3.7.1	Notion	23
3.7.1.1	Produits de protection du capital	24
3.7.1.2	Reverse convertibles	24
3.7.1.3	Certificats sur indice et sur panier	24
3.7.2	Rendement imposable de produits structurés	24
3.8	L'agent payeur	25
3.8.1	Généralités et définition	25
3.8.2	Tâches de l'agent payeur	26
3.9	Perception de l'impôt	26
3.9.1	Détermination de l'ayant droit économique	26
3.9.2	Perception de l'impôt auprès de personnes physiques domiciliées en Suisse en tant qu'ayant droit économique	27
3.9.2.1	Personnes physiques	27
3.9.2.2	Formes juridiques suisses particulières	28
3.9.3	Perception de l'impôt auprès de personnes morales domiciliées en Suisse en tant que bénéficiaires économiques	28
3.9.3.1	En général	28
3.9.3.2	Associations et fondations suisses	29
3.9.4	Perception de l'impôt dans le contexte international	30
3.9.4.1	Généralités	30
3.9.4.2	Ayant droit économiques à l'étranger	31
3.10	Déclaration volontaire	31
3.10.1	Généralités	31
3.10.2	Teneur de la déclaration	32
3.11	Emprunts à conversion obligatoire et emprunts assortis d'un abandon de créances au sens de la loi sur les banques: <i>contingent convertible bonds (CoCo)</i> , <i>write-off bonds</i> et <i>bail-in bonds</i>	33
3.12	Harmonisation du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur avec l'introduction prévue de l'échange automatique de renseignements au niveau international	34
3.13	Projet TRACE	35
3.14	Délais transitoires et période préalable	36
3.14.1	Dispositions transitoires	36
3.14.2	Délai de mise en œuvre du principe de l'agent payeur	36
<b>4</b>	<b>Dispositions légales</b>	<b>36</b>

4.1	Commentaire des modifications apportées à la loi fédérale sur l'impôt anticipé	36
4.2	Commentaire des modifications à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes	49
4.3	Entrée en vigueur	49
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>50</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération	50
5.1.1	Conséquences financières	50
5.1.1.1	Produit de l'impôt anticipé	50
5.1.1.2	Bénéficiaires économiques exonérés de l'impôt anticipé	53
5.1.1.3	Elargissement de l'objet de l'impôt et déclaration volontaire	55
5.1.1.4	Bilan des conséquences financières	58
5.1.1.5	Conséquences sur le frein à l'endettement	60
5.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	60
5.2	Conséquences sur les cantons et les communes	60
5.2.1	Conséquences financières	60
5.2.2	Conséquences sur l'état du personnel	61
5.3	Conséquences pour l'économie	61
5.3.1	Fonction de garantie	61
5.3.2	Objectif d'efficience	68
<b>6</b>	<b>Constitutionnalité</b>	<b>69</b>
<b>7</b>	<b>Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse</b>	<b>70</b>

## **Rapport explicatif**

### **1 Exposé de la situation**

#### **1.1 Introduction**

Dans son message d'août 2011, le Conseil fédéral avait déjà proposé à l'Assemblée fédérale une réforme de l'impôt anticipé afin de dynamiser le marché des capitaux. Cet effort de réforme avait pour origine les nouvelles exigences prudentielles quant à la stabilité du système bancaire, à savoir l'instauration dans la loi sur les banques d'emprunts à conversion obligatoires et d'emprunts assortis d'un abandon de créances. La proposition de réforme de l'époque visait à créer des conditions fiscales intéressantes pour toutes les obligations et tous les papiers monétaires, en instituant pour ces titres un changement de système, à savoir le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur. Le Parlement n'avait pas suivi le Conseil fédéral, décidant au contraire d'instaurer pour ces produits une dérogation temporaire au titre de l'impôt anticipé et renvoyant la proposition au Conseil fédéral.

Le 19 septembre 2012, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la politique en matière de marchés financiers et chargé le DFF d'examiner avant la fin 2013 la possibilité de passer du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour renforcer le marché des capitaux. Le groupe de travail mixte institué à cette fin, composé de représentants de l'économie, des cantons et de la Confédération (ci-après «le groupe de travail mixte»), a achevé la rédaction de son rapport le 14 février 2014.

Constitué de représentants de l'administration fédérale, du secteur financier et de la place industrielle, le groupe d'experts institué par le Conseil fédéral et présidé par le professeur Aymo Brunetti (ci-après «le groupe d'experts») a été chargé notamment d'examiner si, et dans quels domaines, le régime fiscal suisse applicable aux transactions financières entraînait des discriminations en comparaison internationale. Le groupe d'experts a pris position sur la réforme de l'impôt anticipé dans son rapport final et recommandé le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur.

De l'avis même du groupe de travail mixte et du groupe d'experts, le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé est de nature à dynamiser le marché suisse des capitaux. La raison principale en est qu'une imposition selon le principe de l'agent payeur permet, contrairement au principe du débiteur (cf. ch. 1.2.1), un traitement fiscal différencié suivant la personne du bénéficiaire de la prestation (l'investisseur). En conséquence de quoi, le groupe de travail mixte comme le groupe d'experts ont étudié diverses variantes de réforme.

Fondé sur les recommandations du groupe d'experts de juin 2014 et du groupe de travail mixte, le Conseil fédéral, lors de sa séance du 2 juillet 2014, a décidé de réformer l'impôt anticipé et de faire élaborer un projet de consultation. Cette réforme vise tout à la fois à dynamiser le marché suisse des capitaux et à renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

## **1.2 Droit en vigueur**

### **1.2.1 Généralités**

L'impôt anticipé est perçu actuellement sur les intérêts d'obligations suisses, cédules hypothécaires, lettres de rentes émises en série, avoirs figurant au livre de la dette, les rendements de droits de participation suisses, les rendements de parts de placements collectifs de capitaux suisses, les intérêts d'avoirs de clients détenus dans des banques et des caisses d'épargne suisses, les gains de loteries et certaines prestations d'assurance. Il est prélevé auprès du débiteur de la prestation imposable (c'est-à-dire à la source), lequel verse au bénéficiaire de la prestation un revenu net dont est déduit le montant de l'impôt («transfert») et vire celui-ci à l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le taux ordinaire de l'impôt anticipé est de 35 % sur les prestations d'assurance en capital; il oscille entre 8 et 15 % sur les rentes viagères.

L'impôt anticipé étant perçu à la source, le débiteur de la prestation ignore souvent, notamment en présence de titres au porteur, qui est le bénéficiaire de la prestation imposable (anonymat de la perception de l'impôt anticipé).

### **1.2.2 Assujettis à l'impôt anticipé**

L'impôt anticipé est prélevé auprès du débiteur de la prestation imposable, ce qui veut dire qu'il est perçu à la source, à l'exemple d'une entreprise qui émet une obligation, sur laquelle elle verse des intérêts aux créanciers. On parle aussi, dans ce contexte, du principe du débiteur de l'impôt anticipé. Les assujettis à l'impôt anticipé sont des entités domiciliées en Suisse: banques, caisses d'épargne, sociétés de capitaux, coopératives, personnes qui proposent des placements collectifs et compagnies d'assurance. Les sociétés étrangères n'y sont soumises que si, bien qu'ayant leur siège statutaire en Suisse, elles sont, dans les faits, dirigées de l'étranger et exercent une activité commerciale en Suisse.

### **1.2.3 Accomplissement des obligations fiscales**

Dans le cadre de l'impôt anticipé, l'assujettissement se traduit en principe par le paiement de l'impôt. Si la loi le prévoit et que les conditions sont remplies, il est possible, en présence de certaines constellations (dans le cas, p. ex., de prestations d'assurance et, dans le domaine des revenus de participations, de prestations que le contribuable fait valoir lors d'un contrôle officiel, d'actions gratuites, de dividendes en nature et d'excédents de liquidation, mais aussi de transfert du siège à l'étranger), au lieu d'acquiescer l'impôt, d'opter pour la procédure de déclaration. Dans le cas particulier de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux, le paiement est la règle, la déclaration l'exception. Cette procédure a pour effet que l'obligation d'acquiescer l'impôt est remplacée par la déclaration de la prestation imposable. Le contribuable peut ainsi virer la prestation sans déduction (c.-à-d. le montant brut) à son bénéficiaire.

La procédure de déclaration s'applique entre autres à des distributions nationales et internationales de dividendes au sein d'un même groupe et obéit à certaines règles ou conditions. Par ailleurs, la déclaration est la règle pour les prestations d'assurance.

L'impôt anticipé n'est perçu que si le preneur d'assurance s'oppose à la déclaration. Si les parties prenantes à un placement collectif sont exclusivement des investisseurs institutionnels suisses exemptés d'impôt (à savoir des institutions de la prévoyance professionnelle, de la prévoyance liée, des institutions de libre passage, des caisses d'assurances sociales ou des caisses de compensation et les assureurs-vie soumis à la surveillance de la Confédération), l'obligation fiscale peut être exécutée par la déclaration de la distribution imposable (cf. art. 38a OIA).

#### **1.2.4 Remboursement**

Les bénéficiaires de prestations domiciliés en Suisse bénéficient du remboursement de l'impôt anticipé s'ils déclarent correctement le rendement imposable au titre des impôts directs (fonction dite de garantie de l'impôt anticipé en faveur des impôts directs). Pour les fraudeurs établis en Suisse, par contre, l'impôt anticipé constitue une charge définitive (fonction fiscale de cet impôt). Il en va de même, en principe, pour les bénéficiaires étrangers, à moins qu'ils puissent se réclamer d'une convention contre les doubles impositions (CDI) entre leur Etat de résidence et la Suisse et, ainsi, demander le remboursement total ou partiel de l'impôt anticipé (une partie sera remboursée, le reste constituant – à titre d'impôt résiduel – une charge définitive).

Sur le plan intérieur comme sur le plan international, seul a droit au remboursement de l'impôt anticipé que lui a déduit le débiteur celui qui, à l'échéance de la prestation imposable entre autres, avait le droit d'usage de la valeur patrimoniale génératrice du rendement imposable (autrement dit, dans le contexte international, ce qu'il est convenu d'appeler le *beneficial owner* ou ayant droit économique). En outre, tout remboursement est illicite dès lors qu'il a pour but d'éluder l'impôt ou d'abuser d'une convention.

#### **1.2.5 Produit de l'impôt**

Durant la période quinquennale 2009-2013, l'impôt anticipé a généré en moyenne des recettes fiscales de quelque 5 milliards de francs par an. Les recettes annuelles de l'impôt anticipé résultent du solde des rentrées enregistrées pour les années en question, après déduction du remboursement des rentrées de ces mêmes années ou d'années antérieures. Voici les raisons pour lesquelles ce solde des rentrées et des remboursements n'est pas égal à zéro:

- l'impôt résiduel: on entend par là le remboursement partiel ou l'impossibilité de faire valoir le remboursement de l'impôt anticipé sur le plan international; l'impôt résiduel participe pour une part significative du volume net de l'impôt. L'AFC s'assure par des contrôles que le remboursement de l'impôt anticipé n'est accordé qu'aux personnes qui résident dans un Etat avec lequel la Suisse a conclu une CDI et dont les conditions prévues par ces conventions, comme la résidence, l'ayant droit économique et l'absence d'abus) sont remplies. Des remboursements de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs par an sont refusés ou ne sont pas accordés;

- la négligence / le souci d'éviter des formalités administratives: absence de remboursement, alors même que les biens mobiliers et leurs revenus ont été déclarés dans les formes;
- la soustraction d'impôt, dite aussi fraude fiscale simple;
- les effets transitoires: le remboursement de l'impôt anticipé a lieu après la date de réception de l'impôt anticipé par l'AFC;
- l'effet préventif sur les requérants des contrôles menés par l'AFC, en particulier en matière de fraude fiscale et d'usage abusif des conventions: bon an mal an, des demandes de remboursement portant sur plusieurs centaines de millions sont refusées.

### **1.2.6 Principaux avantages du système en place**

L'impôt anticipé en vigueur garantit l'imposition efficace des revenus de source suisse, surtout grâce à une large assiette de taxation des revenus de source suisse et à son taux relativement élevé de 35 %, ce dernier étant d'ailleurs, dans le contexte international, un argument en faveur de la conclusion d'une CDI avec la Suisse.

Le système de perception actuel se révèle lui aussi avantageux car il est aménagé de façon assez simple et n'implique que de faibles formalités administratives, notamment parce qu'il est perçu de la part du débiteur de la prestation imposable, indépendamment du bénéficiaire de cette prestation.

### **1.2.7 Principaux problèmes soulevés par le système en place**

Le régime en vigueur de l'impôt anticipé présente un certain nombre de points faibles ou, plus exactement, de problèmes. S'agissant du marché des capitaux (notamment des capitaux de tiers), l'impôt anticipé sur les obligations suisses pose un problème crucial au marché suisse en ce sens que les investisseurs étrangers ne sont pas disposés à accepter une ponction fiscale sur leurs intérêts ou à assumer des procédures de remboursement dispendieuses, ce qui se traduit par une perte d'attrait pour la Suisse en tant que site d'émission et un exode des émissions d'emprunts obligataires. Cela vaut également, avec certaines restrictions, pour les entreprises suisses qui émettent des obligations par l'intermédiaire de filiales étrangères. Ces problèmes touchent autant la place financière que la place industrielle suisse.

Un autre problème majeur réside dans le poids de l'impôt anticipé sur les distributions de dividendes ou les revenus d'une société suisse de placements collectifs: l'imposition, en l'espèce et selon la législation en vigueur, ne faisant aucun cas de la personne de l'investisseur (cf. ch. 1.2.1), les placement collectifs en Suisse ne présentent guère d'intérêt pour les investisseurs institutionnels, qu'ils soient suisses ou étrangers: leur émission à partir de la Suisse se heurte à des questions non seulement fiscales mais

prudentielles, notamment en termes d'accès au marché de l'Union européenne, faute de «passeport européen»<sup>1</sup>.

L'impôt anticipé sur les distributions de revenus de titres de participation requiert moins de moyens d'intervention. Le marché des actions est moins concerné par l'impôt anticipé que celui des obligations et des papiers monétaires. En témoigne notamment le fait qu'aux yeux des investisseurs, les obligations et les papiers monétaires de débiteurs à la solvabilité identique et utilisant la même monnaie ne constituent pour une large part que des substituts. Sans compter que bon nombre de législations étrangères connaissent elles aussi une imposition à la source sur les distributions de revenus de papiers monétaires.

Enfin, un autre problème a trait au principe de l'équité fiscale: le fait que l'impôt anticipé ne puisse garantir les revenus étrangers encaissés par des bénéficiaires domiciliés en Suisse, bien que ces revenus soient assujettis à l'impôt sur le revenu (absence de fonction de garantie).

## 2 Objectifs de la révision

### 2.1 But

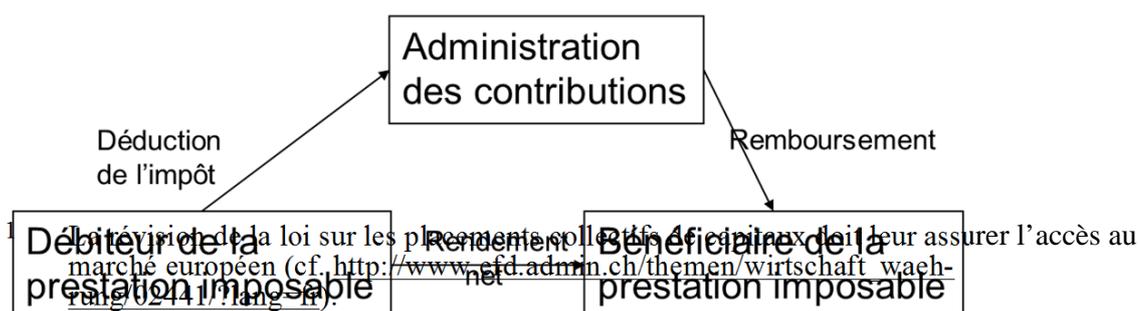
La réforme de l'impôt anticipé a pour but de dynamiser le marché suisse des capitaux, mais aussi de faire en sorte que l'impôt anticipé remplisse mieux sa fonction de garantie des impôts suisses sur le revenu et la fortune, contribuant ainsi à l'équité fiscale.

### 2.2 Passage au principe de l'agent payeur

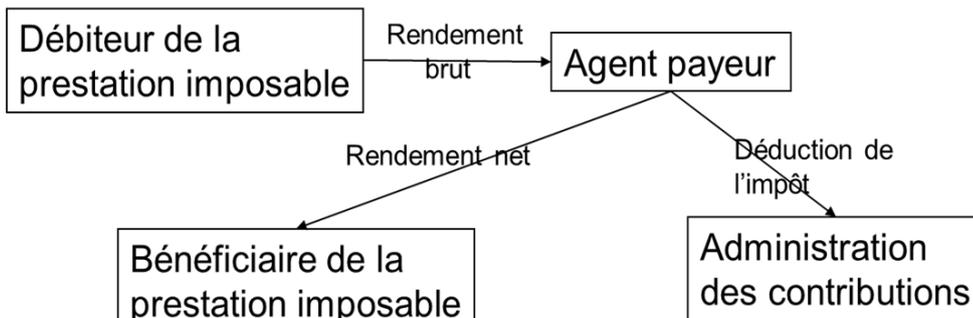
Il est possible de renforcer le marché suisse des capitaux en mettant fin à la discrimination actuelle dont sont victimes les émetteurs de ce pays dans le domaine des emprunts obligataires et des papiers monétaires. Un passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur permettrait de percevoir l'impôt en fonction de la personne de l'investisseur (bénéficiaire de la prestation ou ayant droit économique), car l'agent payeur peut et a l'obligation de déterminer cette personne (cf. ch. 3.8.2), ce qui n'est toutefois pas possible dans le régime du principe du débiteur (cf. ch.1.2.1).

Le principe est donc que l'impôt soit perçu par un agent payeur. Sous ce régime, le débiteur verse la prestation imposable sans déduction (donc son montant brut) à l'agent payeur. Est réputé agent payeur celui qui reverse les revenus imposables à leur ayant droit économique. L'agent payeur est donc en premier lieu une banque.

Voici une illustration schématique du **principe du débiteur**:



Et voici celle du *principe de l'agent payeur*:



Dans le système régi par le principe de l'agent payeur, la perception de l'impôt – contrairement au régime actuel de l'impôt anticipé – n'est plus anonyme. L'agent payeur peut (et doit) identifier le bénéficiaire de la prestation. Ainsi est créée la possibilité de percevoir l'impôt non plus indépendamment de la personne du bénéficiaire mais de façon différenciée et axée autant que faire se peut sur les besoins du marché des capitaux, l'accent étant mis sur l'imposition des personnes physiques domiciliées en Suisse. Les personnes morales sont soumises à des obligations comptables rendant moins cruciale la fonction de garantie selon principe de l'agent payeur. En l'espèce, une exonération de l'impôt anticipé est possible.

L'impôt régi par le principe de l'agent payeur embrasse, outre les rendements de débiteurs domiciliés en Suisse, les rendements de débiteurs étrangers dès lors que la prestation imposable transite par un agent payeur suisse. Ce qui permet à la fois de combattre la discrimination qui frappe les valeurs patrimoniales détenues en Suisse, qui sont soumises à l'impôt anticipé, par rapport aux valeurs patrimoniales étrangères, qui en sont exemptées à ce jour, et en même temps de renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

La perception de l'impôt selon le principe de l'agent payeur est plus complexe que celle qui obéit au principe du débiteur. En revanche, les parties impliquées dans la procédure de remboursement sont déchargées en ce sens qu'il est possible, en présence de certaines constellations, de renoncer à percevoir l'impôt.

Le principe de l'agent payeur recèle le risque (immanent au système) de voir les personnes physiques résidant en Suisse passer par un agent payeur étranger pour échapper à l'impôt anticipé («délocalisation» de l'agent payeur). Un tel comportement aurait des incidences fâcheuses pour la place financière suisse comme pour le fisc de ce pays. Il convient donc de contrer ce risque sur deux fronts:

- Les contribuables honnêtes qui préfèrent une déclaration à la déduction de l'impôt auront la possibilité d'opter pour la déclaration facultative. Ils ne seront donc pas privés de liquidités comme c'est le cas lors de la perception de l'impôt.
- Les personnes qui auraient l'intention de frauder le fisc en recourant à un agent payeur étranger se verront confrontées à l'échange automatique de

renseignements à l'échelle internationale et, par la même occasion, exposées au risque d'être démasquées. Un échange automatique et réciproque de renseignements avec les Etats partenaires importants (à savoir les Etats voisins géographiquement de la Suisse ou les Etats disposant d'une grande place financière, en particulier du point de vue de la gestion de fortune internationale), qui permettrait aux autorités fiscales suisses d'obtenir et d'exploiter les renseignements en question, constitue par conséquent un préalable absolu à la réforme de l'impôt anticipé que propose le Conseil fédéral.

L'instauration d'un impôt obéissant au principe de l'agent payeur aura, sous divers aspects, des conséquences pour les cantons et les futurs agents payeurs (infrastructure informatique, mise en œuvre des procédures et processus de travail correspondants, etc.). La réussite de l'instauration de l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur suppose par conséquent d'y impliquer toutes les parties prenantes.

Outre le passage au principe de l'agent payeur de tous les revenus assujettis à l'actuel impôt anticipé, à savoir aussi bien les titres de créance (obligations, papiers monétaires et avoirs bancaires) que les droits de participation, rendements de placements collectifs, prestations d'assurance et de prévoyance et gains des loteries, des passages partiels sont en principe envisageables sous les formes d'aménagement les plus diverses.

Les revenus de droits de participation (dividendes provenant d'actions, p. ex.) pourraient eux aussi être imposés selon le principe de l'agent payeur. Sachant toutefois, vu le but de la présente réforme de l'impôt anticipé – à savoir dynamiser le marché suisse des capitaux –, que la nécessité d'agir dans le domaine des titres de participation est jugée peu urgente et qu'il n'est pas question de soumettre les entreprises suisses à de nouvelles obligations au chapitre de l'agent payeur, un passage au principe de l'agent payeur pour les revenus de droits de participation suisses n'apparaît pas vraiment impératif. En outre, les risques financiers encourus par le fisc pourraient être maintenus à un faible niveau puisque le volume actuel de recettes dégagées par l'impôt anticipé sur les rendements de droits de participation suisses, qui est déjà considérable, serait préservé en l'état. Par contre, le principe de l'agent payeur devra s'appliquer aux droits de participation étrangers. Combiné à celui qui régit les impôts sur le revenu et la fortune, ce régime assurera la fonction de garantie requise dans ce domaine.

### **3 Grandes lignes de la révision proposée**

#### **3.1 Objectifs et conception de la réforme**

Les objectifs de la présente révision sont doubles: d'une part, faciliter la collecte de capitaux en Suisse, et ainsi contribuer à renforcer le marché suisse des capitaux et, d'autre part, améliorer la fonction de garantie de l'impôt anticipé pour les impôts directs.

Pour atteindre ces buts, le Conseil fédéral propose de passer fondamentalement du principe du débiteur à celui de l'agent payeur. En seront exceptés les revenus provenant de droits de participation suisses et les gains de loteries, auxquels le régime actuel continuera de s'appliquer.

Dans le système de l'imposition selon le principe de l'agent payeur, l'impôt est acquitté par un agent payeur, à savoir l'organisme habilité à verser les revenus imposables à leur ayant droit économique. Aussi la qualification d'agent payeur revient-elle en premier lieu aux banques. Au lieu de percevoir l'impôt, l'agent payeur pourra aussi déclarer la prestation imposable au fisc à condition d'y avoir été autorisé par l'ayant droit économique (déclaration volontaire).

La perception de l'impôt selon le principe de l'agent payeur doit se concentrer sur les cas présentant un besoin de garantie accru du point de vue fiscal, à savoir en particulier sur les personnes physiques domiciliées en Suisse imposables sur leur revenu et sur leur fortune. Comme en Suisse, les personnes morales sont en général soumises au principe de la comptabilité, elles sont tenues de faire figurer dans leurs comptes l'encaissement de revenus imposables, si bien que la fonction de garantie joue un rôle moins important pour ces personnes. Celles-ci doivent donc être exemptées de l'impôt anticipé de manière à dynamiser le marché suisse des capitaux.

### **3.2 Passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé**

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé implique de définir, d'une part, les objets imposables, autrement dit les types de revenu soumis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur, et, d'autre part, le sujet fiscal, c'est-à-dire celui qui assume toutes les obligations découlant des rapports de droit fiscal, ainsi que les pouvoirs y afférents.

Seront abordées dans le détail, par ailleurs, la question des placements collectifs de capitaux (cf. ch. 3.6) et celle des produits structurés (cf. ch. 3.7).

Les revenus de droits de participation suisses resteront assujettis à l'impôt selon le principe du débiteur (à propos des exceptions au passage au principe de l'agent payeur, cf. ch. 3.5). Enfin, ce chapitre abordera la perception proprement dite de l'impôt ainsi que la déclaration volontaire qui y est liée.

### **3.3 Objets de l'impôt selon le principe de l'agent payeur dans le domaine de la fortune mobilière**

Les objets de l'impôt anticipé pris en considération selon le principe de l'agent payeur dans le domaine de la fortune mobilière sont:

- les intérêts des obligations, des cédules hypothécaires, des lettres de rentes et des avoirs figurant au livre de la dette, à l'inclusion des intérêts courus en cas de changement de main (cf. ch. 3.3.1);
- les intérêts des avoirs de clients en banque ou en caisse d'épargne (cf. ch. 3.3.2);
- les rendements de droits de participation étrangers (cf. ch. 3.3.3);
- les rendements de placements collectifs de capitaux, à l'exception des droits de participation suisses (cf. ch. 3.6);

- les rendements de produits structurés, à l'exception des droits de participation suisses (cf. ch. 3.7);
- les prestations d'assurance et de prévoyance (cf. ch. 3.4).

Ces objets fiscaux sont en principe identiques à ceux régis par la législation en vigueur, moyennant les différences que voici:

- les titres suisses ne seront plus soumis à l'impôt anticipé que s'ils sont gérés par un agent payeur établi en Suisse;
- désormais, les titres étrangers seront eux aussi assujettis à l'impôt anticipé si les valeurs patrimoniales sous-jacentes sont détenues auprès d'un agent payeur suisse.

L'impôt en question sera toujours perçu si le rendement imposable est versé à l'ayant droit économique final par un agent payeur suisse. Il s'ensuit que les rendements transmis par un agent payeur à un autre (chaîne d'agents payeurs) ne seront pas imposables car l'impôt ne sera déduit que par l'agent payeur qui aura versé directement les revenus imposables à l'ayant droit économique.

Voici brièvement des précisions sur chacun des objets fiscaux.

### **3.3.1 Obligations<sup>2</sup>**

#### **3.3.1.1 Définition**

Le terme d'obligation est conforme au droit en vigueur. L'extension de son acception tient au fait que si, à l'heure actuelle, seules les obligations suisses sont assujetties à l'impôt anticipé, les obligations étrangères le seront dorénavant aussi.

Est réputée obligation aux fins de l'impôt anticipé une reconnaissance de dette écrite d'un montant fixe, émise en plusieurs exemplaires pour recueillir des fonds de tiers à titre collectif, obtenir des placements collectifs ou consolider des engagements. En font partie également les obligations d'emprunt et de caisse. Cette définition fiscale de l'obligation va plus loin que celle de l'obligation au sens du code civil ou de la technique bancaire.

Dans le contexte du présent rapport, le terme d'obligation est étendu aux emprunts à conversion obligatoire et aux emprunts assortis d'un abandon de créances conformément à la loi sur les banques.

#### **3.3.1.2 Rendement imposable d'obligations**

On entend par rendement imposable toute prestation appréciable en argent faite au créancier, fondée sur le rapport de dette et ne se caractérisant pas comme un remboursement de la dette en capital.

<sup>2</sup> Les explications relatives aux obligations valent aussi par analogie pour les cédules hypothécaires, les lettres de rentes et les avoirs figurant au livre de la dette.

Le caractère imposable des rendements n'est nullement restreint aux obligations suisses. Les rendements d'obligations étrangères sont eux aussi imposables dès lors qu'ils sont encaissés par un agent payeur suisse qui les reverse à un ayant droit économique domicilié en Suisse.

Outre les rendements imposables versés par l'émetteur à l'échéance ordinaire des intérêts, sont désormais assujettis à l'impôt anticipé, en cas de changement de main de l'obligation, les intérêts courus depuis lors mais non encore échus, qui sont compris dans le prix d'achat et ont donc été payés par l'acquéreur au vendeur. Les intérêts courus incluent donc la rémunération courant de la dernière échéance d'intérêts jusqu'à l'aliénation de l'obligation. Vu la conception de l'impôt anticipé, qui exerce une fonction de garantie des impôts directs, y compris au titre de l'impôt sur le revenu, les intérêts courus sont désormais assimilés à un revenu imposable (et non plus à un gain en capital imposable, comme c'est le cas actuellement). Lors du calcul de l'impôt, il sera possible de faire valoir une réduction de la charge fiscale sur les intérêts courus versés à la date d'acquisition. Autrement dit, la soumission des intérêts courus à la fois à l'impôt anticipé et à l'impôt sur le revenu est conforme au principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique (cf. art. 127, al. 2, Cst.).

### **3.3.2 Avoirs de clients en banque et en caisse d'épargne**

#### **3.3.2.1 Définition**

On entend par avoirs de clients les créances fondées par des dépôts auprès d'une banque ou d'une caisse d'épargne au sens de la loi sur l'impôt anticipé. Les termes de banque et de caisse d'épargne s'appliquent à quiconque s'offre publiquement à recevoir des fonds portant intérêt ou accepte de façon constante des fonds contre intérêt (à l'exception des caisses d'épargne d'entreprise et des associations d'épargne).

Sachant qu'en matière de revenus d'avoirs de clients, le débiteur de la prestation et l'agent payeur qui verse ces revenus à l'ayant droit économique sont généralement identiques, l'instauration du principe de l'agent payeur n'entraîne pas d'adaptations majeures. Mais là encore, la perception de l'impôt est restreinte aux personnes physiques domiciliées en Suisse.

#### **3.3.2.2 Rendement imposable d'avoirs de clients en banque et en caisse d'épargne**

Est un rendement imposable d'avoirs de clients toute prestation appréciable en argent faite au créancier, fondée sur le rapport de dette et ne se caractérisant pas comme un remboursement (partiel) de la créance. Est assujetti à l'impôt, en application du principe de l'agent payeur, le rendement qu'un agent payeur établi en Suisse verse à l'ayant droit économique final.

Sachant que la perception de l'impôt vise au premier chef les personnes physiques domiciliées en Suisse, le plafond de 200 francs prévu par la loi en vigueur pour les intérêts servis sur les avoirs de clients sera supprimé en vue d'un traitement uniforme.

### **3.3.3 Droits de participation étrangers**

#### **3.3.3.1 Définition**

Sont réputés droits de participation étrangers dont les distributions de revenus sont imposables selon le principe de l'agent payeur les actions émises par un étranger, parts sociales sur des sociétés à responsabilité limitée ou des sociétés coopératives, bons de participation, bons de jouissance et autres. L'impôt a pour objet aussi bien les rendements de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives de droit privé que les rendements des parts analogues de collectivités publiques et d'associations de personnes relevant du droit international public (définition analogue à celle de l'art. 4, al. 1, let. b, de la LIA en vigueur).

Par conséquent, on entend par droits de participation étrangers les parts de sociétés dont le siège n'est pas situé en Suisse et dont l'activité commerciale n'est pas exercée sur le territoire suisse. Les personnes morales ayant leur siège statutaire à l'étranger qui sont dirigées en Suisse et y exercent une activité sont considérées comme domiciliées en Suisse en vertu de l'art., 9, al. 1, LIA.

#### **3.3.3.2 Rendement imposable de droits de participation étrangers**

Sont assujetties à l'impôt, selon le principe de l'agent payeur, au titre des droits de participation étrangers, toutes les prestations appréciables en argent de la société ou de la coopérative au sens précisé plus haut, qui sont versées aux détenteurs de parts sociales ou à des tiers qui leur sont proches et qui ne se présentent pas comme remboursement des parts du capital-actions ou du capital social libéré au moment où la prestation est effectuée. Le principe de l'apport en capital<sup>3</sup> s'applique aussi, par analogie, aux sociétés étrangères dès lors qu'elles remplissent les conditions en vigueur pour les sociétés domiciliées en Suisse.

Pour les revenus au sens évoqué plus haut, l'impôt anticipé ne sera perçu selon le principe de l'agent payeur que s'ils sont distribués, crédités ou versés à l'ayant droit économique par un agent payeur suisse.

### **3.4 Prestations d'assurance et de prévoyance**

Aux fins de l'imposition selon le principe de l'agent payeur, les prestations d'assurance et de prévoyance obéiront à la même définition que dans la loi sur l'impôt anticipé en vigueur (cf. art. 7 ss. LIA). La terminologie est toutefois adaptée à la législation régissant l'assurance et la prévoyance. Les termes «rente», «pension» et «prestations d'assurance» sont remplacés par ceux utilisés dans les domaines du deuxième et du troisième pilier, à savoir «prestations d'assurance et de prévoyance» (terme générique). Lorsqu'il faut faire une différence entre le genre des prestations

<sup>3</sup> Le principe de l'apport en capital veut que le remboursement d'apports, d'agios et de versements supplémentaires effectués par les détenteurs des droits de participation après le 31 décembre 1996 soit traité, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de la même manière que le remboursement du capital-actions ou du capital social (cf. art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, LIA)

imposables, le terme de «rente viagère» est utilisé à la place de «rente» ou de «pension». La notion de prestation en capital demeure inchangée. Ainsi, seront considérées comme des prestations d'assurance et de prévoyance imposables les prestations en capital faites en vertu d'assurances sur la vie, ainsi que les rentes viagères, si l'assurance appartient au portefeuille suisse de l'assureur et si, au moment où se produit l'événement assuré, le preneur d'assurance ou un ayant droit est domicilié en Suisse (art. 7 LIA). L'assureur fera office d'agent payeur, et ce, même s'il vire la prestation imposable au bénéficiaire sur un compte bancaire, puisque la banque qui gère ce compte ne pourra pas savoir que le virement en question porte sur une prestation imposable. L'assureur et l'institution de prévoyance étant, au regard de l'impôt anticipé, sujet fiscal en application aussi bien du principe du débiteur que du principe de l'agent payeur, le passage de l'un à l'autre n'implique, en principe, aucun changement pour eux.

Aux termes de l'actuel art. 19 LIA, l'assureur ou l'institution de prévoyance s'acquitte de son obligation fiscale par une déclaration de la prestation imposable, à moins qu'avant le versement le preneur d'assurance ou de prévoyance ou un ayant droit ne lui ait signifié par écrit son opposition à la déclaration. Il en ira de même en sa qualité d'agent payeur. Ainsi, l'assureur et l'institution de prévoyance comme le preneur d'assurance ou le preneur de prévoyance en restent au régime en place de la déclaration, sauf en cas d'opposition, le Conseil fédéral estimant qu'il n'y a pas lieu de changer quoi que ce soit au système actuel, qui fonctionne bien.

### **3.5 Exonérations d'impôt selon le principe de l'agent payeur – objets fiscaux maintenus sous le régime du principe du débiteur**

#### **3.5.1 Droits de participation suisses**

##### **3.5.1.1 Définition**

La définition des droits de participation suisses correspond à celle de l'art. 4, al. 1, let. b, de la LIA en vigueur: il s'agit des actions, parts sociales à des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives, des bons de participation ou des bons de jouissance, émis par une personne domiciliée en Suisse. Est réputée personne domiciliée en Suisse quiconque a son siège statutaire sur le territoire suisse ou est inscrit comme entreprise au registre du commerce suisse. Sont également considérées comme des personnes domiciliées en Suisse les personnes morales qui, tout en ayant leur siège statutaire à l'étranger, sont dirigées effectivement en Suisse et y exercent une activité (cf. art. 9, al. 1, LIA).

L'impôt a pour objet aussi bien les rendements de sociétés de capitaux et de sociétés coopératives de droit privé que les rendements des parts analogues de collectivités publiques et d'associations de personnes relevant du droit international public.

### 3.5.1.2 Rendement imposable de droits de participation suisses

Est imposable à titre de droits de participation suisses selon le *principe du débiteur* (c.-à-d. sous le régime actuel de l'impôt anticipé) toute prestation appréciable en argent fournie par la société ou la coopérative (au sens évoqué plus haut) aux détenteurs de droits de participation, ou à des tiers qui leurs sont proches, qui ne se présente pas comme remboursement des parts au capital-actions ou au capital social versé existant au moment où la prestation est effectuée (cf. art. 20 OIA). Sont par conséquent imposables les distributions ouvertes comme les distributions dissimulées de bénéfice (incluant les dividendes en espèces et en nature). Le remboursement d'apports, d'agios et de versements supplémentaires effectués par les détenteurs des droits de participation après le 31 décembre 1996 est traité, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de la même manière que le remboursement du capital-actions ou du capital social; autrement dit, il est exonéré de l'impôt anticipé (principe de l'apport de capital; cf. art. 5, al. 1<sup>bis</sup>, LIA).

### 3.5.1.3 Motifs du maintien du principe du débiteur

Prévoir une exonération des rendements de droits de participation suisses de l'impôt en application du principe de l'agent payeur revient à créer un système dual. Ainsi, certaines prestations (notamment les intérêts) seront imposées selon le principe de l'agent payeur et d'autres (notamment les rendements de participations suisses) selon le principe du débiteur, ce qui rendra le système plus complexe que cela ne serait le cas pour un changement complet de régime (à savoir la soumission de toutes les prestations imposables au principe de l'agent payeur). Pourtant, cette exception se révèle judicieuse, et ce, pour les raisons que voici.

Selon le Conseil fédéral, qui se place d'abord dans le contexte d'un meilleur attrait du marché suisse des capitaux, il n'est pas nécessaire de soumettre les rendements de participations au principe de l'agent payeur. Dans le domaine des droits de participation, il n'existe pas de moyens de substitution comme pour les capitaux de tiers et, en outre, l'impôt à la source sur les dividendes est usuel en comparaison internationale. En renonçant à passer au principe de l'agent payeur pour les droits de participation suisses, on évitera, d'une part, aux entreprises de ce pays des obligations supplémentaires, par exemple celle d'identifier les détenteurs de parts. D'autre part, cela permettra de réduire fortement le risque financier lié à la réforme auquel s'expose le fisc. Ce faisant, grâce aux investigations menées par l'AFC dans le cadre de la procédure de remboursement dans le domaine des droits de participation suisses, on pourra continuer à prévenir l'évasion fiscale et le contournement des conventions. Ces contrôles, tout comme les contrôles par sondage concernant les activités de masse, se traduiront par le refus de plusieurs millions de francs de remboursements. Ainsi pourra être préservé le volume considérable de rentrées fiscales que génère l'impôt anticipé sur les rendements de droits de participation suisses.

Ces raisons justifient, de l'avis même du Conseil fédéral, le maintien des rendements de droits de participation étrangers sous le régime du principe du débiteur.

### 3.5.2 Gains de loteries

Inscrite dans la LIA en vigueur, la réglementation selon laquelle l'impôt anticipé est dû sur les lots en espèces effectivement payés dépassant 1000 francs s'ils ont été effectués en Suisse dans les loteries ou lors d'opérations analogues aux loteries et de paris professionnels, sera elle aussi maintenue en l'état. Le passage au principe de l'agent payeur n'est pas indiqué dans ce domaine car les loteries n'ont aucune incidence sur l'objectif de la réforme, qui est de renforcer l'attrait de la place financière suisse.

Par ailleurs, la législation en vigueur soumet les gains provenant de loteries et de paris sportifs à l'impôt, alors que les gains de jeu réalisés dans les casinos en sont exonérés. Afin de mettre fin à cette inégalité de traitement, le projet de loi fédérale sur les jeux d'argent (loi sur les jeux d'argent, LJA) prévoit d'exonérer de l'impôt tous les gains de jeux d'argent. Cette exonération se justifie en particulier parce que le maintien de l'imposition pénaliserait massivement les prestataires suisses par rapport à leurs concurrents étrangers (sans oublier les offres étrangères de jeux d'argent en ligne).

Dans ce contexte, un passage à l'imposition selon le principe de l'agent payeur n'apparaît pas nécessaire.

## 3.6 Placements collectifs de capitaux

### 3.6.1 Définition

Les placements collectifs sont des apports constitués par des investisseurs pour être administrés en commun pour le compte de ces derniers par une tierce personne. Les besoins des investisseurs sont satisfaits à des conditions égales. Les placements collectifs peuvent être ouverts ou fermés.

Sont considérés comme des placements collectifs suisses les fonds de placement contractuels (FCP), sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et sociétés en commandite de placements collectifs (SCPC) approuvés par l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA). Les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) sont assimilées sur le plan fiscal aux sociétés de capitaux.

Sont réputées placements collectifs étrangers les formes d'investissement suivantes:

1. les placements collectifs autorisés à la distribution en Suisse; ou
2. les placements collectifs soumis à surveillance à l'étranger; ou
3. les placements collectifs ouverts sous forme contractuelle ou sous forme de société, dont
  - a. le but est le placement collectif de capitaux,
  - b. le siège est à l'étranger et
  - c. les investisseurs ont droit au remboursement, par le placement collectif lui-même ou par une société qui lui est proche, de leurs parts à la valeur nette d'inventaire; ou
4. les placements collectifs fermés à structure contractuelle ou sous forme de société, dont
  - a. le but est le placement collectif de capitaux et

- b. le siège est à l'étranger.

### 3.6.2 Rendement imposable de placements collectifs de capitaux

Le rendement imposable de parts de placement collectif consiste en toute prestation appréciable en argent revenant à leur détenteur, qui n'est pas versée par le biais d'un coupon servant exclusivement à la distribution de gains en capital, de rendements d'immeubles détenus en propriété directe ou au remboursement de capital. Retenons à cet égard que la thésaurisation des rendements équivaut à leur distribution.

En application du principe de l'agent payeur, l'assujettissement à l'impôt n'est pas restreint aux rendements de placement collectifs suisses. Au contraire, les rendements de placements collectifs étrangers sont eux aussi imposables dès lors qu'ils ont été encaissés par un agent payeur suisse ou virés à un ayant droit économique domicilié en Suisse. Ainsi s'applique, par analogie, la même réglementation que pour l'impôt sur le revenu.

Outre les rendements imposables versés par l'organisme de placement collectif à l'échéance ordinaire du coupon ou à la date de réinvestissement, seront désormais assujettis à l'impôt anticipé, selon le principe de l'agent payeur, les rendements accumulés depuis, en cas de changement de main des parts de placement collectif. L'impôt anticipé étant conçu comme ayant une fonction de garantie des impôts directs, y compris au titre de l'impôt sur le revenu, les rendements accumulés seront dorénavant assimilés à des rendements de la fortune imposables (et non plus, comme aujourd'hui, à des gains en capital exonérés d'impôt). L'assujettissement des rendements accumulés tant à l'impôt anticipé qu'à l'impôt sur le revenu satisfera à l'exigence constitutionnelle d'une imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

A noter que le principe du débiteur continuera de s'appliquer aux rendements imposables de droits de participation suisses (cf. ch. 3.5.1) encaissés par l'organisme de placement collectif puis distribués aux détenteurs de parts ou thésaurisés en leur faveur.

Le dualisme entre principe de l'agent payeur et principe du débiteur ne saurait conduire à une inégalité de traitement des deux formes d'investissement que sont les placements directs et les placements indirects. Il convient donc d'aménager la perception de l'impôt de telle sorte que la détention directe d'un droit de participation suisse ait les mêmes conséquences fiscales que la détention indirecte d'un placement collectif. Ces incidences concrètes sont détaillées au ch. 3.6.3.

### 3.6.3 Perception de l'impôt sur les rendements de placements collectifs de capitaux

Voici les principes qui s'appliquent aux rendements versés par des organismes *suisses* de placement collectif:

- le *principe de l'agent payeur* aux rendements imposables d'obligations et de papiers monétaires ainsi que de droits de participation étrangers;

- le *principe du débiteur* aux rendements imposables de droits de participation suisses. L'organisme de placement doit distribuer ces rendements par coupon séparé ou les thésauriser sur un compte spécial.

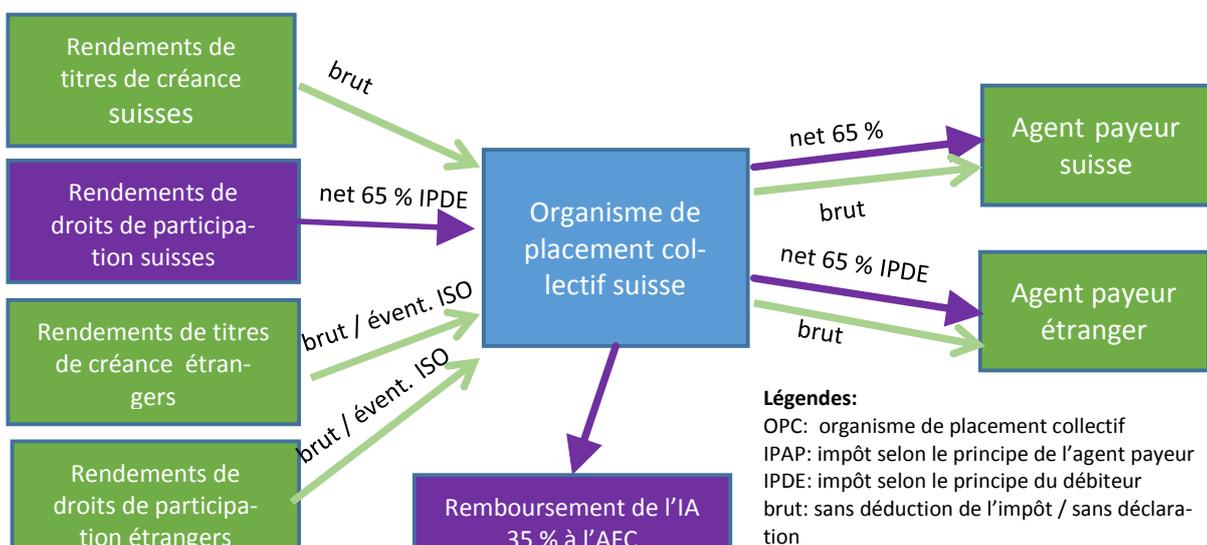
Les rendements versés à un organisme suisse de placement collectif obéissent aux conditions suivantes:

Les bonifications de revenus

- d'obligations et de papiers monétaires suisses sont brutes, c.-à-d. sans déduction de l'impôt anticipé;
- de droits de participation suisses sont nettes, c.-à-d. après déduction de l'impôt anticipé selon le principe du débiteur; si les conditions sont remplies, le placement collectif donne droit à remboursement;
- d'obligations et de papiers monétaires étrangers sont brutes, avec, suivant les circonstances, imposition à la source à l'étranger;
- de droits de participation étrangers sont nettes avec, suivant les circonstances, imposition à la source à l'étranger.

Ces principes fiscaux sont schématisés dans le graphique suivant:

**Rendements versés à l'OPC:**

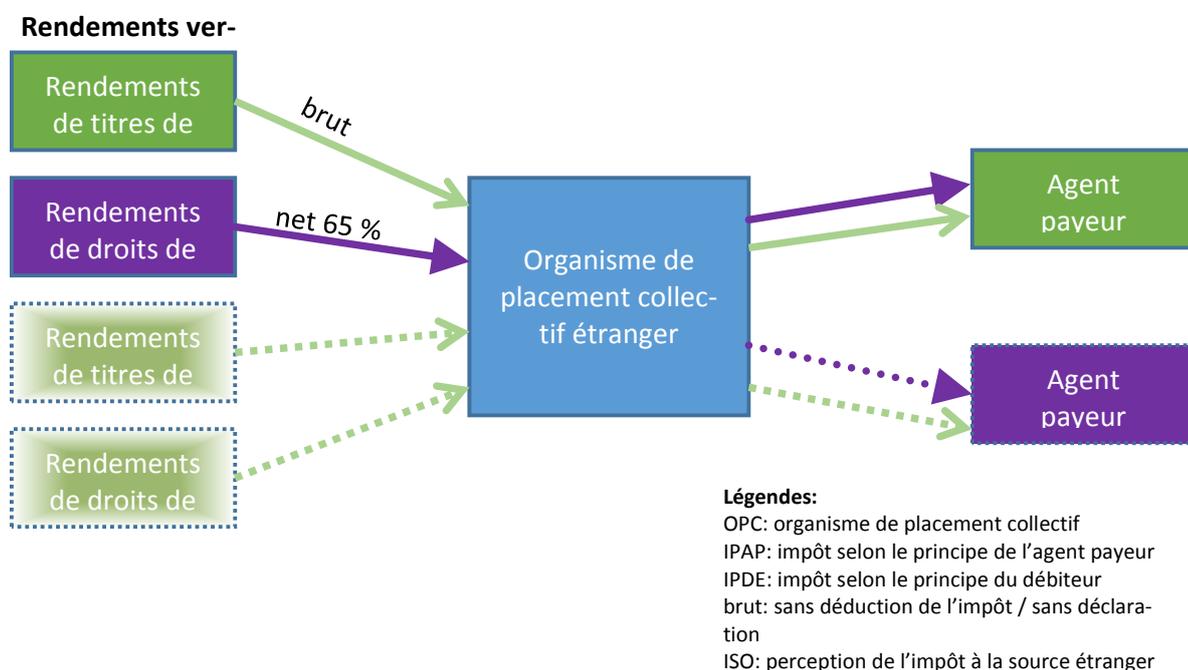


Les rendements versés en faveur d'un organisme de placement collectif étranger sont, quant à eux, traités comme suit:

Les bonifications de revenus

- d'obligations et de papiers monétaires suisses sont *brutes*;
- de droits de participation suisses sont nettes, après déduction de l'impôt anticipé selon le *principe du débiteur*;
- d'obligations, de papiers monétaires et de droits de participation étrangers sont en principe brutes (opérations purement étrangères).

Ces principes fiscaux sont schématisés dans le graphique suivant:



### 3.7 Produits structurés

Dans le système en vigueur, il n'existe aucune base légale spécifique relative à l'imposition des rendements des produits structurés<sup>4</sup>. Actuellement, le taxateur doit attribuer ceux-ci aux différentes catégories de rendement (d'une part, droits de participation, obligations, papiers monétaires ou placements collectifs de capitaux et, d'autre part, gains en capital non imposables lorsqu'ils relèvent du domaine privé).

La définition propre des rendements imposables des produits structurés proposée ici doit créer les bases légales nécessaires à leur imposition, ce qui semble indiqué du point de vue de la légalité selon le droit fiscal. D'après cette définition, le produit structuré serait considéré de manière transparente aux fins de l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur, à l'instar de ce qui se fait actuellement, et ses rendements répartis entre les différentes catégories. Sur le principe, cette méthode correspond au traitement fiscal proposé pour les placements collectifs de capitaux.

#### 3.7.1 Notion

On entend par «produits structurés» toutes les créances portant sur des prestations en argent ou en nature, pour lesquelles le remboursement du capital initialement investi et/ou la rémunération pour la mise à disposition du capital est/sont garanti(s) totalement ou partiellement, ou pour lesquelles le montant du remboursement et/ou de la

<sup>4</sup> Pour les produits structurés, voir également l'art. 5 de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC; RS 951.31), et le ch. 3.7.1 concernant cette notion.

rémunération dépend d'un événement incertain (en règle générale, la performance d'un ou plusieurs actifs sous-jacents). Constituent notamment des produits structurés les produits de protection du capital, les «reverse convertibles», ainsi que les certificats sur indice ou sur panier.

Font office d'actifs sous-jacents pour les produits structurés les catégories de placement telles que les actions, les obligations, les devises, les métaux précieux, les matières premières, etc. Les produits structurés se composent en principe d'une combinaison d'un placement classique (par ex. une obligation ou un papier monétaire) et d'un instrument dérivé (par ex. une opération à terme, telle qu'une option ou un future).

### **3.7.1.1 Produits de protection du capital**

En règle générale, un produit de protection du capital combine une obligation ou un titre du marché monétaire avec un ou plusieurs dérivés. Un remboursement minimum correspondant à la protection du capital est garanti à l'échéance du produit. Le(s) dérivé(s) permet(tent) aux investisseurs de participer à la performance d'un ou plusieurs actifs sous-jacents.

### **3.7.1.2 Reverse convertibles**

On entend par «reverse convertible» une combinaison d'obligations ou de titres du marché monétaire avec une ou plusieurs options. En fonction de la performance des actifs sous-jacents, le remboursement s'effectue soit en espèces, soit par livraison physique des actifs sous-jacents à l'option. En règle générale, il y a remboursement en espèces lorsque le prix de l'actif sous-jacent à l'échéance est supérieur au prix d'exercice déterminé par avance. Inversement, il y a livraison physique lorsque le prix de l'actif sous-jacent est inférieur au prix d'exercice.

### **3.7.1.3 Certificats sur indice et sur panier**

Les certificats sur indice et sur panier sont des produits structurés dont la valeur dépend directement de celle de l'indice d'actions, du panier d'actions sous-jacent, ou des catégories de placement faisant office de sous-jacents. Dès lors, ils n'assurent aucune protection du capital. Les produits dont la composition du sous-jacent varie jusqu'à l'échéance selon des critères objectifs prédéfinis sont aussi considérés comme des certificats.

## **3.7.2 Rendement imposable de produits structurés**

Le rendement imposable d'un produit structuré correspond à la prestation pécuniaire versée au titulaire, qui repose sur le rapport de dette et ne constitue ni la distribution de gains en capital ni le remboursement du capital proprement dit. Dans le contexte qui nous occupe, la capitalisation des rendements est assimilée à leur distribution.

Sous le régime du principe de l'agent payeur, il n'est pas perçu uniquement sur les produits structurés. Au contraire, les rendements des produits étrangers sont également imposables lorsqu'ils sont encaissés par un agent payeur suisse ou transmis à un bénéficiaire économique suisse.

Outre les rendements imposables versés par l'émetteur à la date ordinaire de distribution ou à la date du réinvestissement, sont également soumis à l'impôt anticipé, dans le système de l'agent payeur, les rendements courus des produits structurés lors d'un changement de titulaire. En raison de la conception même de l'impôt anticipé en tant qu'impôt servant à garantir les impôts directs, les rendements courus seront systématiquement considérés comme un revenu de la fortune (et non plus comme un gain en capital non imposable comme ils le sont actuellement), et à ce titre également soumis à l'impôt sur le revenu. En assujettissant les rendements courus à la fois à l'impôt anticipé et à l'impôt sur le revenu, la révision satisfait à l'exigence constitutionnelle d'une imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, Cst.).

Relevons encore que les rendements imposables de droits de participation suisses selon le ch. 3.5.1, qui sont encaissés par les émetteurs de produits structurés et sont ensuite distribués aux titulaires desdits produits ou thésaurisés en leur faveur, restent imposés selon le principe du débiteur.

Dans l'opposition placements directs – placement indirects, la coexistence des principes de l'agent payeur et du débiteur ne doit pas discriminer ou favoriser une forme de placement par rapport à l'autre. Par conséquent, la perception de l'impôt doit être conçue de manière telle que la détention directe d'un droit de participation suisse entraîne les mêmes conséquences fiscales que la détention indirecte d'un produit structuré. Pour les incidences concrètes, veuillez consulter le ch. 3.6.1.3.

## **3.8 L'agent payeur**

### **3.8.1 Généralités et définition**

Sous le régime de l'agent payeur, l'impôt est acquitté par un agent payeur. On entend par «agent payeur» toute personne qui, vire, rembourse ou crédite, régulièrement ou occasionnellement, des rendements imposables dans le cadre de son activité commerciale. Si plusieurs agents payeurs sont impliqués dans le paiement de rendements de capitaux (chaîne d'agents payeurs), ils se versent l'un à l'autre le rendement imposable brut sans soustraire l'impôt. Il incombe au dernier agent payeur de la chaîne – celui qui verse directement le rendement imposable au bénéficiaire économique – de prélever l'impôt. Contrairement au système prévu par l'échange automatique de renseignements au niveau international, les agents payeurs, au sens de la nouvelle loi, ne sont donc pas seulement des institutions financières. Peuvent en effet également agir en tant qu'agents payeurs des sociétés de l'économie réelle, mais uniquement en lien avec la distribution de rendements d'obligations et de papiers monétaires, ainsi que d'avoirs clients (comptes de collaborateurs), et lorsque les rendements sont versés directement au bénéficiaire économique. Mais rien ne changera pour la majorité des sociétés de l'économie réelle vu que les droits de participation suisses restent soumis au principe du débiteur.

### **3.8.2 Tâches de l'agent payeur**

Par analogie aux tâches du débiteur de la prestation imposable dans le cadre du principe du débiteur, il appartient à l'agent payeur: de s'inscrire de sa propre initiative auprès de l'AFC; dans les cas où l'impôt doit être perçu, de verser le montant de l'impôt à l'AFC et de verser le rendement diminué de l'impôt au bénéficiaire économique («transfert»); d'effectuer la déclaration auprès de l'AFC, si le bénéficiaire économique a opté pour la déclaration volontaire. Pour pouvoir acquitter correctement l'impôt et transmettre les déclarations, l'agent payeur doit impérativement constater l'identité du bénéficiaire au début de la relation d'affaires, et maintenir à jour les données correspondantes.

L'agent payeur doit identifier l'ayant droit économique en se fondant sur les obligations de diligence qui lui incombent [par ex. pour les banques, celles que leur impose la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (LBA, RS 955.0); en particulier la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB)] et prendre en compte toutes les circonstances qu'il connaît. Le présent projet de loi n'impose donc pas aux agents payeur des obligations supplémentaires concernant l'identification de l'ayant droit économique<sup>5</sup>.

## **3.9 Perception de l'impôt**

### **3.9.1 Détermination de l'ayant droit économique**

Dans le domaine du principe de l'agent payeur, l'agent payeur doit identifier la personne qui a économiquement droit aux rendements dans le cadre des obligations de diligence qui lui sont applicables (cf. ch. 3.8.2). Est considérée comme l'ayant droit économique la personne qui peut disposer de fait des avoirs produisant les rendements imposables et à laquelle ils appartiennent d'un point de vue économique.

Le bénéficiaire de la prestation et l'ayant droit économique ne sont pas toujours la même personne. Selon l'approche dite «par transparence» qui constitue une disposition contre les abus, les personnes morales (bénéficiaires de la prestation) ayant leur siège à l'étranger qui sont intercalées par des personnes physiques sont traitées comme étant transparentes. Dans ce cas, aux fins de l'impôt anticipé, l'ayant droit économique reste cependant la personne physique, mais il faut faire (formellement) une distinction entre les bénéficiaires suisses et étrangers.

Si le bénéficiaire intercalé est une personne physique (homme de paille) ou une personne morale étrangère (société de domicile) ou un autre véhicule (trust, établissement, etc.), le principe du débiteur ne s'applique pas en cas de distribution mais, le cas échéant, une imposition à la source a lieu selon le droit étranger. D'autre part, il n'y a pas non plus de point de rattachement fiscal avec la Suisse (siège à l'étranger).

<sup>5</sup> Ces explications correspondent aux commentaires de l'accord du 6 octobre 2011 entre la Confédération et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité, modifié par le protocole du 20 mars 2012 (FF 2012/4555) et de l'accord du 13 avril 2012 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers (FF 2012/4907).

Il y a donc un risque qu'une personne physique domiciliée et assujettie à l'impôt en Suisse intercale une société de domicile afin d'éviter l'impôt au moyen de la société de domicile intercalée. Dans ces cas, il faut donc déterminer l'ayant droit économique effectif et considérer le véhicule intercalé comme transparent. L'existence d'une société de domicile ou d'un homme de paille s'apprécie selon l'obligation de diligence incombant à l'agent payeur (cf. art. 38a P-LIA).

La situation se présente autrement dans une relation purement nationale: si le bénéficiaire de la prestation est une personne morale suisse au sens présent (cf. note de bas de page du ch. 3.9.3.1), cela signifie que l'approche par transparence n'est pas appliquée à cette personne morale, parce que le principe du débiteur continue de s'appliquer aux distributions (dividendes) des personnes morales suisses à leurs détenteurs de participation. Le fisc suisse conserve donc le substrat fiscal aux fins de l'impôt anticipé, même si la personne morale n'est pas traitée comme étant transparente. De plus, un accès fiscal à ces sociétés est plus facile car il existe toujours un rattachement fiscal à la Suisse (assujettissement à l'impôt en Suisse).

Conformément au but de garantie de l'impôt anticipé, cette réglementation garantit que l'impôt anticipé remplisse son but là où les impôts directs (en particulier les impôts sur le revenu ou sur le bénéfice) ont effectivement besoin d'être garantis. Ce besoin existe avant tout en cas d'intercalation d'une société de domicile.

## **3.9.2 Perception de l'impôt auprès de personnes physiques domiciliées en Suisse en tant qu'ayant droit économique**

### **3.9.2.1 Personnes physiques**

Les personnes physiques ne sont pas soumises à l'obligation de tenir une comptabilité sur leur fortune privée. En ce sens, la finalité de garantie de l'impôt anticipé en faveur des impôts directs (impôt sur le revenu et impôt sur la fortune) revêt une importance prépondérante.

Lorsqu'un agent payeur (suisse) verse des rendements soumis à l'impôt anticipé à une personne physique domiciliée en Suisse, il doit percevoir l'impôt, le mettre à la charge (transfert) de l'ayant droit économique (c'est-à-dire la personne physique domiciliée en Suisse) et en verser le montant à l'AFC. La personne physique peut ensuite demander le remboursement de l'impôt en inscrivant les valeurs patrimoniales à l'origine des rendements grevés de l'impôt dans sa déclaration fiscale.

L'agent payeur doit acquitter l'impôt même si la prestation est formellement versée à une personne morale étrangère, mais qu'une personne physique domiciliée en Suisse y a droit du point de vue économique. Le but est d'empêcher que l'impôt ne puisse être évité par le recours à une société de domicile. L'agent payeur identifie le bénéficiaire économique conformément aux devoirs de diligence en vigueur et en prenant en considération toutes les circonstances connues.

Au lieu de payer l'impôt, la personne physique concernée peut aussi désormais opter, dans le cadre du principe de l'agent payeur, pour une déclaration globale équivalente (cf. ch. 3.10). Le cas échéant, la prestation versée au bénéficiaire économique n'est pas diminuée de l'impôt. L'agent payeur déclare à l'AFC la prestation imposable ainsi

que les actifs sous-jacents. Cette procédure satisfait à la finalité de garantie de l'impôt anticipé en faveur des impôts directs.

Une personne physique domiciliée en Suisse peut cependant disposer aussi d'une fortune commerciale si elle exerce une activité lucrative indépendante. Dans ce cas, elle peut tenir une comptabilité, mais n'y est pas nécessairement tenue. Etant donné que l'agent payeur n'a guère les moyens de déterminer si les valeurs patrimoniales d'une personne physique en Suisse doivent être attribuées à la fortune privée ou commerciale de celle-ci, il percevra l'impôt sur tous les rendements imposables des valeurs patrimoniales, qu'elles appartiennent à la fortune privée ou commerciale des personnes physiques. Le contribuable privé concerné peut opter pour la déclaration volontaire dans ce cas également.

### **3.9.2.2 Formes juridiques suisses particulières**

A l'instar des entreprises individuelles, les sociétés de personnes, telles que les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite, peuvent être soumises à différentes obligations comptables (art. 957 CO). De plus, elles ne constituent pas des sujets fiscaux à part entière dans le droit fiscal mais sont traitées de manière transparente. Lorsqu'elles sont considérées comme des bénéficiaires économiques indépendants du point de vue de l'impôt anticipé (selon les principes du débiteur ou de l'agent payeur), c'est-à-dire lorsque leurs associés ne sont pas considérés directement comme des bénéficiaires économiques, elles répondent cependant aux mêmes règles que les personnes physiques au regard de l'impôt selon le principe de l'agent payeur. Elles sont alors traitées de manière transparente et l'impôt est prélevé par principe. A condition de satisfaire aux critères y afférents, lesdites sociétés ont la possibilité de déclarer volontairement les revenus correspondants.

Le système juridique suisse connaît encore d'autres groupements de personnes, dont les communautés héréditaires, les communautés de propriétaires par étage, etc. Mais aux fins de l'impôt anticipé, ces formes juridiques particulières sont traitées comme des personnes physiques, c'est-à-dire qu'elles sont transparentes.

### **3.9.3 Perception de l'impôt auprès de personnes morales domiciliées en Suisse en tant que bénéficiaires économiques**

#### **3.9.3.1 En général**

Les personnes morales doivent satisfaire à des obligations comptables régulières. De ce fait, la finalité de garantie de l'impôt anticipé perd de sa pertinence, et la perception de cet impôt ne semble plus indispensable à des fins de sûreté. Par conséquent, les rendements peuvent être distribués à la personne morale sans déduction. Cette approche est conforme à l'objectif de la présente réforme, à savoir la consolidation du marché suisse des capitaux.

Pour que les autorités fiscales renoncent à percevoir l'impôt, il faut que la personne morale tienne une comptabilité ordinaire selon l'art. 957, al. 1, CO (double comptabilité) et qu'elle soit soumise au contrôle ordinaire ou restreint selon les art. 727 et 727a

CO. Les autorités fiscales renoncent également à l'impôt dans le cas des associations et des fondations qui sont les bénéficiaires économiques des prestations (cf. ch. 3.9.3.2) et répondent aux conditions précitées du CO.

Si les conditions en question ne sont pas remplies, par exemple si la personne morale a renoncé au contrôle restreint (cf. art. 727a, al. 2, CO) ou tient uniquement une comptabilité selon l'art. 957, al. 2, CO (comptabilité informelle, dite «carnet du lait»), la personne morale est traitée comme une personne physique au sens décrit ci-avant (cf. ch. 3.9.2.1): l'impôt est perçu et transféré; le remboursement est possible sur demande. De même, l'association ou fondation peut opter pour la déclaration volontaire, solution jugée équivalente.

Il en va de même des corporations ou institutions de droit public domiciliées en Suisse.

On relèvera en outre que les institutions de prévoyance professionnelle, les caisses indigènes d'assurances sociales et de compensation, notamment les caisses d'assurance chômage, d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, survivants et invalidité<sup>6</sup> revêtant la forme d'une société coopérative, d'une corporation ou d'un établissement de droit public suisse bénéficient aussi de cette réglementation sans égard au fait qu'elles tiennent une comptabilité ordinaire et sont soumises à un contrôle en vertu de la conception légale du droit des obligations (cf. ci-dessus) ou au fait qu'elles sont soumises à un contrôle en vertu d'une norme légale spéciale<sup>7</sup>. Les personnes morales dont le siège statutaire est à l'étranger, mais qui fournissent leurs prestations effectives en Suisse sont considérées comme domiciliées en Suisse aux termes de la loi sur l'impôt anticipé (art. 9, al. 1, LIA). Les explications ci-avant s'appliquent par analogie.

S'agissant des personnes morales régies par le droit suisse, il est relativement facile de déterminer si elles remplissent les conditions de l'exemption de l'impôt anticipé: elles doivent être inscrites au registre du commerce (avec mention de la clause *opting out*, renonciation à l'organe de révision), et présenter des comptes annuels révisés ou une confirmation de l'organe de révision.

D'un point de vue quantitatif, on se référera au «rapport sur les coûts de la réglementation» et son analyse des coûts de la réglementation du droit comptable et du droit de la révision et de la surveillance de la révision<sup>8</sup>. D'après cette analyse, la Suisse comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 7000 sociétés (S. à r.l. et SA) environ soumises au contrôle ordinaire, 118 000 sociétés (S. à r.l. et SA) environ soumises au contrôle restreint, 213 000 sociétés (S. à r.l. et SA) environ ayant renoncé à la révision (*opting out*) et 157 000 raisons individuelles enregistrées au registre du commerce.

### 3.9.3.2 Associations et fondations suisses

Les associations et les fondations sont des personnes morales. Mais s'agissant de l'obligation de tenir une comptabilité, elles bénéficient de dispositions propres qui

<sup>6</sup> Cf. aussi l'énumération de l'art. 56, let. e et f, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

<sup>7</sup> Par exemple l'art. 52a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40).

<sup>8</sup> Ce rapport peut être consulté sur le site du seco à l'adresse <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html>.

leur permettent, en particulier lorsqu'elles ne sont pas obligées de requérir leur inscription au registre du commerce, de tenir uniquement une comptabilité de leurs recettes et dépenses ainsi que de leur patrimoine (comptabilité informelle, cf. art. 957, al. 2, CO). Lorsqu'elle tient une comptabilité ordinaire (selon l'art. 957, al. 1, CO; double comptabilité) et est soumise au contrôle ordinaire ou restreint (cf. art. 727 et 727a CO), l'association ou la fondation est traitée comme une personne morale aux fins de l'impôt selon le principe de l'agent payeur (c.-à-d. versement non diminué de la prestation imposable, pas de perception de l'impôt, pas d'option de déclaration; cf. ch. 3.9.3). Appartiennent entre autres à cette catégorie les institutions de prévoyance professionnelle, les caisses suisses d'assurance sociale et de compensation, notamment les caisses d'assurance chômage, maladie, vieillesse, invalidité et survivants<sup>9</sup>, qui ont la forme juridique d'une association ou d'une fondation<sup>10</sup>.

Au demeurant, les associations et fondations sont traitées comme des personnes physiques: la prestation imposable leur est versée nette, après déduction de l'impôt selon le principe de l'agent payeur; elles peuvent opter pour la déclaration volontaire si elles remplissent les conditions y afférentes.

### **3.9.4 Perception de l'impôt dans le contexte international**

#### **3.9.4.1 Généralités**

Il y a relation internationale lorsqu'un agent payeur suisse vire, rembourse ou crédite à une personne domiciliée à l'étranger des rendements soumis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur.

S'il s'agit de rendements provenant d'une source suisse (par ex. obligation d'une entreprise suisse), la Suisse est en principe en droit de prélever un impôt à la source. Mais s'il existe une CDI avec l'Etat concerné, celle-ci accorde en règle générale tout ou partie du droit d'imposer à l'Etat de domicile. En l'absence d'une CDI applicable, l'imposition par la Suisse revêt un caractère définitif.

L'impôt perçu sur les droits de participation suisses génère des recettes fiscales considérables à l'égard des personnes étrangères. Puisque dans ce domaine, le principe du débiteur restera en vigueur, la situation ne devrait pas changer.

En revanche, la situation est différente dans le cas des obligations, des titres du marché monétaire suisses et des placements de capitaux collectifs suisses. Le maintien de la perception de l'impôt à l'égard des bénéficiaires des prestations à l'étranger rapporterait certes d'importantes recettes fiscales. Mais ce faisant, le but de la révision, à savoir

<sup>9</sup> Cf. également l'énumération de l'art. 56, let. e et f de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

<sup>10</sup> A des fins de lisibilité, le terme de «personnes morales» désigne ci-après les sociétés de capitaux, les associations et les fondations qui tiennent une comptabilité ordinaire et sont soumises à un contrôle ordinaire ou restreint; les autres catégories, soit les personnes physiques, certains concepts juridiques particuliers ainsi que les associations et fondations exemptées de l'obligation de tenir une comptabilité ordinaire et de l'obligation de contrôle, sont désignées par l'appellation «personnes physiques».

la dynamisation du marché suisse des capitaux, serait manqué. La perception de l'impôt à la source sur les intérêts directs et indirects réduirait l'attrait de ces titres pour les investisseurs étrangers, en particulier pour les investisseurs institutionnels.

Suite à un examen des avantages et des inconvénients, le Conseil fédéral estime qu'il faut, dans le contexte international, renoncer à percevoir l'impôt lorsqu'il s'agit de paiements d'intérêts qui sont désormais soumis au principe de l'agent payeur.

Un tel abandon exercerait un impact négatif sur les recettes fiscales puisque la fonction de garantie, dans le domaine des rendements d'obligations, des papiers monétaires suisses et des placements collectifs des capitaux suisses, serait moins efficace qu'à l'heure actuelle. Les personnes domiciliées en Suisse pourraient éluder l'impôt en recourant à un agent payeur étranger. L'échange automatique réciproque de renseignements dans les relations internationales permettra de contenir ce risque de soustraction fiscale. Au final, l'affaiblissement du but de garantie sur les titres suisses sera compensé par l'extension de l'impôt anticipé aux titres étrangers. Cette évolution constitue un progrès considérable pour la justice fiscale.

### **3.9.4.2 Ayant droit économiques à l'étranger**

Selon le principe de l'agent payeur, les personnes domiciliées à l'étranger ne sont pas soumises à l'impôt anticipé. S'il s'agit d'une personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE, les paiements d'intérêts directs et indirects provenant d'une source suisse sont soumis à la retenue prévue par l'accord sur la fiscalité de l'épargne.

## **3.10 Déclaration volontaire**

### **3.10.1 Généralités**

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur n'entraînera pas de changement fondamental pour les personnes physiques domiciliées et ayant une relation bancaire en Suisse. Les intérêts qu'elles perçoivent restent soumis à un impôt de garantie au taux de 35 %. En déclarant ces revenus dans leur déclaration fiscale, elles peuvent demander le remboursement dudit impôt. La présente révision étend désormais l'application de l'impôt anticipé aux rendements générés par les titres étrangers.

Pour les investisseurs, la perception de l'impôt est préjudiciable puisqu'elle occasionne une diminution des liquidités et une perte d'intérêts. Pour les contribuables honnêtes, il peut être avantageux de déclarer simplement les rendements concernés aux autorités et, en contrepartie, n'être plus soumis à l'impôt. La déclaration volontaire ne représente pas une immixtion dans la sphère financière privée puisque seules font l'objet de la déclaration les informations qui doivent de toute manière être annoncées aux autorités dans le cadre de la taxation du revenu et de la fortune.

L'introduction de la déclaration volontaire présente plusieurs avantages pour la place financière de la Suisse. Elle empêche que des contribuables honnêtes ne transfèrent leur dépôt dans une banque étrangère pour se soustraire à l'impôt anticipé. Elle est plus facile à mettre en œuvre sur le plan administratif que la perception de l'impôt et réduit le risque d'exécution pour les agents payeurs.

La déclaration volontaire fonde une obligation de procédure, mais pas d'obligation fiscale pour l'agent payeur. Selon le principe de l'agent payeur également, la déclaration volontaire implique une obligation de procédure, celle-ci remplaçant alors l'obligation fiscale (déduction de l'impôt avec mise à la charge du bénéficiaire de la prestation, et versement du montant prélevé).

Contrairement au système de l'impôt anticipé selon le principe du débiteur, la déclaration volontaire dans le système selon le principe de l'agent payeur est indépendante du type de prestation imposable. Il appartient simplement au bénéficiaire économique de décider s'il entend supporter la déduction fiscale sur la prestation imposable (et faire valoir ensuite le remboursement de l'impôt dans le cadre de la taxation directe) ou habiliter l'agent payeur à déclarer la prestation imposable et les actifs sous-jacents.

L'agent payeur suisse que l'ayant droit économique a expressément habilité à faire la déclaration transmet à l'AFC toutes les informations nécessaires. Cette habilitation doit être accordée au plus tard jusqu'au 30 novembre de l'année en cours pour l'année civile suivante. Un changement pendant l'année civile est exclu. L'habilitation demeure valable jusqu'à sa révocation.

La teneur précise de la déclaration ainsi que les délais seront définis dans l'ordonnance.

Dans le domaine régi par le principe du débiteur, c'est-à-dire pour les rendements imposables issus de participations suisses, les procédures de déclarations actuelles, selon les art. 19 s. LIA, resteront en vigueur sans changement. Le champ d'application de la procédure de déclaration n'est donc pas élargi<sup>11</sup>.

Quant aux prestations d'assurance et de prévoyance, la déclaration volontaire constitue le cas normal aujourd'hui déjà. Ayant fait ses preuves, la procédure y afférente restera la même.

### **3.10.2 Teneur de la déclaration**

Dans le domaine d'application du principe de l'agent payeur, la déclaration volontaire comporte fondamentalement les mêmes indications que les déclarations selon le principe du débiteur. Outre l'indication du débiteur de la prestation, de l'agent payeur, du bénéficiaire économique et de l'autorité de taxation, la déclaration doit notamment mentionner la qualification de la prestation imposable, son montant ainsi que la date de naissance et d'échéance de la prestation. Elle doit également préciser l'actif qui génère les prestations imposables. Ces exigences minimales devront être concrétisées dans l'ordonnance sur l'impôt anticipé. Sachant que les déclarations selon le principe de l'agent payeur constituent une procédure de masse, les personnes impliquées devront en outre faire en sorte qu'un maximum de déclarations soit transmis au format électronique de l'agent payeur à l'AFC, puis de celle-ci aux administrations cantonales des contributions.

<sup>11</sup> Dans ce contexte, on signalera l'initiative parlementaire «Impôt anticipé, clarification de la procédure de déclaration» (13.479) du conseiller national Urs Gasche qui porte sur cette procédure.

### 3.11 **Emprunts à conversion obligatoire et emprunts assortis d'un abandon de créances au sens de la loi sur les banques: *contingent convertible bonds (CoCo), write-off bonds et bail-in bonds***

Conformément au droit en vigueur, les emprunts à conversion obligatoire (dont les CoCo et les write-off bonds) et les emprunts assortis d'un abandon de créance visés aux art. 11 à 13 de la loi sur les banques<sup>12</sup> ne sont pas soumis à l'impôt anticipé. Cette dérogation constitue une brèche dans le système de l'impôt anticipé. Cette réglementation (art. 5, al. 1, let. g, LIA) est limitée dans le temps puisqu'elle vaut pour les titres émis jusqu'à fin 2016.

Cette réglementation spéciale deviendra obsolète avec l'introduction du principe de l'agent payeur, car les intérêts générés par ces instruments financiers ne seront soumis à l'impôt anticipé que s'ils sont versés, remboursés ou crédités par un agent payeur à une personne domiciliée en Suisse. Les rendements revenant à des investisseurs institutionnels ou étrangers qui constituent le principal groupe d'investisseurs sont exemptés de l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur (cf. ch. 3.9.3).

Il faut toutefois s'attendre à ce que le passage au principe de l'agent payeur ne puisse être mis en œuvre avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les agents payeurs ayant besoin d'une certaine période afin de procéder aux modifications techniques requises.

A ce titre, le présent projet de réforme prévoit une réglementation transitoire qui prolonge l'exception applicable auxdits emprunts à conversion obligatoire et aux emprunts assortis d'un abandon de créance selon la loi sur les banques, c'est-à-dire aux emprunts émis après le 1<sup>er</sup> janvier 2017 jusqu'à l'introduction du principe de l'agent payeur (cf. commentaire de l'art. 70c P-LIA). Cette réglementation transitoire sera abrogée dès que les autres dispositions de la présente réforme (passage au principe de l'agent payeur) entreront en vigueur. L'imposition selon le principe de l'agent payeur s'appliquera également aux titres déjà émis avant l'entrée en vigueur de la loi révisée. Pour les emprunts émis pendant la durée de la nouvelle réglementation transitoire (de même que pour les instruments financiers déjà émis jusqu'à présent), on peut donc renoncer, pour les raisons précitées, à prolonger l'exonération de l'impôt (*grandfathering*<sup>13</sup>) au moment de l'introduction du principe de l'agent payeur.

Les bail-in bonds devraient bénéficier au même titre de l'exception prévue par la réglementation transitoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La qualification réglementaire de ces emprunts est encore incertaine. Une exonération des bail-in bonds fondée sur la réglementation applicable aux emprunts convertibles serait en principe souhaitable immédiatement. Etant donné que cette exonération n'est pas possible parce que l'art. 5, al. 1, let. g, LIA ignore cette nouvelle forme d'emprunt, cette exonération devrait être introduite le plus rapidement possible par la réglementation transitoire prévue, c'est-à-dire à partir de 2017.

<sup>12</sup> Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (LB; RS 952.0)

<sup>13</sup> Dans le contexte présent, on parle de *grandfathering* lorsque des titres (emprunts) émis avant la révision de la loi, c'est-à-dire selon l'ancien droit gardent leur qualification selon l'ancien droit et les privilèges correspondant, même si le nouveau droit ne les prévoit plus.

### 3.12

## **Harmonisation du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur avec l'introduction prévue de l'échange automatique de renseignements au niveau international**

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a approuvé les mandats de négociation en vue d'un échange automatique international de renseignements (EAR) selon la norme élaborée par l'OCDE. Les premiers accords, accompagnés d'une loi de mise en œuvre, seront probablement mis en consultation d'ici le début de l'année 2015 avant d'être soumis au Parlement pour approbation. On prévoit que les institutions financières suisses pourront commencer à collecter les données relatives aux comptes de contribuables étrangers en 2017 et que les premiers échanges de données avec les Etats partenaires auront lieu en 2018.

L'introduction d'un échange international automatique de renseignements est doublement liée à la présente révision:

#### *a) Suppression de la fonction de garantie à l'égard des personnes étrangères*

L'échange automatique de renseignements abolira le besoin de percevoir en sus un impôt de garantie sur les rendements déclarés. L'introduction du principe de l'agent payeur dans le domaine de l'impôt anticipé permettra un prélèvement différencié de cet impôt. L'attrait du secteur financier de la Suisse en sera renforcé.

Cette question est pertinente en rapport avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE. Dans le cadre de cet accord, les agents payeurs suisses prélèvent une retenue anonyme d'impôt de 35 % sur les intérêts produits en Suisse revenant à des personnes physiques domiciliée fiscalement dans l'UE. D'après l'art. 1, par. 2 de cet accord, les paiements d'intérêts sur les créances qui sont émises par des débiteurs qui sont résidents de la Suisse ou qui se rattachent à des établissements stables de non-résidents situés en Suisse sont exclus de la retenue d'impôt. Cette exception est motivée par le fait que ces paiements d'intérêts entrent en principe dans le champ d'application de l'impôt anticipé suisse. En l'occurrence, un mécanisme de garantie de la perception de l'impôt s'applique déjà, c'est pourquoi l'application d'une retenue d'impôt conformément à l'accord sur la fiscalité de l'épargne est inutile. Toutefois, d'après l'art. 1, par. 3, de l'accord sur la fiscalité de l'épargne, la retenue d'impôt seraient prélevée sur tous les paiements d'intérêts de source suisse à des résidents de l'UE au cas où ces paiements seraient exclus du champ d'application de l'impôt anticipé suisse. Suivant les circonstances, des paiements d'intérêts à des résidents de l'UE qui ne seraient plus soumis à l'impôt anticipé suisse seraient alors soumis à la retenue d'impôt selon l'accord sur la fiscalité de l'épargne.

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation avec l'UE concernant l'EAR. Ce projet de mandat prévoit la négociation d'un nouvel accord sur l'EAR qui remplacerait l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que cette question soulève des problèmes si la coordination entre le passage au principe de l'agent payeur et l'introduction de l'EAR avec l'UE est assurée.

#### *b) Restriction de l'évasion fiscale commise par l'intermédiaire de banques étrangères*

Le Conseil fédéral a décidé que les accords en matière d'EAR comporteront une clause de réciprocité, de manière à ce que l'échange de renseignements se fasse dans

les deux sens entre la Suisse et les Etats partenaires. Les autorités fiscales suisses devront pouvoir utiliser ces données à des fins de taxation.

Une fois entrés en vigueur, ces accords réciproques constitueront des outils efficaces de lutte contre la soustraction fiscale des personnes domiciliées en Suisse via des banques étrangères. Plus la Suisse conclura de tels accords, plus cet effet deviendra tangible.

Du point de vue de la place financière et du fisc, cet effet préventif est une condition essentielle à la mise en œuvre de la présente réforme. Il diminue en effet le risque induit par le passage au principe de l'agent payeur et potentiellement nuisible à l'activité de gestion de fortune en Suisse, de voir des contribuables malhonnêtes transférer l'agent payeur à l'étranger.

On ne sait pas encore à quel moment la Suisse aura tissé un réseau d'accords EAR suffisamment étendu pour ramener ce risque à un niveau calculable. La présente réforme ne devrait toutefois pas être adoptée par le Parlement avant 2016 et devrait laisser aux agents payeurs un délai adéquat pour réaliser les adaptations techniques nécessaires. Pour prévenir des conséquences négatives pour le secteur financier et le fisc suisses, l'entrée en vigueur de la présente révision devra être coordonnée avec la mise en œuvre de l'EAR. Cette coordination sera assurée en confiant au Conseil fédéral la compétence de déterminer la date de l'entrée en vigueur de la présente révision.

### **3.13 Projet TRACE**

TRACE signifie «Traité d'assistance et d'amélioration de la conformité». Ce projet de l'OCDE a pour but de développer un système normalisé permettant de faciliter le remboursement des impôts à la source. Ce système doit, d'une part, faciliter l'exercice par les ayants droits du droit aux avantages des conventions relatifs aux dividendes et aux intérêts et, d'autre part, permettre aux Etats concernés de contrôler le droit aux avantages des conventions et assurer l'imposition conforme à la loi des revenus obtenus.

Le système TRACE prévoit qu'un ayant droit peut profiter d'un remboursement en vertu d'une CDI en passant par son intermédiaire financier. Le dégrèvement est effectué automatiquement à la source pour l'ayant droit s'il a rempli une autodéclaration et si l'intermédiaire financier (agent payeur) effectue (automatiquement) la déclaration à l'Etat de résidence (en passant par l'Etat de la source).

Le comité fiscal de l'OCDE a adopté un paquet de mise en œuvre du système TRACE le 23 janvier 2013. L'adoption de la norme de l'OCDE relative à l'EAR attendue pour l'été 2014 modifie la situation. C'est pourquoi l'OCDE a l'intention de réexaminer ce paquet et, le cas échéant, de le retravailler. L'objectif est d'exploiter les synergies et d'éviter les doublons.

### **3.14 Délais transitoires et période préalable**

#### **3.14.1 Dispositions transitoires**

Un délai transitoire n'est pas nécessaire pour les objets fiscaux qui seront soumis à l'impôt anticipé. La date déterminante pour le changement de système est celle de la prestation imposable. Le nouveau droit s'appliquera aux faits qui se produiront après l'entrée en vigueur de la loi. Il n'y aura pas d'effet rétroactif.

La taxation des rendements courus dans le cadre d'un changement de propriétaire ne s'effectuera qu'à compter de l'entrée en vigueur du principe de l'agent payeur, ce qui évite un effet rétroactif.

Pour des explications détaillées sur les règles régissant les emprunts à conversion obligatoire et les emprunts assortis d'un abandon de créances, le lecteur est prié de se référer au ch. 3.11 ci-avant.

#### **3.14.2 Délai de mise en œuvre du principe de l'agent payeur**

Le passage partiel au principe de l'agent payeur suppose de la part des futurs agents payeurs, en particulier des banques, des adaptations techniques qui nécessitent un certain temps. Il faudra donc accorder un délai adéquat de mise en œuvre après l'adoption de la réforme au Parlement.

## **4 Dispositions légales**

### **4.1 Commentaire des modifications apportées à la loi fédérale sur l'impôt anticipé**

#### ***Remarque préalable:***

Les commentaires suivants portent en particulier sur les dispositions légales qui connaissent une modification matérielle.

#### ***Commentaire de l'art. 4, al. 1, 2 et 3, P-LIA***

##### ***Al. 1***

L'art. 4 définit la notion de revenus de capitaux imposables et constitue la règle (cf. marge).

L'al. 1 définit les revenus assujettis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur. Du fait du passage partiel du principe du débiteur à celui de l'agent payeur, il importe de définir les revenus de capitaux imposables de manière plus différenciée que ne le faisait la législation applicable jusqu'ici.

L'objet de l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur est le rendement des capitaux mobiliers énumérés aux let. a à d (cf. ci-après) qu'un agent payeur (art. 9, al. 1<sup>bis</sup>) verse, vire ou crédite à un ayant droit économique domicilié en Suisse.

Il y a versement lorsqu'un agent payeur verse le paiement de rendements en faveur de l'ayant droit économique sur le compte d'un autre agent payeur (par ex. une société industrielle verse son dividende sur le compte bancaire de son actionnaire). Il y a virement lorsque l'agent payeur transfère un rendement qu'un tiers lui a versé sur le compte de son client (par ex. les intérêts d'une obligation de la société X, qui se trouve dans le portefeuille du client géré par la banque Y). Si l'agent payeur crédite un rendement, il y a uniquement un transfert d'un compte à un autre compte de l'agent payeur (par ex. intérêts à compte bancaire).

*Let. a*

Sont imposables les revenus des obligations, des cédules hypothécaires, des lettres de rentes émises en série et des avoirs figurant au livre de la dette qu'un agent payeur suisse verse, vire ou crédite à une personne physique domiciliée en Suisse en tant qu'ayant droit économique.

Pour l'imposition selon le principe de l'agent payeur, on ne distingue plus entre les obligations et autres provenant d'émetteurs suisses ou étrangers. On atteint ainsi le double objectif recherché de l'égalité de traitement entre émetteurs suisses et étrangers et de la cohérence avec l'impôt sur le revenu. Dans le même temps, la distinction opérée entre les obligations émises en Suisse ou à l'étranger est abandonnée. Il devient par ailleurs inutile de réglementer à part les obligations émises par une société d'un groupe donné domiciliée à l'étranger et garanties par la société mère suisse (art. 14a OIA).

*Let. b*

L'impôt sur les revenus de droits de participation étrangers est acquitté par l'agent payeur. L'élément déterminant (comme pour la let. a ci-dessus) est qu'ils parviennent à une personne domiciliée en Suisse, en tant qu'ayant droit économique, par l'intermédiaire d'un agent payeur suisse.

*Let. c*

Outre les revenus de placements collectifs de capitaux suisses, les placements collectifs de capitaux étrangers sont désormais soumis à l'impôt anticipé. En outre, les «ensembles de biens de caractère semblable» ont été réintroduits dans la loi: ils avaient été biffés dans la loi avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Entretemps, il s'est avéré que leur absence conduisait à des lacunes de l'imposition dans des cas spéciaux. Sont considérés comme des ensembles de biens de caractère semblable tous les placements qui présentent économiquement le caractère de parts d'un placement collectif de capitaux sans entrer pour autant dans le champ d'application matériel de la LPCC.

Le droit en vigueur ne contient pas de dispositions spécifiques concernant l'imposition des revenus issus de produits structurés<sup>14</sup>. Leur imposition vise essentiellement à attribuer leurs rendements aux diverses catégories de revenus (droits de participation, papiers monétaires ou placements collectifs de capitaux, d'une part, gains de capitaux exemptés d'impôts pour le domaine privé, d'autre part). Dans le sens du principe de

<sup>14</sup> Pour les produits structurés, voir également l'art. 5 de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC; RS 951.31) et le ch. 3.7

légalité et dans l'intérêt de la sécurité du droit, il convient d'ancrer expressément dans la loi la soumission des produits structurés à la loi sur l'impôt anticipé.

Les revenus de placements collectifs de capitaux comme ceux des produits structurés sont en principe soumis au principe de l'agent payeur. Lorsque ces revenus proviennent de participations suisses, le principe du débiteur s'applique.

*Let. d*

Les rendements d'avoirs de clients (avant intérêts) sont eux aussi imposés selon le principe de l'agent payeur. Là aussi, l'élément déterminant est qu'ils parviennent à une personne domiciliée en Suisse en tant qu'ayant droit économique par le biais d'un agent payeur suisse. Il faut retenir que pour les rendements d'avoirs de clients (comptes bancaires, le plus souvent), la banque ou la caisse d'épargne (en tant que débiteur de la prestation) joue généralement aussi le rôle d'agent payeur. La définition des banques et des caisses d'épargne au sens de la loi sur l'impôt anticipé reste inchangée (cf. art. 9, al. 2, LIA).

*Rendements courus mais pas encore échus en cas de transfert de la propriété*

Les avoirs à l'origine des rendements tels que définis aux let. a, b et c (soit notamment les obligations, les parts de placements collectifs en capitaux, les produits structurés et les droits de participation étrangers) présentent des échéances régulières pour le versement des intérêts ou des coupons. Lors d'un transfert de propriété, outre le prix d'achat de la valeur en question, l'acheteur acquitte également la valeur des rendements courus mais non encore arrivés à échéance. Les rendements courus correspondent aux rendements courus entre le moment du dernier versement d'intérêts ou de coupons et la date de vente de la valeur en question. Etant donnée la fonction de garantie de l'impôt anticipé en vue de la perception des impôts directs, ces rendements courus sont désormais eux aussi considérés comme des revenus imposables (et plus comme jusqu'ici comme des gains en capitaux exonérés de l'impôt).

En soumettant les rendements courus aussi bien à l'impôt anticipé qu'à l'impôt sur le revenu (cf. modification de la LIFD et de la LHID, ci-après), on respecte le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique (cf. art. 127, al. 2, Cst.).

*Al. 2*

L'al. 2 énumère les rendements soumis à l'impôt selon le principe du débiteur. Ce sont les rendements des actions, parts sociales sur des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives, des bons de participation ou des bons de jouissance, émis par une personne domiciliée en Suisse.

*Al. 3*

Le texte de l'al. 3 est identique à celui de l'al. 2 actuel, sauf que le renvoi à la LPCC a été supprimé.

***Commentaire des art. 4, al. 3, art. 5, al. 1, let. b, art. 9, al. 3, art. 10, al. 2, art. 11, al. 2, art. 26, 27 et 40P-LIA***

Les renvois à la LPCC<sup>15</sup> sont supprimés, le reste du texte demeure inchangé.

***Commentaire de l'art. 5, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, P-LIA***

*Al. 1*

*Let. c P-LIA*

La franchise de 200 francs prévue dans la législation en vigueur pour les intérêts des avoirs en banque est supprimée. Cela tient à la volonté de cibler davantage la fonction de garantie de l'impôt sur les personnes physiques domiciliées en Suisse.

*Let. g P-LIA*

La let. g est déplacée dans les dispositions transitoires (art. 70). Cf. le commentaire y relatif.

*Al. 1<sup>bis</sup>*

Modification rédactionnelle: «Administration fédérale des contributions» est remplacée par «AFC».

***Commentaire de l'art. 5a P-LIA***

La réforme de l'impôt anticipé vise deux objectifs: renforcer le marché suisse des capitaux et renforcer la fonction de garantie que joue l'impôt anticipé en vue de la perception des impôts directs. Si le bénéficiaire des prestations est une personne morale ou une corporation de droit public domiciliée en Suisse, la fonction de garantie est reléguée au second plan et l'on peut renoncer à prélever l'impôt anticipé, ce qui va dans le sens d'un renforcement du marché suisse des capitaux. L'impôt anticipé sur les rendements d'avoirs de clients, d'obligations et de papiers monétaires, de droits de participation étrangers, de parts de placements collectifs de capitaux, de produits structurés ainsi que de prestations d'assurances et de prévoyance (désignés également ci-après comme prestations imposables selon le principe de l'agent payeur) doit être prélevé lorsque l'ayant droit économique est une personne physique domiciliée en Suisse (art. 4, al. 1, P-LIA).

Pour permettre notamment aussi aux agents payeurs de vérifier de manière aussi sûre et simple que possible s'il convient de prélever l'impôt anticipé, on se fonde dans le domaine des sociétés de capitaux sur l'obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes telle que définie à l'art. 957, al. 1, ch. 2, CO. Il est ainsi nécessaire de tenir une comptabilité en partie double, et d'effectuer un contrôle ordinaire ou un contrôle restreint. Les indications correspondantes figurent dans l'inscription au registre du commerce. Dès lors qu'une association ou une fondation remplit ces deux conditions, elle est assimilée aux sociétés de capitaux pour ce qui est de la fiscalité. Il

<sup>15</sup> Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC, RS 951.31).

en va de même pour les sociétés coopératives et pour les corporations et les établissements de droit public. Les institutions de prévoyance professionnelle, les caisses indigènes d'assurances sociales et de compensation, notamment les caisses d'assurance chômage, d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, survivants et invalidité<sup>16</sup> revêtant la forme d'une société coopérative, d'une corporation ou d'un établissement de droit public suisse, y compris les fondations et les institutions de la prévoyance liée (pilier 3a) bénéficient de cette réglementation à ce même titre sans égard au fait qu'elles tiennent une comptabilité ordinaire et sont soumises à un contrôle en vertu de la conception légale du droit des obligations (cf. ci-dessus) ou au fait qu'elles sont soumises à un contrôle en vertu d'une norme légale spéciale<sup>17</sup>.

Si ces conditions sont remplies, les revenus pris en compte sont exonérés de l'impôt selon le principe de l'agent payeur.

Si au contraire la société ou l'organisme concerné ne tient qu'une comptabilité sommaire (c.-à-d. qu'il se contente de comptabiliser les recettes, les dépenses et le patrimoine, comme le prévoit l'art. 957, al. 2, CO), la dérogation ne s'applique pas et l'impôt est prélevé.

De plus, on n'opère pas pour les personnes physiques en tant qu'ayant droits économiques de distinction entre fortune privée et fortune commerciale. La raison est qu'il est très difficile pour un agent payeur de déterminer, pour des valeurs patrimoniales appartenant à une personne physique domiciliée en Suisse et produisant un rendement soumis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur, s'il convient de les attribuer à la fortune privée ou à la fortune commerciale (ou déclarée comme telle) de cette personne. C'est pourquoi l'impôt anticipé est également prélevé par l'agent payeur sur les rendements imposables d'actifs appartenant à la fortune commerciale des personnes physiques (concernant la déclaration volontaire, cf. art. 20a P-LIA).

Aux termes de l'art. 5, al. 2, P-LIA, la dérogation définie à l'al. 1 est aussi applicable aux rendements de placements collectifs de capitaux et de produits structurés (art. 4, al. 1, let. c, P-LIA), à condition toutefois que lesdits placements collectifs de capitaux ou produits structurés produisent des rendements selon l'art. 4, al. 1, let. a, b et d, P-LIA par le biais d'un coupon distinct.

Les réglementations définies aux al. 1 et 2 s'appliquent également aux associations et aux fondations qui apportent la preuve d'un contrôle ordinaire ou restreint (art. 5a, al. 1, let. c, P-LIA).

### ***Art. 7, art. 8, al. 1, let. a et b, art. 12, al. 2, art. 13, al. 1, art. 16, al. 1, let. d, art. 19 et 33 (terminologie) P-LIA***

La terminologie est adaptée à celle de la législation sur l'assurance et la prévoyance. La nouvelle terminologie couvre les prestations déjà soumises à l'impôt anticipé. Le terme «pension» est supprimé et remplacé uniformément par «rente viagère», car il

<sup>16</sup> Cf. également l'énumération de l'art. 56, let. e et f, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

<sup>17</sup> Par exemple à l'art. 52a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40).

n'a pas de signification autonome dans le droit actuel (cf. S. Widmer in: M. Zweifel/M. Beusch/M. Bauer-Balmelli [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer, 2<sup>e</sup> édition, art. 7 LIA, n° 23 ss). La nouvelle terminologie couvre les prestations déjà soumises à l'impôt anticipé, c'est-à-dire les prestations de la prévoyance professionnelle, de l'assurance accidents obligatoire, de l'assurance militaire<sup>18</sup> et toutes celles des assurances-vie.

### **Art. 9, al. 1<sup>bis</sup>, 3,4 et 5, P-LIA**

#### **Al. 1<sup>bis</sup>**

L'obligation d'acquitter l'impôt anticipé sur les revenus d'avoirs de clients, d'obligations, de papiers monétaires, de placements collectifs, de produits structurés ainsi que de droits de participation étrangers incombe désormais à un agent payeur suisse (en règle générale une banque en tant qu'institut qui verse les revenus du capital). Le principe de l'agent payeur n'est pas inconnu du droit suisse puisqu'il est déjà défini à l'art. 6 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 paiement d'intérêts<sup>19</sup> (ci-après «accord sur la fiscalité de l'épargne») et qu'il est appliqué dans ce cadre. Le principe de l'agent payeur est également inscrit dans l'accord du 6 octobre 2011 entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité<sup>20</sup>, modifié par le protocole du 20 mars 2012 et dans l'accord du 13 avril 2012 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers<sup>21</sup> (ci-après «accords d'imposition à la source avec le Royaume-Uni et avec l'Autriche») entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La définition proposée dans l'art. 9, al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA pour l'agent payeur s'inspire du concept d'agent payeur de l'art. 4 de la directive européenne 2003/48/CE du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, ainsi que de l'art. 2, let. e, de l'Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité<sup>22</sup> et de l'accord entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers<sup>23</sup>. Elle ne coïncide en revanche pas entièrement avec la notion d'institution financière telle qu'employée dans le contexte de l'échange automatique de renseignements au niveau international.

Le passage au principe de l'agent payeur ne modifie en rien le caractère d'impôt de garantie que revêt l'impôt anticipé. Le contribuable doit mentionner les rendements

<sup>18</sup> Cf. aussi l'art. 66 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; **830.1**).

<sup>19</sup> **RS 0.641.926.81**

<sup>20</sup> **RS 0.672.936.74**

<sup>21</sup> **RS 0.672.916.33**

<sup>22</sup> **RS 0.672.936.74**

<sup>23</sup> **RS 0.672.916.33**

concernés dans sa déclaration d'impôt. Une déclaration en bonne et due forme donne droit au remboursement ou à l'imputation de l'impôt anticipé. Le taux d'imposition reste inchangé à 35 % (sauf pour les prestations d'assurance et de prévoyance pour lesquelles les taux en vigueur restent eux aussi inchangés).

Evaluer si un rendement est soumis à l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur fait partie des responsabilités de l'agent payeur. 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 par rapport aux impôts directs. Le contribuable, ici l'agent payeur, est donc tenu de vérifier lui-même s'il y a lieu de prélever l'impôt. L'impôt anticipé garde ainsi son caractère d'impôt fondé sur le principe de la taxation spontanée.

Un *autre objectif* du projet de modification est d'empêcher les actes qui pourraient servir à *éluder l'impôt*. Parmi ces derniers, la mise en place d'un véhicule offshore entre l'agent payeur en Suisse et la personne physique domiciliée en Suisse pourrait permettre d'échapper au paiement de l'impôt.

L'agent payeur doit aussi acquitter l'impôt lorsque la prestation n'est pas versée directement à une personne physique domiciliée en Suisse, mais qu'une telle personne est de toute évidence «l'ayant droit économique».

La notion d'agent payeur désigne avant tout les banques, mais aussi des négociants en valeurs mobilières au sens de l'art. 2, let. d, de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses (RS 954.1) ou les assureurs et institutions de prévoyance établis en Suisse. La notion d'agent payeur regroupe tout opérateur économique qui verse à l'ayant droit économique les rendements mentionnés plus haut. Le débiteur de la prestation imposable peut lui aussi être un agent payeur dès lors qu'il verse des revenus imposables directement à l'ayant droit économique.

#### Al. 3

L'al. 3 dispose que les prescriptions régissant les placements collectifs de capitaux s'appliquent par analogie à toutes les personnes exerçant des fonctions correspondantes (cf. art. 10, al. 2, P-LIA). De plus, il dispose que les sociétés d'investissement à capital fixe sont assimilées aux sociétés de capitaux en accord avec la réglementation concernant les impôts directs.

#### Al. 4

L'al. 4 donne une définition légale des produits structurés (cf. aussi l'art. 4, al. 1, let. c, P-LIA et le ch. 0).

#### Al. 5

Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur introduit une notion nouvelle dans l'impôt anticipé, celle de l'*ayant droit économique*. Cette notion n'est cependant pas vraiment nouvelle, car elle se trouve déjà dans la directive de l'AFC du 1<sup>er</sup> juillet 2013 relative à la fiscalité de l'épargne de l'UE (retenue d'impôt et déclaration volontaire). Elle désigne le bénéficiaire final de la prestation, c'est-à-dire la personne à laquelle il faut attribuer économiquement le rendement imposable (droit de

disposer de fait). En général, les notions «d'ayant droit économique» au sens de la législation sur le blanchiment d'argent et sur la fiscalité de l'épargne et «d'ayant droit ayant la jouissance» au sens de la législation sur l'impôt anticipé (art. 21, al. 1, let. a, LIA) se recouvrent pour les personnes physiques.

### ***Commentaire de l'art. 10 P-LIA***

L'art. 10, al. 1, LIA règle l'obligation fiscale. Comme l'obligation fiscale concernant les rendements d'obligations, de droits de participation étrangers, d'intérêts sur avoirs de clients auprès de banques et de caisses d'épargne, de versements (ou de thésaurisations) des rendements issus de placements collectifs de capitaux et de produits structurés ainsi que de prestations d'assurance et de prestations de prévoyance 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 incombe à l'agent payeur sont énumérés dans le nouvel al. 1, let. a, et les cas où elle continue d'incomber au débiteur de la prestation imposable dans le nouvel al. 1, let. b. Le principe du débiteur s'applique également à l'acquisition de ses propres droits de participation, telle que réglée à l'art. 4a LIA, et aux gains de loteries tels que réglés à l'art. 6 LIA.

De plus, aux termes du ch. 2, l'élément déterminant pour les versements et les thésaurisations des placements collectifs de capitaux et pour les produits structurés est l'origine de leurs rendements.

Cette disposition précise que le placement collectif de capitaux ou l'émetteur du produit structuré est tenu de faire figurer ou de comptabiliser à part (dans le cas d'une thésaurisation) les rendements soumis à l'impôt anticipé, lorsque le principe de l'agent payeur est applicable. A défaut de présentation à part ou de versement par coupon distinct, le principe du débiteur s'applique à tous les rendements.

#### *Al. 2 et 3*

L'al. 2 règle les adaptations rendues nécessaires par l'extension de l'objet fiscal aux rendements de placements de capitaux étrangers et par le passage partiel au principe de l'agent payeur. L'al. 3 désigne les émetteurs de produits structurés comme débiteurs de la prestation imposable.

### ***Commentaire de l'art. 11, al. 1, P-LIA***

La description des modalités d'exécution de l'obligation fiscale est complétée par la mention de la déclaration volontaire des prestations imposables selon le principe de l'agent payeur, telle que définie au nouvel art. 20a P-LIA.

### ***Commentaire de l'art. 12, al. 1, 1<sup>quater</sup>, 2 et 2<sup>bis</sup>, P-LIA***

L'art. 12, P-LIA règle la naissance de la créance fiscale. L'art. 12, al. 1, P-LIA porte sur les prestations imposables soumises au principe du débiteur, soit les rendements de droits de participation suisses et les gains de loterie.

Selon l'art. 12, al. 1<sup>quater</sup>, P-LIA, pour les rendements que doit verser l'agent payeur, la dette fiscale naît au moment du virement, du remboursement ou du crédit du rendement imposable.

Selon l'al. 2, la créance fiscale pour les prestations d'assurance et les prestations de prévoyance naît au moment où la prestation est fournie.

En cas de capitalisation des intérêts ou de transfert de siège à l'étranger aux termes de l'art. 12, al. 2<sup>bis</sup>, P-LIA, la dette fiscale naît au moment de la capitalisation ou du transfert.

### ***Commentaire de l'art. 13, al. 1, let. a, b et c, et al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA***

Le taux de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers (à l'exception des prestations d'assurance et des prestations de prévoyance) se monte actuellement à 35 % (art. 13, let. a, P-LIA). En l'occurrence, il n'y a aucun changement: un taux de 35 + % continue de s'appliquer aux prestations imposables, qu'elles soient taxées selon le principe de l'agent payeur ou celui du débiteur (rendements de droits de participation suisses, notamment).

Sous le régime de l'agent payeur, l'impôt anticipé est diminué de l'impôt à la source étranger lorsqu'il n'est pas récupérable (al. 1<sup>bis</sup>). Il s'agit en l'espèce d'impôts à la source sur des titres étrangers, prélevés par les Etats avec lesquels a été conclue une convention visant à éviter la double imposition du revenu (impôt résiduel). Ne sont en revanche pas concernés en vue de la perception de l'impôt anticipé les impôts à la source étrangers pour lesquels le contribuable dispose d'un droit au remboursement en vertu d'une CDI. En l'absence de CDI, il n'y a pas de prise en compte.

La terminologie utilisée aux let. b et c est adaptée à la législation actuelle des assurances et de la prévoyance.

### ***Commentaire de l'art. 14, al. 2, P-LIA***

Le contribuable doit donner au bénéficiaire de la prestation imposable une attestation lui permettant de faire valoir son droit au remboursement. Ce qui change est qu'il doit désormais délivrer ladite attestation de manière systématique et non plus seulement sur demande (cf. aussi commentaire de l'art. 48 P-LIA).

### ***Commentaire de l'art. 16, al. 1, let. a, b et d, 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, b<sup>bis</sup>, c et d ainsi qu'à l'al. 1<sup>bis</sup> P-LIA. Cela correspond au principe prévalant aujourd'hui pour les intérêts des obligations de caisse et des avoirs de clients (art. 16, let. a, LIA). Il est toutefois précisé que l'on se réfère pour déterminer les échéances non plus au trimestre commercial mais au trimestre civil.

### ***Commentaire de l'art. 19, al. 1 et 4, P-LIA***

Le principe de l'agent payeur doit également s'appliquer aux prestations d'assurance et aux prestations de prévoyance. L'assureur ou l'institution de prévoyance devient l'agent payeur pour autant que les conditions y afférentes soient remplies. La terminologie doit donc être modifiée et la notion d'assureur remplacée par celle d'agent payeur. De plus, la terminologie est adaptée à la législation des assurances et de la prévoyance en vigueur.

Enfin, l'al. 4 introduit une norme de délégation selon laquelle l'ordonnance définit la teneur, la forme et les délais des déclarations ainsi que le numéro d'identification des personnes qui doit être utilisé.

### ***Commentaire de l'art. 20 P-LIA***

Les renvois sont adaptés. L'art. 20 P-LIA régit la procédure de déclaration des rendements de participations suisses soumis au principe du débiteur.

### ***Commentaire de l'art. 20a P-LIA***

La déclaration volontaire est réglée aux art. 19, 20 et 20a de la LIA révisée. Pour les prestations d'assurance et les prestations de prévoyance (art. 19) et les droits de participation suisses (art. 20), les conditions régissant la déclaration restent inchangées.

L'art. 20a P-LIA introduit en outre une déclaration volontaire selon le principe de l'agent payeur. Cette possibilité existe – dans la mesure où les conditions applicables sont remplies – pour toutes les prestations imposables selon le principe de l'agent payeur. La déclaration présuppose une habilitation expresse de la part du bénéficiaire, resp. de l'ayant droit économique des prestations imposables. En cas de doute, l'impôt doit être acquitté.

Le bénéficiaire des rendements de capitaux peut opter pour la déclaration une fois par année civile, et ce jusqu'au 30 novembre de l'année précédente. Il mandate l'agent payeur en conséquence. Aucun changement n'est possible en cours d'année civile et la déclaration volontaire est valable jusqu'à sa révocation. Le contenu détaillé de la déclaration et les délais dans lesquels l'agent payeur doit transmettre les déclarations à l'Administration fédérale des contributions sont réglés dans l'ordonnance. La déclaration volontaire porte sur l'ensemble du «master account» d'un contribuable.

Lorsque le contribuable opte pour la déclaration, l'obligation d'acquitter l'impôt est levée. Il reste toutefois tenu de faire figurer les rendements concernés dans sa déclaration.

Enfin, l'al. 4 introduit une norme de délégation selon laquelle l'ordonnance définit la teneur, la forme et les délais des déclarations ainsi que le numéro d'identification des personnes qui doit être utilisé.

### ***Commentaire de l'art. 21, al. 1, P-LIA***

Le législateur procède à une adaptation rédactionnelle en supprimant la mention du débiteur, étant donné que l'impôt peut être prélevé aussi bien auprès du débiteur que de l'agent payeur.

### ***Commentaire de l'art. 36a, al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA***

Pour permettre le traitement correct des déclarations volontaires adressées à l'agent payeur, le bénéficiaire économique doit impérativement être identifié de manière unique (cf. commentaire de l'art. 20a ci-avant). Cette identification garantit la transmission des déclarations aux bons cantons destinataires aux fins des impôts directs (p. ex. canton de domicile du bénéficiaire économique), et la préservation du secret fiscal. Les personnes morales et les autres entreprises inscrites au registre du commerce sont identifiées de manière unique grâce au numéro d'identification des entreprises (IDE)<sup>24</sup>. Quant aux personnes physiques, elles le sont grâce au numéro d'identification des personnes, qui constitue un identifiant pertinent et univoque. Le Conseil fédéral délèguera la compétence de décider quel numéro d'identification des personnes il faut utiliser concrètement (un numéro d'identification sectoriel de personnes ou par exemple le numéro d'assuré AVS<sup>25</sup>).

L'art. 36a, al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA, crée les bases juridiques formelles exigées par l'art. 52e LAVS permettant aux autorités, conformément à l'art. 36 LIA, d'utiliser le numéro AVS si le Conseil fédéral prend une décision dans ce sens. Il convient de préciser que le numéro AVS, en l'espèce, servirait à identifier les contribuables dans le cadre de la déclaration volontaire. Par conséquent, le bénéficiaire économique a le choix entre recourir à la déclaration volontaire, et à cette fin communiquer son numéro AVS, ou conserver le système de l'acquiescement de l'impôt suivi de la demande de remboursement. De plus, de par son libellé, l'art. 36a, al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA, interdirait aux agents payeurs d'utiliser, traiter, exploiter, collecter ou analyser les numéros AVS qui leur sont communiqués à d'autres fins que celle prévue ici, puisqu'ils ne constituent pas des autorités au sens de l'art. 36 LIA.

### ***Commentaire de l'art. 38, al. 2 et de l'art. 40, al. 1, P-LIA***

<sup>24</sup> Selon la loi du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE), RS 431.03.

<sup>25</sup> Selon la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Des renvois au nouvel art. 20a P-LIA sont ajoutés pour la procédure de déclaration des rendements de capitaux soumis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur.

### ***Commentaire de l'art. 38a P-LIA***

Pour qu'il puisse percevoir l'impôt et traiter correctement les déclarations volontaires dans le régime de l'agent payeur, ce dernier doit se référer aux bénéficiaires économiques des rendements imposables. L'agent payeur doit constater l'identité de l'ayant droit économique en vertu des devoirs de diligence en vigueur (notamment pour les banques, sur la base de la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier [loi sur le blanchiment d'argent, LBA; RS 955.0], et sur celle de la convention relative à l'obligation de diligence des banques, CDB), et prendre en considération toutes les circonstances connues. Ce projet de loi ne doit toutefois pas imposer à l'agent payeur des obligations supplémentaires en matière de constatation de l'ayant droit économique<sup>26</sup>.

Outre une banque, un assureur, une institution de prévoyance, un notaire ou un gérant de fortune peuvent eux aussi faire office d'agent payeur. Le cas échéant, il faut partir du principe qu'ils sont soumis à la LBA en tant qu'intermédiaires financiers et doivent satisfaire aux devoirs de diligence correspondants en matière de constatation des ayants droit économiques. Des exceptions ou d'autres devoirs de diligence applicables sont toutefois envisageables, raison pour laquelle la disposition en question a une formulation ouverte.

### ***Commentaire de l'art. 48, al. 1, let. c, P-LIA***

Lorsqu'une personne demande le remboursement de l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur, elle doit obligatoirement joindre l'attestation de déduction de l'impôt anticipé par l'agent payeur (cf. commentaire de l'art. 14, al. 2, P-LIA). Cette disposition est nécessaire pour s'assurer qu'aucun remboursement n'est accordé sur des rendements pour lesquels on a tiré parti de la déclaration volontaire, et qu'aucun impôt anticipé n'a encore été versé à l'AFC.

### ***Commentaire de l'art. 61, al. 1, let. b, P-LIA***

Des renvois au nouvel art. 20a P-LIA sont ajoutés pour la procédure de déclaration des rendements de capitaux soumis à l'impôt selon le principe de l'agent payeur.

<sup>26</sup> Ces explications correspondent à celles relatives à l'accord du 6 octobre 2011 entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la coopération en matière de fiscalité, modifié par le protocole du 20 mars 2012, et à l'accord du 13 avril 2012 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers, FF 2012 4577.

### **Commentaire de l'art. 70c P-LIA**

Suite à la modification de la loi sur l'impôt anticipé, les intérêts d'emprunts à conversion obligatoire et d'emprunts assortis d'un abandon de créance visés aux art. 11 à 13 de la loi sur les banques ont été exonérés de l'impôt anticipé à compter du 15 juin 2012 et pour une durée de quatre ans à partir de l'entrée en vigueur de la modification (la disposition pertinente est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013). Etant donné qu'un délai de transition est accordé pour l'introduction du principe de l'agent payeur et que l'exonération précitée des instruments financiers existants prend fin le 1<sup>er</sup> janvier 2017, il est nécessaire de reconduire cette mesure. C'est ce que précise l'al. 1. Cette exonération transitoire de l'impôt anticipé s'applique à tous les produits existants ou à venir entrant dans le champ d'application des art. 11 à 13 de la loi sur les banques et émis après le 31 décembre 2012.

La prolongation de l'ancienne mesure, telle que prévue à l'al. 2, let. a, est nécessaire pour les émissions de ces instruments financiers, que la FINMA a approuvées après le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Outre les instruments financiers actuels, les futurs instruments qui entrent dans le champ d'application des art. 11 à 13 de la loi sur les banques seront exonérés de l'impôt anticipé jusqu'à l'entrée en vigueur du principe de l'agent payeur.

L'al. 2, let. b élargit le champ d'application matérielle de l'exclusion par rapport à la réglementation en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'exonération concerne également les instruments financiers que la FINMA exigera des établissements concernés afin d'alléger les mesures en cas de risque d'insolvabilité au moyen d'une base légale qu'il s'agira de créer au niveau de l'ordonnance. L'émission de tels instruments sera soumise à l'approbation ponctuelle de la FINMA. Les instruments privilégiés pour satisfaire aux nouvelles exigences sont les *bail-in bonds*. Ceux-ci constituent des emprunts normaux dont la particularité réside dans le fait que les créanciers s'engagent, dans les conditions d'émission, à supporter les pertes en premier lieu et par anticipation et à se soumettre aux mesures de l'autorité compétente en cas d'assainissement d'une banque ou d'un groupe financier (selon les fonds propres réglementaires).

Du point de vue de leur but, les *bail-in bonds* sont similaires aux emprunts à conversion obligatoire déjà exonérés de l'impôt et aux emprunts avec abandon de créance (let. a). Contrairement à ces derniers, les *bail-in bonds* sont des emprunts normaux qu'une banque émet en dehors des prescriptions spéciales relatives au «capital complémentaire» tel que prévu par la loi sur les banques. Pour ces raisons, la réglementation spécifique aux *bail-in bonds* selon l'art. 70c des dispositions transitoires est pertinente. Sur le plan conceptuel, les *bail-in bonds* déploient leur effet après les fonds propres réglementaires, au moment de l'assainissement d'une banque ou d'une holding bancaire.

Il n'est pas nécessaire de prévoir une clause de type *grandfathering* (maintien en vigueur de l'exonération au-delà de l'entrée en vigueur des dispositions relatives au principe de l'agent payeur) pour l'ensemble des instruments financiers visés à

l'art. 70c P-LIA. Ceci vaut non seulement pour les instruments déjà existants (souvent à durée indéterminée), mais aussi pour ceux émis après 2016. Un tel maintien est superflu puisque la présente réforme avait pour objectif avéré notamment d'éviter de devoir prévoir des dérogations de cette nature (un *grandfathering* pour des emprunts à durée indéterminée créerait une brèche dans le système de l'impôt selon le principe de l'agent payeur). L'exception introduite dans le cadre de «Too big to fail II» constituait, comme chacun sait, une mesure transitoire et n'était pas destinée à durer après l'entrée en vigueur de la réforme. Les investisseurs dans ces emprunts sont majoritairement institutionnels, et ne sont dès lors ne sont pas concernés par l'impôt selon le principe de l'agent payeur. Les personnes physiques en revanche doivent être assujetties audit impôt, faute de quoi le but de la réforme est manqué. L'argument du manque de liquidités n'est pas pertinent pour les personnes physiques en tant qu'investisseurs étant donné qu'ils peuvent recourir à la déclaration volontaire. De plus, l'échéance de l'exonération de l'impôt et le traitement fiscal réservé aux instruments financiers émis après 2016 sont connus au moment de l'émission et peuvent donc être expliqués en toute transparence dans les dispositions des emprunts.

## **4.2 Commentaire des modifications à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes**

### ***Commentaire de l'art. 20 LIFD et de l'art. 7 LHID***

De façon analogue à la nouvelle réglementation de l'impôt anticipé (art. 4, al. 1<sup>bis</sup>, P-LIA), les rendements courus ont également valeur de rendements imposables en vue de l'impôt sur le revenu. Les rendements courus payés au moment de l'achat sont déductibles. Cette nouvelle disposition applicable aux avoirs en compte, aux placements collectifs de capitaux et aux produits structurés permet de tenir compte du principe de l'imposition selon la capacité économique.

Il est ainsi possible d'abroger la réglementation existante définie à l'art. 20, al. 1, let. b, LIFD.

## **4.3 Entrée en vigueur**

Le projet de loi donne compétence au Conseil fédéral de fixer sa date d'entrée en vigueur. Les agents payeurs doivent disposer de suffisamment de temps pour prendre les mesures organisationnelles nécessaires à la transition du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les rendements imposables concernés. C'est pourquoi il convient de ménager un délai de mise en œuvre adéquat.

Les mesures transitoires concernant le traitement fiscal des emprunts à conversion obligatoire et des emprunts avec abandon de créance conformément à la loi sur les banques doivent en revanche entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elles resteront en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du principe de l'agent payeur, puis seront abrogées.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **5.1.1 Conséquences financières**

La réforme exerce un effet direct sur le produit de l'impôt anticipé, d'une part, et un effet indirect sur le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le bénéfice, d'autre part. En outre, elle a des conséquences sur la part de la Suisse à la retenue d'impôts selon l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE ainsi que sur la commission de perception que la Suisse reçoit sur les impôts à la source libératoires perçus selon les accords sur l'imposition à la source entre la Suisse et l'Autriche et le Royaume-Uni.

L'important, ce sont les conséquences

- de la suppression de l'impôt anticipé sur certains rendements pour certaines catégories de bénéficiaires économiques, et
- de la soumission à l'impôt anticipé de certains revenus de placements étrangers détenus par des agents payeurs suisses pour des personnes physiques domiciliées en Suisse.

-

##### **5.1.1.1 Produit de l'impôt anticipé**

Le

Tableau 1 répartit le produit de l'impôt anticipé par catégories de placement (dépôts de clients, titres de créance, droits de participation, placements collectifs de capitaux et autres), ainsi que par investisseurs suisses et étrangers. Pour les investisseurs suisses, le tableau présente, en plus du total, la catégorie des ménages privés et des organisations privées sans revenu lucratif (opsrl)<sup>27</sup>. Tandis que pour les investisseurs suisses, le droit au remboursement correspond au produit de l'impôt, à condition qu'ils aient dûment déclaré le rendement soumis à l'impôt, il en va différemment des investisseurs étrangers. Cette différence tient au fait que l'impôt anticipé ne peut être remboursé que dans la mesure où une CDI entre la Suisse et l'Etat de domicile de l'investisseur le prévoit. La taxation est définitive sur la part non remboursable. Il s'agit de l'impôt résiduel. Pour les investisseurs étrangers, le droit au remboursement équivaut uniquement à la différence entre le produit de l'impôt anticipé et l'impôt résiduel.

Le tableau présente le produit de l'impôt sur la base des données effectives de 2012, ainsi que l'impôt résiduel et le droit au remboursement sur la base d'estimations pour le statu quo et pour la réforme. Dans la partie consacrée à la réforme, deux scénarios sont prévus. Dans le premier, on suppose que les personnes physiques suisses ne recourent pas à la déclaration volontaire pour les rendements soumis au principe de l'agent payeur; dans le second, elles déclarent tous les rendements si bien qu'aucun impôt n'est prélevé sur les montants concernés.

<sup>27</sup> Le tableau s'intéresse en l'occurrence uniquement aux ménages privés. Ceux-ci sont toutefois combinés aux opsrl pour former une catégorie. La part des opsrl étant faible, cette imprécision ne porte pas à conséquence dans les faits.

*Tableau 1:* produit de l'impôt anticipé d'après le statu quo et la réforme selon les données de 2012

<b>Statu quo</b>		Dépôts de cli- ents mio. CHF	Titres de cré- ance <sup>28</sup> mio. CHF	Droits de parti- cipation mio. CHF	Place- ments coll. de capitaux mio. CHF	Au- tres mio. CHF	Total mio. CHF
Investisseurs suisses et étrangers	globalement	988	2 938	16 217	1 818	103	22 065
Investisseurs suisses	globalement	747	2 448	10 690	1 549	103	15 537
	- dont mé- nages privés et opsrl*	440	289	1 525	185		
Investisseurs étrangers		241	491	5 527	269	0	6 528
- impôt résiduel		32	53	1 910	66		2 061
- rembourse- ments		209	438	3 617	203		4 467
<b>Réforme (hypothèse: déclaration volontaire égale à 0 %)</b>		Dépôts de cli- ents mio. CHF	Titres de cré- ance mio. CHF	Droits de parti- cipation mio. CHF	Place- ments coll. de capitaux mio. CHF	Au- tres mio. CHF	Total mio. CHF
Investisseurs suisses et étrangers	globalement	459	784	16 806	1 827	103	19 979
Investisseurs suisses	globalement	459	784	11 279	1 613	103	14 238
	- dont mé- nages privés et opsrl*	459	784	2 114	528		
Investisseurs étrangers		0	0	5 527	214	0	5 741
- impôt résiduel		0	0	1 910	49		1 959
- rembourse- ments		0	0	3 617	165		3 782
<b>Réforme (hypothèse: déclaration volontaire égale à 100 %)</b>							

<sup>28</sup> Sont considérées comme des «titres de créance» au sens de la loi sur l'impôt anticipé les obligations, lesquelles comprennent les titres négociés sur le marché des capitaux et les papiers monétaires

		Dépôts de cli- ents mio. CHF	Titres de cré- ance mio. CHF	Droits de parti- cipation mio. CHF	Place- ments coll. de capitaux mio. CHF	Au- tres mio. CHF	Total mio. CHF
Investisseurs suisses et étrangers	globalement	0	0	16 217	1 446	103	17 766
Investisseurs suisses	globalement	0	0	10 690	1 232	103	12 025
	- dont mé- nages privés et opsrl*	0	0	1 525	147		
Investisseurs étrangers		0	0	5 527	214	0	5 741
- impôt résiduel		0	0	1 910	49		1 959
- rembourse- ments		0	0	3 617	165		3 782

La différence entre le statu quo et les deux scénarios de réforme est expliquée ci-après.

### 5.1.1.2 Bénéficiaires économiques exonérés de l'impôt anticipé

Avec la présente réforme, le rendement des obligations et des papiers monétaires suisses, des avoirs de clients et des intérêts des placements collectifs de capitaux suisses n'est encore soumis à l'impôt anticipé que s'il est versé par un agent payeur suisse à une personne physique domiciliée en Suisse.

Sont donc exonérés en particulier les rendements distribués, crédités ou versés à des investisseurs institutionnels et étrangers ainsi qu'à des sociétés de capitaux suisses (cf. ch. 3.9.3 ci-avant).

### Stimulation du marché suisse des capitaux

La réforme agence d'une manière plus attrayante les conditions encadrant le marché suisse des capitaux et supprime les barrières que l'impôt anticipé élève contre une gestion financière centralisée en Suisse. La suppression de ces barrières génère à moyen terme des emplois et de la richesse dans les domaines du marché des capitaux et des marchés financiers, ce qui augmente le produit des impôts sur le revenu et sur le bénéfice (cf. tableau 2, ch. 1.1).

## Effet direct sur l'impôt anticipé

L'exonération de l'impôt anticipé pour certains rendements pour certaines catégories de bénéficiaires économiques a des effets différents sur ces bénéficiaires. C'est pourquoi il faut faire une distinction entre:

1. les personnes domiciliées à l'étranger et les personnes physiques domiciliées en Suisse qui détiennent des valeurs auprès d'un agent payeur étranger;
2. les personnes morales domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse.

### *Personnes domiciliées à l'étranger et personnes physiques domiciliées en Suisse qui détiennent des valeurs auprès d'un agent payeur étranger*

Avec le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour les personnes domiciliées à l'étranger, la présente réforme prévoit de renoncer à la perception de l'impôt anticipé sur les intérêts générés en Suisse pour les personnes domiciliées à l'étranger. D'une part, cette renonciation supprime l'impôt résiduel<sup>29</sup> sur les intérêts prévus dans les CDI actuelles et, d'autre part, elle peut entraîner des baisses de recettes sur la part remboursable de l'impôt anticipé dans la mesure où les investisseurs étrangers se sont abstenus de demander son remboursement.

Il y a également des baisses de recettes de l'impôt anticipé en relation avec les personnes physiques domiciliées en Suisse dans la mesure où elles détiennent des placements suisses soumis au principe de l'agent payeur auprès d'agents payeurs étrangers. En outre, des baisses de recettes peuvent affecter l'impôt sur le revenu, si le contribuable domicilié en Suisse n'a pas déclaré ces revenus et s'il n'existe pas de convention sur l'échange automatique de renseignements avec l'Etat où se trouve l'agent payeur.

Sur la base des données de 2012, la baisse du produit de l'impôt résiduel est estimée à 102 millions de francs, ce produit baissant de 2061 à 1959 millions de francs. Le droit au remboursement des investisseurs étrangers diminue de 685 millions de francs, baissant de 4467 à 3782 millions de francs (cf. tableau 1). En supposant que les remboursements effectifs s'élèvent à 90 % du droit au remboursement, on peut évaluer la baisse supplémentaire du produit de l'impôt anticipé à 69 millions de francs. Globalement, la baisse du produit de cet impôt due à la renonciation de son prélèvement sur les intérêts en faveur des investisseurs domiciliés à l'étranger se monte donc à 171 millions de francs (cf. tableau 2, ch. 1.2).

### *Personnes morales domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse*

Hypothèse concernant l'honnêteté fiscale: jusqu'à présent, les personnes morales suisses avec agent payeur suisse ont déclaré honnêtement leurs revenus soumis à l'impôt anticipé.

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

<sup>29</sup> Le montant de l'impôt résiduel est compris entre 0 et 15 % suivant le genre de rendement et les pays.

Conséquences financières: la suppression de l'impôt anticipé pour cette catégorie de créanciers entraîne une baisse des recettes de cet impôt. Cette baisse est limitée au montant des intérêts que le fisc a obtenu jusqu'à présent pendant le délai entre le paiement et le remboursement de l'impôt. Pour un taux d'intérêt de 2 % et un délai moyen de quatre mois<sup>30</sup>, la baisse des recettes de l'impôt anticipé se monte à 18 millions de francs pour un impôt anticipé d'un volume de 2,75 milliards de francs (cf. tableau 2, ch. 1.3). La suppression de cette source de financement occasionnera à la Confédération et aux cantons une hausse des charges d'intérêts à concurrence de ce montant dans le cadre de la part cantonale.

Du côté des recettes s'ajoute l'effet unique de l'année transitoire au cours de laquelle aucune nouvelle recette n'est encaissée alors que des remboursements sont encore demandés pour l'année précédente. En raison du délai moyen supposé de quatre mois entre le paiement et le remboursement, les recettes de l'impôt diminueront d'un tiers (4/12) du volume réduit de l'impôt anticipé de 2,75 milliards de francs, soit de quelque 920 millions de francs (cf. tableau 3, ch. 1.3) au cours de l'année de transition.

### **5.1.1.3 Elargissement de l'objet de l'impôt et déclaration volontaire**

Pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, la réforme prévoit d'élargir l'objet de l'impôt anticipé aux placements étrangers détenus par un agent payeur suisse. Ces personnes peuvent alors opter pour une déclaration au fisc remplaçant l'impôt anticipé.

L'élargissement de l'objet de l'impôt a pour but d'empêcher la soustraction d'impôt par des personnes physiques domiciliées en Suisse qui ont confié leurs placements à un agent payeur étranger. Dans la mesure où ces personnes détiennent leurs placements par l'intermédiaire d'un agent payeur étranger, les renseignements communiqués à la Suisse par les autorités étrangères dans le cadre de l'échange automatique de renseignements font barrage à la soustraction d'impôt. Il y a ainsi un réseau limitant les possibilités de cacher des rendements de la fortune et des valeurs patrimoniales au fisc suisse.

L'estimation des conséquences financières de cette mesure présuppose une distinction entre les contribuables honnêtes et les contribuables indécents.

#### **Contribuables honnêtes**

Les contribuables honnêtes soumettent actuellement déjà la totalité du substrat fiscal aux impôts sur le revenu et la fortune. L'introduction de l'impôt anticipé sur les placements à l'étranger qu'une personne physique domiciliée en Suisse détient auprès d'un agent payeur suisse et l'institution de la déclaration volontaire pour les rendements soumis au principe de l'agent payeur développent des effets contradictoires. Concrètement, les hypothèses suivantes semblent plausibles:

- Hypothèse concernant le risque de délocalisation de l'agent payeur: si les contribuables honnêtes détiennent leurs placements auprès d'un agent payeur suisse, le rendement de leurs placements suisses et étrangers aussi leur sont versés

<sup>30</sup> Hypothèse fondée sur une durée de la procédure de remboursement de quatre mois pour les investisseurs institutionnels.

dorénavant après déduction de l'impôt anticipé; ils subissent donc un prélèvement sur leurs liquidités jusqu'au moment du remboursement de l'impôt anticipé. En revanche, s'ils détiennent leurs placements auprès d'un agent payeur étranger, ils peuvent éviter ce prélèvement dans la mesure où ils détiennent des droits de participation ou des placements collectifs de capitaux rapportant des dividendes non suisses. C'est pourquoi les contribuables honnêtes domiciliés en Suisse ont, en soi, intérêt à délocaliser l'agent payeur à l'étranger. Cet intérêt est toutefois complètement supprimé par la déclaration volontaire remplaçant l'impôt anticipé si bien qu'il ne faut pas s'attendre à une délocalisation de l'agent payeur ni à une diminution correspondante de la création de richesse dans le secteur financier suisse.

- Hypothèse concernant le choix de la déclaration et le remboursement de l'impôt anticipé: les investisseurs honnêtes qui choisissent la déclaration ne génèrent plus de rentrées d'impôt anticipé. Un effet unique réduisant les recettes se produit l'année de l'exercice de l'option car le fisc doit encore rembourser l'impôt anticipé, alors qu'il n'encaisse plus de recettes de cet impôt. Les investisseurs honnêtes qui ne choisissent pas la déclaration peuvent demander et obtenir le remboursement complet de l'impôt anticipé l'année suivante. L'année de l'introduction, il se produit un effet unique augmentant les recettes de l'impôt anticipé car cet impôt sera prélevé sur les objets étrangers de l'impôt soumis désormais à l'impôt anticipé alors qu'il n'y a pas encore de créance en remboursement de l'année précédente. On ignore si ces effets contradictoires entraînent en fin de compte une diminution ou une augmentation unique des recettes.

Si personne ne choisit la déclaration, la soumission des sources étrangères détenues par des agents payeurs suisses produit un supplément de recettes pour l'impôt anticipé. A cet égard, il faut faire une distinction entre un effet unique et un effet permanent. Le supplément unique de recettes se monte à 1,45 milliard de francs (cf. tableau 3, ch. 2.1) car des impôts sont prélevés sur les rendements étrangers désormais imposables et le remboursement ne s'effectue que plus tard. Quant à l'effet permanent, il découle du délai entre le paiement et le remboursement du supplément de l'impôt anticipé. Pour un taux d'intérêt de 2 % et un délai moyen de 12 mois, le supplément de recettes de l'impôt anticipé se monte à 29 millions de francs pour des remboursements d'un volume de 1,45 milliard de francs (cf. tableau 2, ch. 2.1).

Si tout le monde choisit la déclaration volontaire, les signes s'inversent: la diminution unique de recettes qui se produit se monte à 0,77 milliard de francs (cf. tableau 3, ch. 2.1). La déclaration volontaire pouvant être encore utilisée plus tard, cet effet unique ne se fera pas nécessairement sentir pleinement l'année de l'entrée en vigueur. Pour un taux d'intérêt de 2 %, un délai moyen de douze mois, une diminution 0,77 milliard de francs du volume d'impôt anticipé, la baisse de recettes de l'impôt anticipé résultant de l'effet permanent se monte à 15 millions de francs pour la Confédération (cf. tableau 2, ch 2.1).

## Contribuables indélicats

Les placements non déclarés que les contribuables indélicats détiennent auprès d'agents payeurs étrangers sont découverts dans le cadre de l'échange automatique de renseignements s'il existe une convention à ce sujet entre la Suisse et l'Etat concerné. C'est pourquoi le transfert de placements non imposés d'un agent payeur suisse à un agent payeur étranger ne constitue pas, à moyen ou à long terme, une possibilité prometteuse pour les contribuables indélicats. S'ils continuent de détenir des fonds auprès d'un agent payeur suisse, ils peuvent éventuellement continuer d'échapper au fisc, mais dorénavant tous les rendements seront soumis à l'impôt anticipé qui ne sera pas remboursé en l'absence de déclaration et qui constituera par conséquent une charge définitive.

Le contribuable indélicat domicilié en Suisse qui ne veut ni donner ni consommer les fonds qu'il n'a pas déclarés dispose de deux options pour légaliser les fonds soustraits:

- *1<sup>re</sup> option:* la dénonciation spontanée non punissable. En cas de dénonciation spontanée non punissable (à usage unique), l'autorité fiscale ne prélève pas d'amende pour soustraction d'impôt ni ne prononce de peine pour escroquerie fiscale. En revanche, le rappel d'impôt et les intérêts moratoires sont dus pour les dernières dix années. En l'occurrence, tous les éléments imposables du contribuable sont taxés de nouveau rétroactivement pour dix ans au plus. L'impôt ordinaire sur le revenu et sur la fortune sur le substrat fiscal maintenant légalisé s'ajoute à ce rappel d'impôt pour la non-déclaration passée. Le montant du rappel d'impôt varie fortement suivant le cas particulier et dépend de la durée de la soustraction d'impôt et du fait que la fortune non déclarée provient initialement d'un revenu imposé ou d'un revenu non imposé. Il s'agit d'en effet unique lors de l'année de la dénonciation. Le rendement de la fortune qui subsiste est ensuite soumis à l'impôt sur le revenu et la fortune qui subsiste à l'impôt sur la fortune.
- *2<sup>e</sup> option:* tenter de légaliser l'argent noir petit à petit. Si le montant des placements non déclarés est élevé par rapport à la fortune déclarée, le blanchiment de l'argent noir ne peut se faire en une fois, car l'augmentation importante de la fortune déclarée peut inciter l'autorité de taxation à ouvrir une enquête qui pourrait révéler les soustractions d'impôt commises. La réussite de la tentative équivaut à une «amnistie discrète» qui donne lieu à une augmentation graduelle du produit de l'impôt anticipé pour commencer puis des impôts sur le revenu et sur la fortune. En revanche, si la tentative échoue et que le fisc prouve la soustraction d'impôt commise, il y a tout d'abord un supplément de recettes consécutif au rappel d'impôt et à l'amende, puis une augmentation des recettes provenant des impôts ordinaires sur le revenu et sur la fortune.

Si le risque de délocalisation de l'agent payeur à l'étranger peut être réduit dans une large mesure par l'intermédiaire d'un réseau de conventions sur l'échange de renseignements à l'échelle internationale, l'élargissement de l'objet de l'impôt anticipé aux placements étrangers détenus par un agent payeur suisse produit dans tous les cas un supplément de recettes, que ce soit dans le cadre de l'impôt anticipé ou dans celui des impôts sur le revenu et sur la fortune. En l'occurrence, plus la part actuelle effective

des investisseurs fiscalement indécidés par rapport à la population des personnes physiques domiciliées en Suisse est élevée, plus le produit supplémentaire de l'impôt est important (cf. tableau 2, ch. 2.2).

#### 5.1.1.4 Bilan des conséquences financières

La réforme agira directement sur les recettes de l'impôt anticipé et indirectement sur celles de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le bénéfice. Le Tableau 2 donne une vue d'ensemble des conséquences permanentes et le Tableau 3 un aperçu des conséquences uniques.

*Tableau 2:* aperçu des conséquences financières: effets permanents

Mesures et effets	Impôt anticipé	Impôt sur le revenu		Impôt sur le bénéfice
1 Bénéficiaires économiques exonérés de l'impôt anticipé				
1.1 Stimulation du marché des capitaux		Supplément de recettes non quantifié		Supplément de recettes non quantifié
1.2 Renonciation à l'impôt anticipé sur les intérêts auprès des personnes domiciliées à l'étranger	- 171 millions de fr.			
- impôt résiduel	- 102 millions de fr.			
- impôt anticipé remboursable dont le remboursement n'a pas été demandé	- 69 millions de fr.			
1.3 Renonciation à l'impôt anticipé sur les intérêts des personnes morales domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse	- 18 millions de fr.			
2 Elargissement de l'objet de l'impôt et déclaration volontaire				
2.1 Contribuables honnêtes	- 15 à 29 millions de fr. suivant le degré d'exercice de la déclaration volontaire			

2.2 Contribuables indélégués	Supplément de recettes non quantifié	Supplément de recettes non quantifié		
Total, si quantifié	-204 à -160 mio. CHF			

Globalement, l'évaluation des conséquences quantifiables aboutit à une diminution permanente des recettes de l'impôt anticipé de 160 à 204 millions de francs. Cette diminution est elle-même atténuée dans la mesure où un impôt anticipé sera prélevé sur les placements détenus jusqu'ici par des contribuables physiques suisses indélégués auprès d'agents payeurs suisses. La baisse de recettes de l'impôt anticipé n'est pas compensée dans le détail par un surcroît de recettes d'autres impôts. Il s'agit, d'une part, d'impôts supplémentaires sur le revenu perçus sur des placements découverts appartenant à des contribuables physiques jusqu'ici indélégués, et, d'autre part, de recettes de l'impôt sur le bénéfice et le revenu perçus sur la valeur ajoutée supplémentaire résultant de la stimulation de l'activité d'intermédiaire financier sur le marché suisse des capitaux et de l'implantation de nouvelles activités liées au financement intragroupe et à la gestion de trésorerie centralisée (*cash pooling*). La part de ces effets revenant à la Confédération est diminuée des parts cantonales à l'impôt anticipé (10 %) et à l'impôt fédéral direct (17 %). Globalement, il est très probable que les recettes fiscales en faveur de la Confédération augmentent malgré la diminution du produit de l'impôt anticipé.

Ces estimations sont fondées sur l'hypothèse que la Suisse a conclu des conventions sur l'échange automatique de renseignements prévoyant la réciprocité avec des Etats partenaires importants (notamment les Etats géographiquement proches de la Suisse ou ceux qui disposent d'une place financière significative, en particulier en matière de gestion de fortune transfrontalière), et que les autorités fiscales suisses sont en mesure d'exploiter les renseignements reçus. Sans cet instrument, et par manque d'incitation à l'honnêteté fiscale, il faut s'attendre à d'importantes baisses du produit des impôts sur le revenu et sur la fortune pour la Confédération, les cantons et les communes.

Il ressort du tableau 3 que la réforme induira globalement un surcroît unique des recettes pouvant aller jusqu'à 0,5 milliard de francs si la déclaration volontaire n'est pas exercée ou si elle est exercée dans une moindre mesure. En revanche, si un grand nombre de contribuables optent pour la déclaration volontaire, laquelle remplace alors la perception de l'impôt, les recettes reculeront de manière unique d'un montant pouvant atteindre près de 1,7 milliard de francs. Cet effet ne se fera pas nécessairement sentir entièrement la première année, la déclaration volontaire pouvant encore être exercée ultérieurement. La part de la Confédération est à nouveau diminuée des parts cantonales à l'impôt anticipé (10 %). Des solutions conformes au frein à l'endettement permettent de pallier ces effets uniques lors de la phase transitoire (cf. ch. 5.1.1.5).

**Tableau 3:** Aperçu des conséquences financières: effets uniques

Mesures et effets	Impôt anticipé
1.3 Renonciation à l'impôt anticipé sur les intérêts des personnes morales domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse	-920 mio. CHF

2 Elargissement de l'objet de l'impôt et déclaration volontaire	
2.1 Contribuables honnêtes	- 770 à 1450 millions de fr. suivant le degré d'exercice de la déclaration volontaire
Total	-1690 à +530 mio. CHF

### 5.1.1.5 Conséquences sur le frein à l'endettement

Si le compte de financement enregistre une diminution unique des recettes en fonction de l'usage qu'il sera fait de la déclaration volontaire, cette baisse aura des répercussions sur le frein à l'endettement. Selon l'appréciation actuelle, il existe deux solutions pour traiter les charges liées à l'introduction au sein du frein à l'endettement sans devoir procéder à des modifications massive dans le budget ordinaire:

1. la première consiste à comptabiliser les charges uniques en tant que dépenses extraordinaires. Le découvert est ensuite compensé sur le compte d'amortissement par des excédents structurels;
2. la seconde consiste, si les incertitudes quant aux effets uniques (positifs ou négatifs) sont trop importantes ou la répartition dans le temps de la diminution de recettes n'est que difficilement estimable, à budgétiser les recettes de l'impôt anticipé, comme jusqu'ici au moyen d'un lissage sur la base des valeurs historiques. Les éventuels déficits structurels qui résultent de la baisse de recettes par rapport au budget sont alors imputés sur le compte de compensation. La valeur diminuée sera prise en compte dans les estimations les années suivantes.

Dans la perspective du message, il s'agira de décider, sur la base de vérifications supplémentaires, quelle variante est la plus indiquée pour satisfaire aux exigences du frein à l'endettement.

### 5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Une charge supplémentaire découle de la mise en place et de la mise œuvre du système de gestion des déclarations volontaires. Une fois ce système établi, son exploitation devrait cependant être moins coûteuse que le paiement de l'impôt.

## 5.2 Conséquences sur les cantons et les communes

### 5.2.1 Conséquences financières

Les cantons reçoivent une part de 10 % du produit de l'impôt anticipé. Ils participent dans cette mesure à l'augmentation ou à la diminution du produit de cet impôt. Toutefois, le supplément de recettes escompté provenant des revenus de la fortune et de la fortune actuellement non déclarés de contribuables indéclicats domiciliés en Suisse qui seront découverts est plus important dans le cadre l'impôt sur le revenu et sur la fortune. Subsidiatement, les cantons profitent également des recettes supplémentaires générées par la stimulation du marché suisse des capitaux qui devrait leur rapporter des recettes supplémentaires dans le cadre des impôts sur le bénéfice, sur le capital et

sur le revenu. Au total, les cantons et les communes devraient enregistrer une hausse des recettes.

## 5.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

Une charge supplémentaire découle de la mise en place et de la mise œuvre du système de gestion des déclarations volontaires. L'élargissement des demandes en remboursement aux rendements étrangers avec des taux de remboursement différents entraîne aussi une charge supplémentaire au niveau du contrôle de ces demandes.

## 5.3 Conséquences pour l'économie

L'impact de la réforme sur la fonction de garantie, l'objectif de compétitivité de la place économique et l'objectif d'efficacité est primordial du point de vue économique.

### 5.3.1 Fonction de garantie

La fonction de garantie sert l'objectif d'équité (généralité et uniformité de l'imposition, imposition selon la capacité économique). Si cette fonction est agencée efficacement, les contribuables honnêtes peuvent partir de l'idée que les autres contribuables remplissent aussi leurs obligations fiscales, même si leur moralité fiscale est moins affirmée.

Vu que l'occasion crée le larron, le nombre et l'ampleur des lacunes dans la fonction de garantie aboutissent à ce que les personnes dont la moralité fiscale est plus élastique commettent de plus en plus de soustractions fiscales. Si la soustraction fiscale prend plus d'ampleur, elle peut saper aussi la moralité des contribuables honnêtes et les inciter à soustraire aussi une partie de leurs impôts.

Comme le montre le tableau suivant, la réforme comble des lacunes actuelles de la fonction de garantie dans la mesure où les valeurs patrimoniales se trouvent auprès d'un agent payeur suisse. Le principe de l'agent payeur garantit également les rendements de sources étrangères que des personnes physiques domiciliées en Suisse détiennent auprès d'agents payeurs suisses. Une lacune du système de garantie est ainsi comblée, ce qui limite la possibilité de soustraire des impôts. Du point de vue de l'objectif d'équité, ce système atteint pleinement son but, car l'échange automatique de renseignements dans les relations internationales élimine, pour les contribuables indécidés, l'incitation à transférer leurs placements à un agent payeur étranger.

*Tableau 4: différence de portée de la fonction de garantie selon le statu quo et selon la réforme pour les personnes physiques domiciliées en Suisse avec agent payeur suisse et pour différents objets de l'impôt*

Objet de l'impôt	Statu quo	Réforme
Intérêts des avoirs de clients en Suisse	oui	oui
Intérêts des avoirs de clients à l'étranger	non	oui

Intérêts des obligations suisses et des papiers monétaires	oui	oui*
Intérêts des obligations étrangères et des papiers monétaires	non	oui
Dividendes des droits de participations suisses	oui	oui
Dividendes des droits de participation étrangers	non	oui
Distribution et thésaurisation du rendement de placements collectifs suisses	oui	oui*
Distribution et thésaurisation du rendement de placements collectifs étrangers	non	oui

Oui: la fonction de garantie déploie son effet

Non: la fonction de garantie ne déploie pas son effet

\*: lacune qui sera comblée par la réforme de l'impôt anticipé dans la mesure où les placements sont détenus par un agent payeur domicilié en Suisse; l'échange automatique de renseignements déploie son effet pour les placements auprès d'agents payeurs étrangers.

Du point de vue de l'objectif de garantie, la limitation fondamentale du champ d'application de l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse en qualité de bénéficiaire économique prévue lors du passage au principe de l'agent payeur est acceptable, car la fonction de garantie ne doit s'exercer effectivement que pour ces personnes. Pour les personnes morales établies en Suisse, l'obligation de tenir une comptabilité exerce cette fonction, et cette fonction n'a pas d'effet pour les investisseurs institutionnels qui sont généralement exonérés des impôts sur le revenu et sur la fortune.

### 5.3.2 Objectif de compétitivité de la place économique

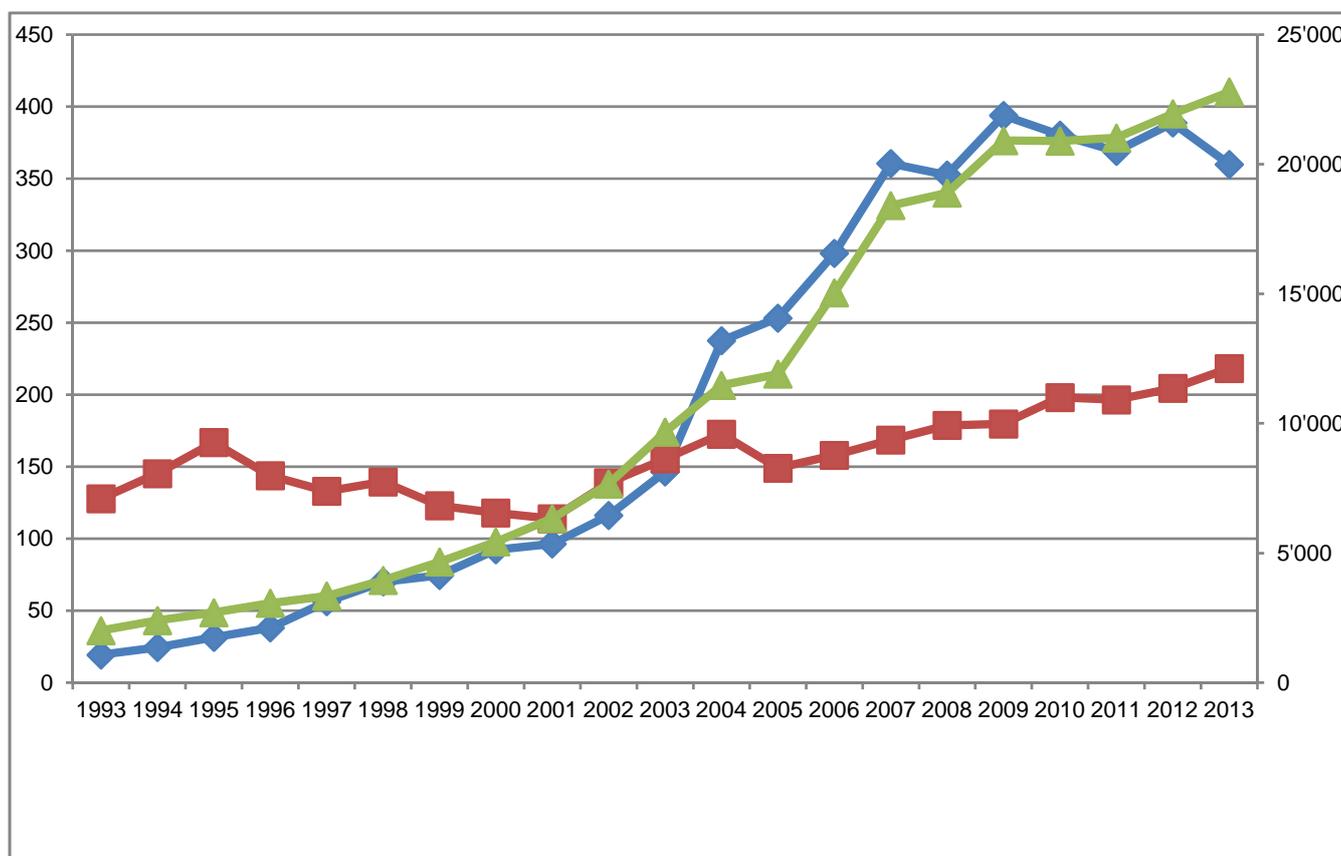
Du point de vue de cet objectif, la possibilité de différencier la perception de l'impôt suivant la catégorie des bénéficiaires économiques constitue l'avantage décisif par rapport au principe du débiteur. Pour les bénéficiaires économiques domiciliés en Suisse, l'impôt ou la déclaration volontaire peut être limité aux personnes physiques sans réduction de la fonction de garantie. Pour les bénéficiaires économiques étrangers, l'impôt anticipé ne sera plus perçu sur les intérêts.

Les chapitres ci-après expliquent, sous l'angle de l'objectif de compétitivité de la place économique, l'impact de la réforme sur le marché suisse des capitaux et le marché monétaire pour les emprunts, sur les financements externe et interne des groupes, sur la gestion de trésorerie centralisée (*cash pooling*), les placements collectifs de capitaux et sur les activités de gestion de fortune pour les clients privés domiciliés en Suisse.

#### 5.3.2.1 Conséquences pour les marchés financier et monétaire suisses ainsi que pour le financement externe des groupes

Comme on peut le constater sur la base de la figure 1, le marché des titres de créance de débiteurs suisses a crû principalement à l'étranger entre 1993 et 2013. Le volume des titres émis sur le marché suisse des capitaux ne s'est accru que de 2,0 % par an entre 1993 et 2003, et de 3,4 % par an entre 2003 et 2013. Par contraste, les titres de débiteurs suisses et les obligations émises sur les marchés internationaux par un groupe suisse avec garantie de la société mère suisse ont connu un rythme de croissance moyen de 22,4 % entre 1993 et 2003, puis de 9,4 % entre 2003 et 2013. Ces taux d'accroissement ont même dépassé ceux des marchés mondiaux des capitaux, qui affichaient durant les mêmes périodes des taux de croissance de 17 % et de 8,9 %, respectivement.

Fig. 1: Titres de créance en circulation émis par des débiteurs ou des garants suisses, en milliards de dollars, chiffres de fin d'année



Source: Bank for International Settlements, BIS Debt Securities Statistics

Légendes de la figure 1:

-◇- émis sur des marchés mondiaux des capitaux par des débiteurs ou des garants suisses (échelle de gauche)

-■- émis sur le marché suisse des capitaux par des débiteurs suisses (échelle de gauche)

-▲-titres de créance globalement en circulation émis sur des marchés mondiaux des capitaux (échelle de droite)

Cette situation s'explique par le fait que les obligations émises à l'étranger par un groupe suisse avec garantie de la société mère helvétique ne sont pas considérées comme des obligations suisses tant que les fonds ainsi récoltés ne sont pas rapatriés en Suisse. A ce titre, ce type d'emprunts sont exonérés de l'impôt anticipé, ce qui les rend plus intéressants pour les investisseurs que les obligations émises en Suisse, dont les intérêts sont soumis à l'impôt anticipé. C'est la raison pour laquelle le marché obligataire indigène se limite aux obligations émises par des organismes de droit public suisses et des entreprises de droit privé qui investissent les fonds générés en Suisse.

La présente réforme définit le cadre régissant le marché suisse des capitaux pour les obligations et les papiers monétaires et élimine les barrières dressées par l'impôt anticipé contre une gestion financière centralisée. Il faut dès lors se poser la question du volume supplémentaire parvenant sur le marché suisse des capitaux. Pour évaluer ce potentiel, les considérations suivantes s'avéreront utiles:

- Pour éviter les frais de transactions inutiles, les émetteurs ont intérêt à ce que leurs obligations soient émises là où le groupe mène ses activités de trésorerie, ou à l'endroit privilégié par les investisseurs dont proviennent les fonds, du fait d'un régime juridique avantageux.
- Du point de vue d'un groupe suisse, qui va désormais mener ses principales activités de trésorerie à partir de la Suisse, une émission opérée en Suisse devient intéressante dès lors que la majorité des investisseurs sont établis sur le territoire de l'UE. En revanche, si l'émission considérée sert à financer une filiale aux Etats-Unis, elle sera plutôt opérée sur le territoire américain, pour des raisons d'ordre réglementaire. Cela pourra désormais également être vrai pour les marchés asiatiques. Dans certains cas, il est également possible de convaincre des entreprises étrangères d'émettre des emprunts à partir de la Suisse. Cela présuppose des conditions-cadres avantageuses pour le financement externe comme pour le financement interne du groupe, y compris la possibilité de procéder par *cash pooling* et un impôt sur le bénéfice compétitif.

Dans le cadre des travaux menés par le groupe d'experts, les grandes banques se sont efforcées d'évaluer le volume d'affaires supplémentaire qui échoirait à la Suisse du fait de la réforme de l'impôt anticipé et de l'attrait supplémentaire que revêtiraient le marché monétaire et le marché des capitaux suisses.<sup>31</sup> Le tableau n° 5 montre les accroissements du volume d'émissions, du potentiel de rendement brut et de la masse salariale pour les opérations menées sur le marché des capitaux. Sont recensées aussi bien les activités menées sur le marché primaire, soit en particulier les revenus des principales banques d'investissement et des syndicats bancaires, du conseil juridique et fiscal ainsi que des audits, que les activités menées sur le marché secondaire, dans les domaines boursier et bancaire notamment. Du point de vue des activités des grandes banques sur le marché des capitaux, le potentiel estimé concerne l'entier du marché des capitaux (tous les types d'émissions, tous les émetteurs). C'est pourquoi certains effets positifs supplémentaires, notamment pour les banques de taille moyenne et les banques cantonales (émissions transfrontières) ainsi que pour l'économie réelle (multiplicateurs issus du financement simplifié) ne sont pas pleinement

<sup>31</sup> Estimation des grandes banques, sur la base de quatre postulats centraux:  
1. Mise en place d'un *level playing field* par rapport aux impôts de garantie pratiqués sur d'autres marchés financiers.  
2. Les entreprises domiciliées en Suisse auront davantage intérêt à émettre leurs emprunts sur le marché suisse plutôt qu'à l'étranger comme c'est le cas actuellement.  
3. Les emprunts et les placements à taux fixes et exonérés d'impôts suscitent un intérêt accru parmi les investisseurs étrangers (mobilité des flux de capitaux étrangers), en particulier les obligations suisses par rapport aux obligations internationales.  
4. Nombre de clients souhaitent une simplification de la structure des placements, ainsi que de bénéficier de la possibilité de placer directement leurs liquidités dans le pays, ce qui aurait pour conséquence qu'une partie des placements fiduciaires seraient convertis en placements suisses exonérés de l'impôt anticipé pour les investisseurs étrangers.

pris en compte. Par ailleurs, les éventuels effets d'éviction (abandon du financement par l'emprunt au profit du financement sur le marché des capitaux) ne sont pas pris en compte.

Tableau n° 5: Estimation du volume d'affaires supplémentaire sur le marché des capitaux

	<b>Volume d'émissions supplémentaire</b>	<b>Potentiel de rendement brut supplémentaire<sup>32</sup></b>	<b>Masse salariale supplémentaire (coûts de personnel)<sup>33</sup></b>
Affaires nouvelles issues d'émissions obligataires <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont: obligations d'émetteurs suisses cotés en Suisse</li> <li>• dont: obligations d'entreprises suisses avec cotation transfrontière</li> </ul>	10 à 15 milliards de CHF par an  5 à 10 milliards de CHF par an  Jusqu'à 5 milliards de CHF par an	70 millions de CHF par an  60 millions de CHF par an  10 millions de CHF par an	
Emission réglementaire d'instruments de capital bail-in	10 à 20 milliards de CHF par an, total environ 50 à 80 milliards de CHF	70 millions de CHF par an	
Rapatriement vers la place financière suisse des émissions d'emprunts étrangers existants	5 à 15 milliards de CHF par an	40 millions de CHF par an	
<b>Total marché des capitaux</b>	<b>15 à 30 milliards de CHF par an + temporairement 10 à 20 milliards de CHF par an, issus d'instruments de capital bail-in</b>	<b>140 millions de CHF par an + temporairement 40 millions de CHF par an, issus d'instruments de capital bail-in</b>	<b>100 millions de CHF par an</b>

<sup>32</sup> Sur le marché primaire, avant tout les revenus des principales banques d'investissement et des syndicats bancaires, du conseil juridique et fiscal ainsi que de la révision économique; sur le marché secondaire, principalement bourse et banque.

<sup>33</sup> Estimation fondée sur une marge d'EBIT de 25 % et une part des coûts de personnel dans les coûts globaux de 75 %.

Tableau n° 6 montre les accroissements du volume d'affaires, du potentiel de rendement brut et de la masse salariale supplémentaire pour les opérations menées sur le marché monétaire. Il s'agit avant tout des commissions fiduciaires prélevées au titre du placement et de la production de la marge sur les engagements dans le cadre des activités de trésorerie.

Tableau n° 6: Estimation du volume d'affaires supplémentaire sur le marché monétaire

	<b>Volume supplémentaire</b>	<b>Potentiel de rendement brut supplémentaire<sup>34</sup></b>	<b>Masse salariale supplémentaire (coûts de personnel)<sup>35</sup></b>
Rapatriement des actifs fiduciaires placés à l'étranger	90 à 100 milliards de CHF	80 millions de CHF par an	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dont: investisseurs étrangers</li> <li>• dont: investisseurs suisses</li> </ul>	<p>80 à 90 milliards de CHF</p> <p>Jusqu'à 10 milliards de CHF</p>	<p>75 millions de CHF par an</p> <p>5 millions de CHF par an</p>	
Nouveaux placements d'investisseurs étrangers en Suisse	5 à 10 milliards de CHF	20 millions de CHF par an	
<b>Total</b>	<b>95 à 110 milliards de CHF</b>	<b>100 millions de CHF par an</b>	<b>55 millions de CHF par an</b>

### 5.3.2.2 Conséquences pour le financement interne des groupes et pour le cash pooling

Le passage au principe de l'agent payeur permet aux grands groupes industriels suisses de recentrer leurs activités de financement sur le territoire suisse, en leur permettant de gérer leur trésorerie centralisée (cash pools) depuis la Suisse à des conditions compétitives au plan international. Pour pouvoir structurer leurs cash pools de façon fiscalement avantageuse, les entreprises étaient jusqu'ici obligées de les expatrier, de manière à éviter le prélèvement d'un impôt anticipé et le désavantage qui en découle pour leur cash flow. Les entreprises suisses sont toutefois intéressées à pouvoir gérer leurs cash pools depuis la Suisse: d'une part, la place financière suisse offre une meilleure sécurité du droit et un éventail étoffé de prestations; d'autre part, la centralisation (physique) des fonctions de trésorerie présente un certain nombre d'avantages au plan opérationnel. Il est ainsi possible de rapatrier en Suisse diverses activités menées jusqu'ici à l'étranger dans le domaine du financement interne et du

<sup>34</sup> Notamment commission fiduciaire pour le placement et la production de la marge sur les engagements dans le cadre des activités de trésorerie.

<sup>35</sup> Estimation fondée sur une marge d'EBIT de 25 % et une part des coûts de personnel dans les coûts globaux de 75 %.

cash pooling, ce qui pourrait comporter des répercussions positives sur l'emploi et la création de valeur.

### **5.3.2.3 Conséquences pour les placements collectifs de capitaux**

Le principe de l'agent payeur constitue aussi une amélioration pour les placements collectifs de capitaux gérés en Suisse. Il renforce la compétitivité de ces placements collectifs dans la mesure où elle est déterminée par des facteurs fiscaux. Etant donné que les chances de réussite des placements collectifs de capitaux ne dépendent pas uniquement de l'impôt anticipé, mais aussi d'autres questions de régulation concernant l'accès aux marchés étrangers, le potentiel de développement des placements collectifs de capitaux suisses devrait être inférieur à celui du marché suisse des capitaux pour les obligations et les papiers monétaires.

### **5.3.2.4 Conséquences pour la gestion de fortune pour le compte de clients privés suisses**

La réforme réduit le risque que des personnes physiques domiciliées en Suisse délocalisent leur agent payeur à l'étranger et que la Suisse perde ainsi de la richesse et des emplois. Pour les contribuables indelicats qui cherchent à échapper à l'impôt anticipé et à éluder les impôts sur le revenu et sur la fortune, cette réduction est obtenue du fait que la réforme n'entrera en vigueur que lorsqu'un réseau suffisant d'échange automatique de renseignements dans les relations internationales aura éliminé ce risque. Pour les contribuables honnêtes, l'incitation à délocaliser l'agent payeur à l'étranger est contrée par la déclaration volontaire.

## **5.3.2 Objectif d'efficience**

Du point de vue de l'objectif d'efficience, le fait que les coûts de financement pour les sociétés qui pratiquent le financement interne et externe d'un groupe à partir de la Suisse ont tendance à diminuer entre en compte positivement.

Pour ce qui est des coûts d'exécution, les frais d'adaptation au passage au principe de l'agent payeur entrent en compte négativement. Ces frais restent cependant raisonnables puisque les agents payeurs ont déjà mis en place le principe de l'agent payeur dans le cadre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne et des accords sur les impôts à la source passés avec l'Autriche et le Royaume-Uni. Il faut cependant gérer deux systèmes parallèlement car le principe du débiteur ou celui de l'agent payeur s'applique suivant l'objet de l'impôt. De même, les agents payeurs et le fisc doivent également gérer à la fois la perception de l'impôt avec remboursement et le système de la déclaration.

Le passage au principe de l'agent payeur allège la charge administrative des débiteurs, car ce ne sont plus eux, mais les agents payeurs qui doivent payer l'impôt anticipé. Inversement, les charges et les risques d'exécution augmentent pour les agents payeurs.

## 6 Constitutionnalité

La Confédération doit disposer d'une base constitutionnelle explicite pour prélever des impôts. La compétence de la Confédération de prélever un impôt à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, sur les gains faits dans des loteries et sur les prestations d'assurance est inscrite à l'art. 132, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst; RS 101).

La Constitution ne pose pas de conditions particulières relatives à l'agencement de l'impôt anticipé. C'est pourquoi le législateur dispose d'une grande marge de manœuvre à cet égard. En revanche, l'art. 127, al. 1, Cst., prescrit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi (au sens d'une loi formelle). Pour l'impôt anticipé, ces questions sont réglées par la LIA qui définit notamment l'objet et le sujet de l'impôt, le barème et les bases de calcul de l'impôt. Sa perception doit assurer que les contribuables déclarent régulièrement au fisc leurs revenus imposables et la fortune dont ils proviennent. Lorsque cette garantie n'est pas nécessaire, la procédure de déclaration, fondée sur l'art. 19 ss LIA, est admise.

D'après la loi sur l'impôt anticipé, l'obligation fiscale incombe au débiteur de la prestation imposable qui est, par conséquent, le contribuable (art. 10, al. 1, LIA). Il doit déduire le montant de l'impôt anticipé en versant, virant, créditant ou imputant la prestation imposable sans égard à la personne du créancier (cf. art. 14, al. 1, LIA).

Pour garantir la perception des impôts directs sur le rendement des obligations, papiers monétaires, avoirs de clients et droits de participation étrangers, l'impôt anticipé sera désormais acquitté par un agent payeur suisse. Il devra en aller de même pour les rendements versés par un placement collectif de capitaux suisse à ses investisseurs. En outre, le principe de l'agent payeur s'appliquera également aux prestations d'assurance au sens de l'art. 7 LIA. En l'occurrence, le régime actuel de l'impôt anticipé n'est pas fondamentalement modifié et ne nécessite donc pas de modification de la Constitution:

- Pour les personnes physiques résidant en Suisse, l'imposition limitée actuellement au rendement des obligations, des avoirs de clients auprès de banques et de caisses d'épargne et des prestations d'assurance visées par l'art. 7 LIA en Suisse est étendue au rendement des obligations, des avoirs de clients auprès des banques et des caisses d'épargne et des prestations d'assurance à l'étranger. L'art. 132, al. 2, Cst., n'interdit pas une telle extension. L'objet de l'impôt, c'est-à-dire les revenus de capitaux mobiliers, et les bases de calcul demeurent donc conformes à la Constitution.

Dans ces conditions, le nouveau système de l'impôt anticipé est couvert par l'art. 132, al. 2, Cst., et demeure conforme à la Constitution.

## **7 Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse**

Avec la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse, le Conseil fédéral entend renforcer l'attrait de la place suisse et a ouvert la consultation sur ce projet le 22 septembre 2014.

L'une des mesures proposées, l'impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, a pour but de fixer des conditions fiscales compétitives pour les activités financières dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice et inciter les groupes actifs en Suisse à implanter ces activités en plus grand nombre en Suisse.

Outre l'impôt sur le bénéfice, l'impôt anticipé est aussi pertinent à cet égard du point de vue des entreprises. Dans sa forme actuelle, cet impôt fait barrage à l'implantation en Suisse de certaines activités de financement, c'est pourquoi des modifications de l'impôt sur le bénéfice ne peuvent développer leurs effets que partiellement.

La combinaison d'un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts et de la présente réforme présenterait, par la conjugaison de ses effets, un potentiel élevé de renforcement de l'attrait de la place suisse. Elle offrirait aux groupes domiciliés en Suisse des conditions-cadres hautement compétitives pour qu'ils exercent leurs activités de financement à partir de la Suisse et augmenterait la création de richesse et les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.