
Annexe 3: Contexte fiscal des opérations financières

Table des matières

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Contexte | 5 |
| 1.1. | Le groupe d'experts | 5 |
| 1.2. | Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» | 5 |
| 1.2.1. | Composition | 5 |
| 1.2.2. | Mission | 6 |
| 1.2.3. | Méthode de travail | 6 |
| 2. | Objectifs | 8 |
| 2.1 | Objectif de compétitivité de la place économique | 8 |
| 2.2 | Objectif d'efficacité | 8 |
| 2.3 | Objectifs d'équité et de répartition | 9 |
| 2.4 | Objectif fiscal | 9 |
| 3. | Conditions-cadres dans les contextes national et international, problèmes qui en résultent (vue d'ensemble de la situation fiscale actuelle) et focalisation sur l'importance du contexte fiscal | 9 |
| 3.1. | Marché des capitaux. Enjeu: pénalisation du marché suisse des capitaux due à un cadre fiscal loin d'être optimal pour les obligations et les placements collectifs. En point de mire: l'impôt anticipé | 9 |
| 3.1.1. | Avantages économiques du passage au principe de l'agent payeur | 14 |
| 3.1.2. | Avantages fiscaux du passage au principe de l'agent payeur | 16 |
| 3.2. | Opérations bancaires. Enjeu: dynamisme international. En point de mire: EAR, accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE, droit de timbre de négociation et taxes étrangères sur les transactions financières, impôt anticipé, accès aux données financières des citoyens suisses | 16 |
| 3.2.1. | Echange automatique de renseignements (EAR) | 16 |
| 3.2.2. | Droit de timbre de négociation | 18 |
| 3.2.3. | Secret bancaire en matière fiscale, droit pénal en matière fiscale, autres projets | 19 |
| 3.3. | Activités d'assurance. Enjeu: la diversité des réglementations spécifiques aux branches dans le droit fiscal en vigueur; impôts visés: droits de timbre, impôt sur le revenu, TVA | 21 |
| 3.3.1. | Adaptations envisageables du droit fiscal en vigueur | 23 |
| 3.3.2. | Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie du pilier 3b | 23 |
| 3.3.2.1. | Principe de la localisation du risque | 23 |
| 3.3.3. | Droit de timbre de négociation / TTF communautaire | 23 |
| 3.3.4. | Impôt sur le revenu concernant les assurances de rentes | 24 |
| 3.3.5. | Impôt anticipé | 24 |
| 3.4. | Exportation de services dans le secteur des banques et des assurances | 24 |
| 3.5. | Réglementation des banques et des assurances. Enjeu: exigences accrues en matière de fonds propres, accès au marché; impôts visés: impôt sur la fortune (y c. les instruments de <i>bail-in</i>), impôt sur le bénéfice, impôt sur le capital | 25 |
| 3.5.1. | Exigences accrues en matière de fonds propres | 25 |
| 3.5.2. | Accès au marché | 27 |
| 3.5.3. | Prix de transfert | 27 |
| 3.5.4. | Imposition des groupes de sociétés en Suisse | 28 |
| 3.6. | Priorités du Conseil fédéral | 29 |
| 3.7. | Restrictions budgétaires | 29 |
| 4. | Analyse économique | 30 |
| 4.1. | Marché des capitaux | 30 |
| 4.1.1. | Passage au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé | 30 |
| 4.1.2. | Exemption d'impôt temporaire pour des produits faisant l'objet d'une surveillance prudentielle | 32 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2. | Opérations bancaires | 33 |
| 4.2.1. | Clientèle privée: exploitation des déclarations EAR | 33 |
| 4.2.2. | Clientèle privée: option de déclaration en Suisse | 33 |
| 4.2.3. | Clientèle privée: échange automatique de renseignements au niveau international | 33 |
| 4.2.4. | Négoce de titres: lutte contre les conséquences extraterritoriales de la taxe sur les transactions financières | 34 |
| 4.2.5. | Négoce de titres: faire face aux éventuelles conséquences extraterritoriales de la taxe sur les transactions financières | 34 |
| 4.3. | Activités d'assurance | 35 |
| 4.3.1. | Système adéquat d'imposition des produits d'assurance | 35 |
| 4.3.2. | Examen d'un éventuel passage au principe de la localisation du risque pour le droit de timbre | 35 |
| 4.4. | Exportation de services dans le secteur des banques et des assurances | 36 |
| 4.5. | Réglementation des banques et des assurances | 37 |
| 4.5.1. | Réduction des risques liés aux prix de transfert | 37 |
| 4.5.2. | Elimination des charges multiples pesant sur les groupes | 37 |
| 5. | Recommandations destinées à faire évoluer les conditions-cadres fiscales | 37 |
| 5.1. | Marché des capitaux | 37 |
| 5.2. | Activités bancaires | 38 |
| 5.2.1. | Un cadre attrayant pour les clients faisant preuve de probité fiscale | 38 |
| 5.2.2. | Adoption de normes internationales | 38 |
| 5.2.3. | Taxe sur les transactions financières (TTF) | 39 |
| 5.3. | Activités d'assurance | 39 |
| 5.4. | Réglementation des banques et des assurances | 40 |

Liste des abréviations

| | |
|-----------------|---|
| AFC | Administration fédérale des contributions |
| AFF | Administration fédérale des finances |
| ASA | Association Suisse d'Assurances |
| ASB | Association suisse des banquiers |
| BEPS | Base Erosion and Profit Shifting, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices |
| CDF | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances |
| CDI | Convention contre les doubles impositions |
| CER | Commissions parlementaires de l'économie et des redevances |
| CER-E | CER du Conseil des Etats |
| CER-N | CER du Conseil national |
| CoCo | Contingent convertible bond, emprunt à conversion obligatoire |
| CP | Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0 |
| CSF | Conseil de stabilité financière |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101 |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFE | Département fédéral des finances |
| EAR | Echange automatique de renseignements |
| EUR | Euro |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| G20 | Groupe des vingt principaux pays industriels et émergents |
| GAFI | Groupe d'action financière |
| GBP | Great Britain pound, livre sterling |
| GLAC | Gone concern loss absorbing capacity |
| LB | Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne; RS 952.0 |
| LBA | Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier; loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0 |
| LEFin | Loi sur les établissements financiers |
| LHID | Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes; RS 642.14 |
| LIA | Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé; RS 642.21 |
| LIFD | Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct; RS 642.11 |
| Modèle d'accord | Modèle d'accord entre autorités compétentes |
| NCD | Norme commune de déclaration et de diligence raisonnable |
| Norme BRI | Norme de la Banque des règlements internationaux |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OCDE | Organisation de Coopération et de Développement Economique |
| PLR | Parti radical-libéral suisse, les Libéraux-Radicaux |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| RIE III | Réforme de l'imposition des entreprises III |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SFI | Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales |
| SIFI | Systemically important financial institution, établissements financiers d'importance systémique |
| TBTF | Too big to fail |
| TLAC | Total loss absorbing capacity |
| TTF | Taxe sur les transactions financières |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UBS | UBS SA |
| UE | Union européenne |
| USD | US-Dollar, dollar américain |

1. Contexte

1.1. Le groupe d'experts

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé de confier à un groupe d'experts bénéficiant d'une large assise la tâche d'analyser les conditions-cadres et les perspectives de la place financière et d'en déduire des recommandations. Après avoir nommé président du groupe le professeur Aymo Brunetti, et membre le professeur Susan Emmenegger, comme représentante des milieux scientifiques, le Conseil fédéral avait habilité le Département fédéral des finances à valider la liste des autres membres, dès que les autorités et le secteur privé auraient élu leurs représentants. Un mois plus tard, le 10 octobre 2013, la composition du groupe était définie et le DFF la confirmait sur mandat du Conseil fédéral en promulguant un acte dit d'institution.

La mission du groupe d'experts consistait à examiner, sans devoir subir la pression des affaires courantes et en se fondant sur la politique actuelle en matière de marchés financiers, non seulement les enjeux nationaux de la place financière, mais aussi les possibilités qui s'offrent à elle sur le plan international. Pour ce faire, il devait tenir compte des intérêts de l'ensemble de l'économie. Il a concentré ses travaux sur deux points: le renforcement de la compétitivité de la place financière suisse par l'amélioration des conditions-cadres nationales, qui doit notamment permettre d'affronter au mieux les changements structurels en cours dans le secteur financier et dans l'économie réelle, et le maintien ou l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers, en vue de conserver et de promouvoir, en Suisse, la création de valeur liée aux activités d'envergure internationale.

Pour s'acquitter au mieux de sa mission, le groupe d'experts a décidé, lors de sa première séance du 2 décembre 2013, de constituer quatre sous-groupes chargés d'approfondir chacun une thématique transversale: l'accès aux marchés financiers, les risques pour l'économie, le contexte fiscal des opérations financières ainsi que le processus de réglementation et la mise en œuvre.

1.2. Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières»

1.2.1. Composition

Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» (ci-après le sous-groupe) se composait des personnes suivantes:

Co-présidents

- Michel Demaré, président de SwissHoldings
- Adrian Hug, directeur de l'AFC

Représentants de l'économie privée

- Urs Kapalle, ASB
- Andreas Risi, UBS
- Carl Emanuel Schillig, ASA
- Martin Zogg, SwissHoldings

Représentants des autorités

- Giancarlo Kessler (jusqu'en juin 2014) et Stefan Flückiger (à partir de juillet 2014), tous deux du DFAE
- Christoph Schelling, SFI
- Fabian Baumer, AFC
- Martin Daepf, AFC
- Regine Loepfe, AFC, secrétariat scientifique

1.2.2. Mission

Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» avait pour mission de vérifier si, et si oui dans quels domaines, le traitement fiscal réservé en Suisse aux opérations du secteur financier était particulièrement défavorable par rapport aux pratiques en vigueur dans le reste du monde. Il devait pour cela analyser les obstacles fiscaux liés à l'impôt anticipé et aux droits de timbre et examiner les conséquences financières de ces obstacles pour les finances fédérales de même que les implications d'une éventuelle réforme. Il devait également analyser les conséquences possibles de décisions stratégiques imminentes en Suisse comme à l'étranger, et enfin formuler des propositions de réforme ou suggérer des actions afin d'exposer les mesures qui permettraient, séparément ou ensemble, d'améliorer la fiscalité des opérations du secteur financier en Suisse.

Le sous-groupe a évalué les différentes mesures du point de vue de leur intérêt et de leur coût pour l'ensemble de l'économie. Il a également tenu compte de leurs conséquences sur les politiques budgétaire et étrangère, y compris la question de la compensation financière, sans jamais perdre de vue l'attrait ni la qualité de la place financière et économique suisse.

Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» devait achever sa mission en proposant au groupe d'experts des mesures économiquement viables, élaborées à partir de ses conclusions, de même que des recommandations quant à d'éventuelles modifications aux niveaux de la loi et de l'ordonnance.

1.2.3. Méthode de travail

Généralités

Nombre de séances

Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» s'est réuni dix fois au cours de l'année 2014, aux dates suivantes: 5 février, 21 février, 19 mars, 24 mars, 22 mai, 20 juin, 18 août, 5 septembre, 1^{er} octobre et 12 novembre. Toutes les séances ont eu lieu à Berne.

Méthode de travail

Les membres du sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» étaient tous d'accord pour ne restreindre les débats en aucune manière. Plutôt que d'écarter les projets et les procédures législatives en cours, ils les ont intégrés à leurs discussions.

Pour structurer leur approche, ils ont consacré leurs deux premières séances à l'élaboration d'une liste de sujets, qui leur a servi à la fois d'ordre du jour et de projet de structure pour le rapport final. Voici les problématiques qu'ils ont choisi de traiter:

- *pénalisation du marché suisse des capitaux due à un cadre fiscal loin d'être optimal pour les obligations et les placements collectifs avec, en point de mire, l'impôt anticipé;*
- *dynamisme international des opérations bancaires avec, en point de mire, les sujets fiscaux suivants: efforts en faveur de l'échange automatique de renseignements (EAR), révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE, droit de timbre de négociation et taxes étrangères sur les transactions financières, impôt anticipé (plus particulièrement le traitement fiscal de ce qu'on appelle les *bail-in bonds* ou obligations de renflouement interne, qui visent à accroître les fonds propres), et accès des autorités fiscales suisses aux données financières des citoyens suisses;*

- *opérations d'assurance*: difficultés posées par différents régimes sectoriels du droit fiscal en vigueur, avec en point de mire les droits de timbre, l'impôt sur le revenu et la TVA;
- *réglementation des banques et des assurances*: difficultés posées par la hausse des exigences en matière de fonds propres et par l'accès au marché, avec, en point de mire, l'impôt anticipé (y compris les instruments de renflouement interne), l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital.

Un thème prioritaire par séance

Le sous-groupe a déterminé pour chaque séance un thème prioritaire, qui a fait chaque fois l'objet d'une présentation avant d'être analysé en détail et placé dans un contexte international. Il s'est ainsi penché sur l'impôt anticipé frappant les emprunts, les requêtes du secteur bancaire (concernant la taxe européenne sur les transactions financières et la problématique des prix de transfert, hors *bail-in bonds* et impôt anticipé), les aspects spécifiques à l'assurance, l'imposition multiple au sein d'un groupe et la problématique des prix de transfert.

Consultation d'experts

Le sous-groupe a par ailleurs invité des experts à participer à certaines de ses séances. Lors du débat sur l'impôt anticipé, il a ainsi sollicité l'avis d'un spécialiste de l'AFC et d'un autre de la FINMA, lequel lui a notamment présenté la problématique des *bail-in bonds* du point de vue de l'autorité de surveillance. D'autres spécialistes de l'AFC sont venus s'exprimer ponctuellement sur les opérations d'assurance et sur la question des prix de transfert.

Recommandations

A l'issue de ces débats, le sous-groupe a formulé une série de recommandations.

Particularités

Rapports intermédiaires à l'intention du groupe d'experts ou du Conseil fédéral

Le sous-groupe a constaté dès le début de ses travaux que deux sujets qu'il entendait traiter en profondeur, à savoir la réforme de l'impôt anticipé et l'EAR, se trouvaient à un stade déjà avancé du processus politique. Jugeant peu judicieux de présenter dans le rapport final un sujet ayant déjà fait l'objet d'une décision par le Conseil fédéral, le sous-groupe a convenu avec le groupe d'experts de rédiger sur chacun de ces sujets un rapport intermédiaire qu'il soumettrait ensuite au groupe d'experts pour approbation et pour transmission au Conseil fédéral.

Le secrétariat scientifique du sous-groupe a transmis ces deux documents au groupe d'experts le 7 mai 2014.

Rapport intermédiaire sur l'échange automatique de renseignements (EAR)

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a approuvé les mandats de négociation sur l'introduction de l'EAR en matière fiscale avec des Etats partenaires.

Rapport intermédiaire sur la réforme de l'impôt anticipé

Le 16 juin 2014, le groupe d'experts a transmis le rapport intermédiaire sur la réforme de l'impôt anticipé à l'attention de la cheffe du département après l'avoir examiné et y avoir apporté quelques modifications. Le 2 juillet 2014, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer, en collaboration avec le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en ma-

tière de marchés financiers, un projet de révision législative visant à perfectionner l'impôt anticipé de manière notamment à faciliter les augmentations de capital en Suisse, y compris l'émission de *bail-in bonds* par les grandes banques.

2. Objectifs

La politique fiscale a pour but premier la perception des recettes publiques conformément à l'objectif fiscal. Or, dans le cadre d'une politique fiscale rationnelle, cette perception n'a pas lieu n'importe comment, mais en tenant compte d'objectifs d'allocation, d'équité fiscale et de répartition. En matière d'allocation, on distingue l'objectif d'efficience de l'objectif de compétitivité de la place économique. Les objectifs d'équité fiscale et de répartition relèvent d'une répartition équitable de la charge fiscale ou d'une distribution secondaire équilibrée des revenus et de la fortune.

Les travaux relatifs à la stratégie en matière de marchés financiers visent avant tout à améliorer les conditions-cadres applicables aux opérations financières sur les marchés financiers suisses. Ils impliquent, au besoin, la modification des règlements fiscaux lorsqu'ils sont contraires aux objectifs d'efficience ou de compétitivité de la place économique. Ils doivent cependant tenir également compte des autres objectifs de la politique fiscale, objectifs d'équité et de répartition d'une part, objectif fiscal de l'autre. Du moins doivent-ils veiller à ne pas entraver leur réalisation.

2.1 Objectif de compétitivité de la place économique

Un bon système fiscal se distingue dans la concurrence relative aux bases fiscales mobiles. Il empêche l'évasion de ces bases vers d'autres collectivités territoriales tout en favorisant l'arrivée de nouvelles bases fiscales. Il offre des conditions fiscales favorables dans les domaines suivants:

- choix d'un site pour les entreprises;
- choix d'un domicile pour les personnes physiques;
- placements financiers;
- vente de biens et services.

Tous ces points, sauf le deuxième, qui n'est pas prioritaire ici, sont concernés par les conditions-cadres fiscales applicables aux opérations financières.

La compétitivité de la place économique dépend également de la sécurité juridique et de la prévisibilité du système. La sécurité juridique permet de connaître à l'avance les conséquences fiscales d'une transaction donnée, la prévisibilité du système assure aux sujets économiques que la réglementation fiscale est stable à moyen terme et notamment qu'elle ne subira aucune modification avec effet rétroactif. Pour les personnes exerçant des activités transfrontalières, la sécurité juridique et la prévisibilité sont aussi importantes dans le pays d'origine qu'à l'étranger.

2.2 Objectif d'efficience

L'objectif d'efficience fiscale comporte plusieurs volets: charges supplémentaires faibles, charges d'exécution faibles, correction des défaillances du marché et stabilisation macroéconomique. La charge fiscale supplémentaire produit les effets fiscaux les plus importants. Il est donc essentiel qu'elle reste la plus faible possible.

Le présent rapport met au premier plan les charges supplémentaires faibles et les charges d'exécution faibles.

- *Charges supplémentaires faibles*: sur les marchés ne subissant aucun effet externe, le système fiscal doit restreindre aussi peu que possible les incitations à la performance et fausser aussi peu que possible les décisions des sujets économiques. Il

en résulte des charges fiscales supplémentaires faibles, ce qui garantit un niveau de prospérité élevé.

- *Charges d'exécution faibles*: les charges d'exécution doivent être faibles, qu'il s'agisse des frais de perception incombant au fisc ou des frais d'acquiescement incombant aux contribuables.

Il ne traite pas les paramètres suivants:

- *Internalisation des effets externes (objectifs incitatifs)*: si des effets externes surviennent, il est possible de les internaliser au moyen d'une taxe d'incitation. Les taxes d'incitation contribuent également à la prospérité en corrigeant les distorsions du marché consécutives à des effets externes.
- *Stabilisation macroéconomique*: les impôts peuvent aussi contribuer à l'exploitation optimale des facteurs de production et à l'atténuation d'éventuelles fluctuations conjoncturelles.

2.3 Objectifs d'équité et de répartition

Les objectifs d'équité et de répartition relèvent d'une répartition équitable de la charge fiscale ou d'une distribution secondaire équilibrée des revenus et de la fortune.

A cet égard, le présent rapport porte principalement l'équité fiscale horizontale, qui exige que des situations semblables soient imposées de la même manière.

L'équité fiscale verticale et l'objectif de redistribution intragénérationnelle interviennent à titre subsidiaire.

- *Equité fiscale verticale*: imposition plus ou moins forte des personnes physiques selon leur capacité économique.
- *Objectif de redistribution*: correction de la distribution primaire des revenus et de la fortune en vue d'une distribution secondaire plus équilibrée.

2.4 Objectif fiscal

L'objectif fiscal est de permettre le financement des tâches de l'Etat, lesquelles découlent des objectifs d'allocation et de répartition. Les recettes fiscales s'adaptent facilement à l'évolution des besoins de financement.

En ce qui concerne l'objectif fiscal, le présent rapport s'attache au moins à maintenir les recettes fiscales à leur niveau actuel.

3. Conditions-cadres dans les contextes national et international, problèmes qui en résultent (vue d'ensemble de la situation fiscale actuelle) et focalisation sur l'importance du contexte fiscal

3.1. Marché des capitaux. Enjeu: pénalisation du marché suisse des capitaux due à un cadre fiscal loin d'être optimal pour les obligations et les placements collectifs. En point de mire: l'impôt anticipé

Contexte national

Se référant au rapport intermédiaire sur la réforme de l'impôt anticipé du groupe d'experts «Développement de la stratégie en matière de marchés financiers»¹, le Conseil fédéral a chargé le DFF début juillet 2014 d'élaborer, en collaboration avec le groupe d'experts, un projet de réforme de l'impôt anticipé destiné à la consultation.

Il entend, par cette réforme, supprimer les restrictions actuelles et renforcer le marché suisse des capitaux, lequel est actuellement peu attrayant pour les investisseurs étrangers en raison de la complexité administrative de l'impôt anticipé, avec une possibilité de remboursement limitée.

- *Restrictions pour la place économique:* les restrictions incitent les investisseurs étrangers à éviter les obligations suisses, ce qui atténue nettement la demande de nouvelles émissions dans notre pays. Aussi les grandes entreprises nationales tentent-elles fréquemment d'échapper à la charge fiscale en organisant leur financement par l'intermédiaire de sociétés étrangères. Elles évitent ainsi d'avoir à payer à leurs créanciers des intérêts plus élevés en guise de compensation. Par conséquent, les entreprises doivent assurer l'entretien des structures étrangères. La fonction de garantie de l'impôt anticipé manque en partie son objectif. Les PME suisses sans représentation à l'étranger ne peuvent par contre effectuer de Suisse aucune transaction internationale sur le marché des capitaux, y compris pour se procurer des euros, des livres sterling ou des dollars américains, car les revenus du capital sont soumis à l'impôt anticipé en cas d'utilisation des fonds en Suisse. Elles sont donc contraintes de recourir à d'autres instruments de financement.
- *Restrictions pour la place financière:* il n'existe actuellement qu'un marché des capitaux très limité pour les obligations d'entreprise suisses. Un marché plus fort attirerait un certain nombre d'établissements financiers nationaux car il leur permettrait de proposer les services qui s'y rattachent tout en générant une valeur ajoutée supplémentaire en Suisse. Par ailleurs, l'impôt anticipé pose également problème en ce qui concerne l'émission en Suisse d'instruments de capital visant à absorber les pertes. Le dispositif TBTF oblige d'ores et déjà les deux grandes banques à émettre en Suisse des instruments de ce type tels que les *CoCo* (*contingent convertible bonds*, soit des emprunts à conversion obligatoire) ou les *write-off bonds* (emprunts assortis d'un abandon de créances). Pour permettre leur placement auprès d'investisseurs internationaux, il a été décidé d'exonérer les *CoCo* et les emprunts assortis d'un abandon de créance de l'impôt anticipé jusqu'à la fin 2016. L'expiration de ce délai et la hausse des exigences en matière de capitaux de tiers visant à absorber les pertes (*bail-in bonds*) rendront bientôt nécessaire une révision générale de la question de l'impôt anticipé en relation avec la réglementation TBTF (cf. ch. 3.5.1).
- *Etablissement de produits et services internationaux:* la gestion de cash pools est moins avantageuse fiscalement en Suisse que dans d'autres pays, aussi ces activités ont-elles été majoritairement délocalisées à l'étranger. Les banques suisses n'ont pas assez d'activités commerciales à l'étranger et ne sont pas en mesure d'assurer le suivi complet de cash pools étrangers, même ceux d'entreprises suisses. Les placements collectifs de capitaux pâtissent eux aussi de la complexité accrue des possibilités de remboursement. Pour plus de détails sur les placements de capitaux, nous renvoyons au rapport «Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht» du groupe de travail mixte de février 2014².

¹ Renvoi à la version du rapport intermédiaire sur la réforme de l'impôt anticipé qui a été remise au Conseil fédéral

² Cf. le rapport «Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht» (pas de version française) du groupe de travail mixte de février 2014, p. 48 ss

- *Lacunes de la fonction de garantie pour les investisseurs suisses*: le système actuel d'impôt anticipé comporte des lacunes en ce qui concerne la garantie des intérêts perçus par les investisseurs suisses. A titre d'exemple, les intérêts perçus sur des emprunts étrangers ne sont pas imposés, d'où un risque de malhonnêteté fiscale.

En raison de la réglementation fiscale actuelle, les entreprises suisses émettent leurs obligations principalement à l'étranger, ce qui représente pour la Suisse une perte en matière de création de valeur, d'impôt sur les bénéfices et d'impôt sur le revenu.

Contexte international

Du fait de l'impôt anticipé suisse et de l'attrait limité du marché suisse des capitaux par comparaison avec d'autres pays, les émissions ont principalement lieu à l'étranger, y compris pour les débiteurs ou les garants suisses, les autres pays ne prélevant généralement pas d'impôt résiduel sur les intérêts.

L'émission en Suisse de *bail-in bonds* et le futur traitement des *CoCo* et des emprunts assortis d'un abandon de créance posent des problèmes particuliers qui appellent, de plus, une solution urgente. Il est probable que le concept des *bail-in bonds* proposé par le Conseil de stabilité financière (CSF) soit adopté prochainement³.

Enjeux

Compte tenu des problèmes évoqués ci-dessus, le Conseil fédéral et le groupe d'experts suggèrent le passage au principe de l'agent payeur, sauf pour les rendements de participations suisses. Le groupe d'experts recommande de faire avancer le projet comme hautement prioritaire. Cette réforme permettrait de renforcer significativement l'attrait de la place financière et donc de la place économique suisses, en éliminant un obstacle déterminant à la constitution d'un marché national pour l'émission de capitaux étrangers. Elle marquerait de plus une étape importante vers l'intégration des *bail-in bonds* dans le régime TBTF de la Suisse, car seule l'émission de tels instruments rendue possible par cette réforme garantirait la possibilité, en cas de crise, d'amortir ou de convertir ces titres en capital propre avec une sécurité juridique suffisante. Par ailleurs, l'instauration de l'EAR au niveau international réduira considérablement les possibilités de se soustraire aux obligations en recourant à des banques étrangères, ce qui est un élément favorable pour la réforme. Le principe de l'agent payeur permettrait d'appliquer une fiscalité plus différenciée et de remédier plus particulièrement aux difficultés suivantes:

- *Attrait limité du marché des capitaux*: le manque d'attrait du marché suisse des capitaux pour les investisseurs étrangers nécessite une réforme de l'impôt anticipé qui supprime les inconvénients actuels. A l'heure actuelle, les investisseurs étrangers évitent les obligations de débiteurs suisses, faute de pouvoir demander le remboursement intégral de l'impôt anticipé, si ce n'est au prix de lourdes formalités administratives. Aussi les grandes entreprises suisses ont-elles presque toutes renoncé à émettre des obligations en Suisse. Le passage au principe de l'agent payeur mettrait un terme à cette incitation inopportune, contribuant ainsi dans une large mesure au développement d'un marché suisse des capitaux compétitif. Le potentiel considérable de cette réforme est évident depuis bien longtemps, mais les développements récents concernant l'EAR et les *bail-in bonds* (cf. ci-dessous) offrent actuellement une occasion unique d'accélérer cette réforme et de l'attacher à une décision politique. Les places économique et financière ne peuvent qu'y trouver leur compte.
- *Accès aux marchés internationaux des capitaux*: la suppression de l'impôt anticipé sur les flux de capitaux transfrontaliers, surtout dans le cas du financement de

³ Lors du sommet du G20 qui s'est tenu les 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane, le CSF a publié une proposition portant sur une norme minimale qualitative et quantitative concernant le capital capable d'absorber les pertes (*total loss absorbing capacity*, TLAC, cf. aussi le rapport du sous-groupe Risques pour l'économie).

groupes de sociétés, vise en particulier à favoriser l'accès de grandes et de moyennes entreprises suisses au marché des capitaux.

- *Problème des bail-in bonds*: le futur rôle des *bail-in bonds* dans la réglementation TBTF est l'un des principaux moteurs de la réforme. S'ils sont émis en Suisse, et à cette condition seulement, ils pourront intervenir dans le redressement d'une grande banque suisse. Pour que ce concept aboutisse en temps utile et pour permettre aux banques d'importance systémique d'émettre à l'avenir des *bail-in bonds* en Suisse, il faut exonérer ces derniers de l'impôt anticipé. Il faut en outre proroger les dérogations applicables aux *CoCo* et aux emprunts assortis d'un abandon de créance jusqu'à l'instauration d'un impôt à l'agent payeur.
- *Cash pools*: la réforme de l'impôt anticipé permettrait aussi de remédier au désavantage fiscal de la Suisse par rapport à l'étranger, qui génère un risque d'exode de *cash pools*. Les grands groupes industriels suisses pourraient ainsi concentrer leurs activités de financement sur le sol suisse.
- *Fonction de garantie*: pour augmenter l'honnêteté fiscale, il faut instaurer la garantie des titres étrangers des investisseurs suisses. En effet, le passage au principe de l'agent payeur n'implique pas forcément de soumettre les rendements de participation suisses à ce principe. Il y a deux avantages à les en exonérer: on déchargerait les entreprises de la place économique d'obligations supplémentaires au titre de l'agent payeur, et on réduirait le risque financier de la réforme pour le fisc.

Dans ce contexte, le groupe d'experts suggère d'intégrer le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur dans une stratégie globale et dans un concept de politique fiscale. Quant à savoir si le principe de l'agent payeur atteindra les objectifs visés, cela dépendra en grande partie de son aménagement. Vu la complexité des liens de causalité, l'aménagement «en cavalier seul» du principe de l'agent payeur pourrait avoir des conséquences néfastes pour la place économique suisse.

Selon le groupe d'experts, les principaux objectifs de cette réforme visent à:

1. redynamiser le marché des capitaux de tiers;
1. trouver en temps utile une solution pour les *bail-in bonds* et prolonger le régime d'exception applicable aux *CoCo* et aux emprunts assortis d'un abandon de créance;
2. sauvegarder les intérêts fiscaux de la Confédération, des cantons et des communes.

Sur la base des incidences d'un passage généralisé ou partiel au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé et compte tenu des opportunités et des aléas qui y sont liés, le groupe d'experts considère que les priorités sont celles indiquées ci-après. En cas de divergences d'opinions, ou si des éclaircissements sont nécessaires quant à l'aménagement de ce passage, les points seront débattus un par un.

1. *Passage au principe de l'agent payeur, sauf pour les rendements de participations suisses*: il est proposé de généraliser le principe de l'agent payeur. De ce fait, l'impôt anticipé sera dû également sur les placements étrangers détenus auprès d'agents payeurs suisses.

L'unique exception au passage au principe de l'agent payeur concerne les rendements de participations suisses, qui pourraient rester soumis au principe du débiteur. Voici les raisons de ce régime d'exception:

- les entreprises de la place industrielle ne seront pas soumises aux obligations d'imposition anticipée incombant à l'agent payeur;

- l'avantage supplémentaire de l'assujettissement des dividendes au principe de l'agent payeur sera nettement moindre pour le marché suisse des capitaux propres que pour celui des capitaux de tiers ;
 - par ailleurs, les risques financiers encourus par le fisc pourront être maintenus à un bas niveau sachant que les recettes considérables que génère actuellement l'impôt anticipé sur les rendements de droits de participation suisses seront préservées.

En cas de passage partiel au nouveau système, il conviendra de veiller tout spécialement au régime de distribution et de thésaurisation de revenus provenant de placements collectifs suisses. Plusieurs variantes sont envisageables:

- a) maintien du principe du débiteur;
- b) passage généralisé au principe de l'agent payeur;
- c) passage partiel au principe de l'agent payeur tout en maintenant le principe du débiteur sur les revenus transférés issus de droits de participation.

2. *Perception de l'impôt restreinte aux personnes physiques résidant en Suisse:* la perception de l'impôt sur les revenus selon le principe de l'agent payeur sera restreinte aux personnes physiques résidant en Suisse en tant qu'ayants droit économiques, pour lesquelles la fonction de garantie fonctionne. Les agents payeurs suisses, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'impôt à la source libératoire vis-à-vis de l'Autriche et du Royaume-Uni et comme ce le sera plus tard dans le cadre de l'EAR à l'échelle internationale, passeront par des structures telles que des sociétés de domicile, des trusts et des manteaux d'assurance, en recourant aux règles du *know-your-customer* (connaissance du client), d'ores et déjà applicables en vertu de la réglementation sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Les comptes et dépôts détenus dans des banques étrangères échappent en principe au champ d'application du principe de l'agent payeur dans le contexte de l'impôt anticipé.
3. *Examen de l'instauration d'une procédure de déclaration volontaire:* on pourrait accorder un droit d'option aux personnes physiques résidant en Suisse. En l'espèce, elles auraient le choix entre acquitter l'impôt anticipé sur leurs revenus en application du principe de l'agent payeur ou déclarer ces revenus au fisc. Une telle option de déclaration n'est certes pas impérative pour la réalisation du projet mais elle permettrait d'éviter à l'investisseur suisse qui se conduit en bon contribuable une déduction d'impôt peu attrayante à ses yeux. Comme l'impôt anticipé sur les revenus de droits de participation (détenus directement) continuera d'être perçu selon le principe du débiteur, il n'existe a priori aucune possibilité de déclaration volontaire des revenus en question.
4. *Renoncement à l'impôt résiduel sur les revenus d'intérêts:* sur le plan international, il ne sera pas perçu d'impôt résiduel sur les revenus suisses de capitaux de tiers, intérêts des avoirs bancaires inclus. Les revenus de droits de participation (détenus directement) resteront redevables de l'impôt anticipé de 35 % avec prise en compte par l'Etat de résidence de l'impôt résiduel selon la CDI. Ce renoncement à l'impôt résiduel sur les intérêts tient, d'une part, à la crainte de voir le marché suisse des capitaux manquer d'attrait pour les fonds de tiers et, d'autre part, au fait que le manque à gagner résultant du renoncement à l'impôt résiduel sur les intérêts serait assez insignifiant.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) voit dans le renoncement total à l'impôt résiduel sur les revenus des capitaux de tiers un risque considérable de soustraction fiscale au cas où le futur système international de l'EAR (cf. ch. 5 ci-dessous) révélerait de graves lacunes sur le plan géographique ou matériel. C'est la raison pour laquelle il faut aspirer en matière d'EAR à un accord international incluant les pays où opèrent les principaux acteurs du marché.

5. *Harmonisation du passage au principe de l'agent payeur avec l'instauration de l'EAR à l'échelle internationale:* les assujettis suisses pourraient être tentés de confier leurs avoirs non déclarés à des banques ou des agents payeurs étrangers et de contourner la garantie fiscale envisagée selon le principe de l'agent payeur. L'introduction prévue de l'EAR à l'échelle internationale empêchera de recourir à des agents payeurs étrangers à cette fin. Par conséquent, le passage effectif du principe du débiteur à celui de l'agent payeur devra être coordonné avec la mise en œuvre de l'EAR sur le plan international.
6. *Levée de l'autolimitation dans le cadre de l'assistance administrative fiscale:* le fisc suisse devra pouvoir exploiter les déclarations reçues de l'étranger. L'autolimitation en vigueur dans la loi sur l'assistance administrative fiscale doit être abandonnée, c'est un préalable au principe de l'agent payeur.
7. *Abandon de la pratique consistant à garantir des emprunts étrangers en Suisse:* sachant que les emprunts suisses comme les emprunts étrangers sont soumis à l'impôt anticipé selon le principe de l'agent payeur, qu'aucun impôt résiduel n'est perçu sur les intérêts et qu'il est prévu d'instaurer l'EAR à l'échelle internationale, la distinction entre ces deux types d'emprunt perd de sa signification au regard de l'impôt anticipé. Il sera donc possible d'abandonner – sans solution de remplacement – la pratique consistant à garantir des emprunts étrangers en Suisse. En outre, les emprunts émis par une filiale à l'étranger et garantis par sa maison mère en Suisse ne seront pas attribués au garant suisse, d'où des avantages pour les groupes opérant en Suisse.
8. *Régime dérogatoire temporaire pour les bail-in bonds jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision:* dans le contexte du projet global d'agent payeur, il est prévu d'instaurer pour les *bail-in bonds* – jusqu'à l'entrée en vigueur des autres dispositions de la loi révisée sur l'impôt anticipé – un régime dérogatoire temporaire analogue à la réglementation en vigueur et prolongée applicable aux *CoCo* et aux emprunts assortis d'un abandon de créance, régime qui consistera en l'exonération de l'impôt anticipé. En tant que volet du projet de passage partiel au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé, ce régime d'exception devrait entrer en vigueur plus tôt à titre de disposition transitoire.
9. *Délai transitoire pour les agents payeurs:* un délai de deux ans sera accordé aux agents payeurs pour leur faciliter la mise en œuvre du principe qui leur sera applicable. Le projet entrera en vigueur le 1er janvier suivant l'expiration de ce délai. Lors de l'introduction du principe de l'agent payeur, il s'agira de réduire au minimum les coûts et charges des agents payeurs. A cet effet, les modalités de correction d'un impôt non prélevé par erreur devront être fixées en étroite collaboration avec le secteur (par ex. concernant les intérêts moratoires ou la communication a posteriori au lieu du paiement de l'impôt), et l'indemnisation de l'agent payeur pour les coûts liés à la procédure de retenue à la source devra être examinée.

3.1.1. Avantages économiques du passage au principe de l'agent payeur

L'instauration du principe de l'agent payeur simplifiera l'accès de toute l'économie au marché des capitaux, augmentera l'attrait de la place financière suisse (marchés financier et monétaire) et permettra la gestion de *cash pools* en Suisse. Elle présente les avantages suivants:

- *Attrait accru de la place financière (marchés financier et monétaire)⁴.* Le potentiel de rendement lié à l'intensification de l'attrait du marché des capitaux s'élève à quelque

⁴ Estimation des grandes banques sur la base de quatre hypothèses centrales:

1. Il y aura création d'un marché équitable (*level playing field*) par rapport aux impôts de garantie sur d'autres marchés financiers.

280 millions de francs si l'on prend en compte les revenus bruts (c'est-à-dire avant déduction des frais éventuels) tout au long de la chaîne de création de valeur. Pour ce qui est des revenus générés sur le marché des capitaux (environ 180 millions de francs), cela concerne plus particulièrement les banques d'investissement chef de file et les syndicats, les conseillers juridiques et fiscaux et la révision d'entreprise *sur le marché primaire*, et les bourses et les banques *sur le marché secondaire*. Pour ce qui est des revenus générés sur le marché monétaire (environ 100 millions de francs), cela concerne notamment les commissions fiduciaires lors de placements et la génération de la marge passive en trésorerie. Le potentiel estimé se réfère, du point de vue des activités des grandes banques liées au marché des capitaux, à l'ensemble du marché des capitaux (tous types d'émission, tous émetteurs). Aussi ne reflète-t-il pas l'intégralité des effets individuels positifs supplémentaires, pour les banques cantonales et les banques de taille moyenne, par exemple (émissions transfrontalières) et pour l'économie réelle (multiplicateurs de financement simplifié). Il ne tient pas compte non plus des éventuels effets d'éviction (substitution de financements au moyen d'emprunts par des financements sur le marché des capitaux).

Les moteurs de ce potentiel sont les suivants:

- Grâce à la simplification de l'accès au marché des capitaux et à l'attrait plus élevé de ce marché (hausse de la demande étrangère notamment), les nouvelles émissions effectuées sur le marché suisse des capitaux généreront des revenus de *180 millions de francs*:
 - Les grandes banques estiment que les nouvelles affaires de l'économie réelle généreront sur la place financière des revenus supplémentaires d'environ *70 millions de francs* (volume global supplémentaire de 10 à 15 milliards de francs par an), à raison de 60 millions pour les revenus issus du volume d'émission supplémentaire d'emprunts d'émetteurs suisses cotés en Suisse (volume global supplémentaire de 5 à 10 milliards par an) et de 10 millions pour les nouvelles affaires avec cotation transfrontalière d'emprunts d'entreprises suisses (volume global supplémentaire pouvant atteindre 5 milliards par an)⁵.
 - *70 millions de francs* de revenus supplémentaires seront générés par l'émission d'instruments de capital de renflouement interne exigés par la réglementation (volume supplémentaire global d'environ 10 à 20 milliards de francs par an, pour un total d'environ 50 à 80 milliards).
 - Le retour sur la place financière suisse d'émissions d'emprunts étrangères existantes grâce à l'attrait renforcé du marché des capitaux générera à court et moyen termes un volume d'émissions et donc de négoce présentant un potentiel de rendement supplémentaire d'environ 40 millions de francs (volume supplémentaire global d'environ 5 à 15 milliards de francs par an).
- Le retour d'avoirs fiduciaires placés à l'étranger représente un potentiel de rendement d'environ 100 millions de francs pour, du point de vue des grandes banques, l'ensemble de la place financière. Sur cette somme, 80 millions de francs correspondent à des revenus supplémentaires dus au retour de placements fiduciaires, dont 75 millions pour des investisseurs étrangers (volume global d'environ 80 à 90 milliards de francs) et 5 millions pour des investisseurs

2. Les entreprises suisses ayant leur siège en Suisse seront plus enclines à rapatrier l'émission de leurs obligations qu'elles réalisent pour l'instant à l'étranger.

3. Les investisseurs étrangers s'intéresseront davantage aux emprunts et aux dépôts exonérés d'impôt en Suisse (mobilité des flux de capitaux étrangers), car un placement suisse à taux fixe libre d'impôt (en particulier les obligations suisses par rapport aux obligations étrangères) est attrayant du point de vue international.

4. Bon nombre de clients souhaitent une simplification de la structure de placement et des placements directs de liquidités en Suisse, ce qui aurait pour conséquence le transfert d'une partie des placements de fonds fiduciaires vers des dépôts suisses exemptés de l'impôt anticipé pour les investisseurs étrangers.

⁵ Estimation des grandes banques

suisses⁶ (volume global pouvant atteindre 10 milliards de francs). Les nouveaux placements d'investisseurs étrangers en Suisse généreront quant à eux 20 millions de francs (volume global de 5 à 10 milliards de francs).

- *Le potentiel de rendement* générera aussi une création de valeur bénéfique aux travailleurs. Avec une marge EBIT estimée à 25 % et des frais de personnel représentant 75 % des frais globaux, cette valeur ajoutée atteindra près de 100 millions de francs pour le marché des capitaux et près de 55 millions pour le marché monétaire.
- *Possibilité de gérer des cash pools en Suisse*: le passage au modèle de l'agent payeur permettra de gérer en Suisse des *cash pools* d'entreprises suisses. Jusqu'à présent, les entreprises étaient obligées d'établir leur *cash pool* à l'étranger pour l'optimiser fiscalement, c'est-à-dire éviter le prélèvement d'un impôt anticipé et donc un désavantage en termes de cash-flow. Elles préféreraient cependant pouvoir gérer leur *cash pool* en Suisse parce que, d'une part, la place financière offre une sécurité juridique plus élevée et un éventail de services complet et que, d'autre part, le regroupement (physique) de fonctions de trésorerie présente des avantages opérationnels.
- *Retour d'opérations de financement de groupes de sociétés*: le retour en Suisse d'opérations de financement de groupes de sociétés devrait avoir des effets positifs sur l'emploi et sur la création de valeur.

3.1.2. Avantages fiscaux du passage au principe de l'agent payeur

L'impôt anticipé a généré ces dernières années des recettes de quelque 5,0 milliards de francs par an en moyenne, et même de 5,7 milliards en 2013⁷. La majeure partie de ces recettes est liée à des actions, qu'un passage partiel au principe de l'agent payeur n'affecterait en rien. Les conséquences financières seront quantifiées dans la mesure du possible en vue du projet destiné à la consultation.

3.2. Opérations bancaires. Enjeu: dynamisme international. En point de mire: EAR, accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE, droit de timbre de négociation et taxes étrangères sur les transactions financières, impôt anticipé, accès aux données financières des citoyens suisses

3.2.1. Echange automatique de renseignements (EAR)

Contexte international

L'OCDE a publié en février 2014 les éléments de base d'une norme mondiale d'EAR. Elle a achevé ses travaux sur ce sujet en juin 2014. Le Conseil de l'OCDE, organe suprême de l'organisation, a approuvé le projet global à la mi-juillet 2014. Cette norme comprend:

- un modèle d'accord entre autorités compétentes (modèle d'accord);
- la norme commune de déclaration et de diligence raisonnable (NCD);
- des commentaires sur le modèle d'accord et sur la NCD;
- des principes d'harmonisation des systèmes informatiques.

Lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres qui s'est déroulée les 6 et 7 mai 2014, les 34 Etats membres de l'OCDE (y compris la Suisse), 14 autres pays⁸ et l'Union européenne ont adopté une déclaration commune relative à l'EAR. Cette déclaration

⁶ En raison de l'extension de la fonction de garantie aux revenus étrangers

⁷ Impôts en vigueur de la Confédération, des cantons et des communes, 2014

⁸ Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Inde, Indonésie, Lettonie, Lituanie, Malaisie, République populaire de Chine, Singapour. L'Andorre a approuvé la déclaration le 18 juin 2014.

politique confirme la volonté de combattre la fraude et la soustraction d'impôt et la détermination à mettre en œuvre la norme rapidement. 48 Etats et territoires se sont engagés à mettre en place l'EAR dès septembre 2017⁹.

Les ministres des finances du G20 ont confirmé la nouvelle norme lors de leur réunion de septembre 2014. Les Etats membres du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) ont été invités à déclarer lors de la réunion plénière de l'institution en octobre 2014 s'ils comptaient mettre en œuvre la norme d'EAR de l'OCDE, et si oui dans quel délai. Le Forum mondial a depuis intégré ces renseignements dans son rapport annuel. Il y répartit les Etats et territoires en trois catégories : (i) ceux qui procéderont au premier échange de renseignements en 2017, (ii) ceux qui le feront en 2018 et (iii) ceux qui n'ont pas encore fait connaître leur décision quant à la norme¹⁰. Il soumettra ces informations au G20 en novembre 2014, dans un rapport spécifique.

Contexte national

La Suisse s'est beaucoup impliquée dans le développement de la norme d'EAR. Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a pris acte du rapport du 6 juin 2013 établi par le premier groupe d'experts «Développement de la stratégie en matière de marchés financiers» mis en place par le DFF et formulé des exigences concernant la norme mondiale d'EAR. Il exigeait alors que cette norme:

- soit unique;
- englobe toutes les formes juridiques, y compris les trusts et les sociétés de domicile;
- satisfasse aux exigences élevées posées en matière de respect du principe de la spécialité et des dispositions sur la protection des données;
- garantisse la réciprocité.

Le deuxième groupe d'experts a exposé sa position au Conseil fédéral à la mi-mai 2014. Compte tenu du fait que la norme devait être au point à l'été 2014 et que de nombreux Etats s'étaient engagés à l'appliquer, il considérait qu'il n'était pas trop tôt pour lancer les travaux de mise en œuvre dans notre pays, d'autant que pour l'opinion internationale il était important, une fois la norme adoptée, qu'elle soit appliquée rapidement, surtout par des places financières comme la Suisse. Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a approuvé des mandats de négociation sur l'introduction de la nouvelle norme d'EAR avec l'UE, les Etats-Unis et d'autres Etats. Une loi d'application sera par ailleurs nécessaire en droit interne. Le Conseil fédéral a l'intention d'instaurer en temps utile les bases légales nécessaires à l'application de l'EAR, de manière à ce que les établissements financiers suisses puissent, dès 2017, commencer à collecter les données concernant les comptes des contribuables étrangers. Un premier échange de renseignements pourrait ainsi avoir lieu en 2018. Pour ce faire, il faudra cependant que le Parlement et, le cas échéant, le peuple suisse, aient approuvé à temps les lois et accords nécessaires. Le Conseil fédéral a adressé au Forum mondial une lettre dans ce sens (cf. ci-dessus).

Enjeux

- L'EAR doit déployer ses effets à l'échelle mondiale et réduire le risque de transferts d'actifs en dehors de son champ d'application. Il doit donc être appliqué de manière

⁹ Déclaration commune du groupe de précurseurs: Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Guernesey, Hongrie, Ile de Man, Iles Caïmans, Iles Féroé, Iles Turques-et-Caïque, Iles Vierges Britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Maurice, Mexique, Montserrat, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède.

¹⁰ Cf. le rapport annuel 2014 du Forum mondial, p. 35 (<http://www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2014.pdf>, pas de version française)

uniforme dans le monde entier, en particulier par les places financières concurrentes (création d'un *level playing field*).

- L'EAR doit englober toutes les formes juridiques et donc favoriser également la transparence de structures telles que trusts et sociétés de domicile (y compris la divulgation des ayants droit économiques).
- Les Etats partenaires doivent satisfaire aux exigences élevées posées en matière de respect du principe de la spécialité, de l'état de droit et des dispositions sur la protection des données.
- Pour garantir la création d'un *level playing field* et éviter que des contribuables nationaux ne recourent à des banques étrangères pour pratiquer la soustraction d'impôt, la réciprocité est indispensable.
- L'EAR devra être mis en place aussi rapidement que possible tout en tenant compte des procédures politiques propres à la Suisse, des plans de mise en œuvre d'autres Etats et des contreparties éventuelles. Il faut en effet éviter que la Suisse, en traînant, ne s'expose à des critiques sur le plan international. Nos procédures politiques sont ainsi faites que les établissements financiers disposeront d'un délai approprié pour mettre en œuvre l'EAR.
- Le *choix des Etats partenaires* pour l'EAR devra prendre en compte plusieurs critères, dont la possibilité pour les contribuables de régulariser leur situation fiscale avant l'entrée en vigueur d'un EAR, les concessions en matière d'accès au marché, la limitation des risques pour les banques et leurs collaborateurs et la probabilité que d'autres pays mettront en œuvre l'EAR avec l'Etat concerné. Les Etats partenaires de la Suisse ne devront pas se contenter d'un accord d'EAR avec la Suisse; ils devront aussi en conclure avec d'autres places financières opérant dans la gestion de fortune transfrontalière, faute de quoi ces places financières pourraient continuer de gérer des avoirs non déclarés provenant de ces pays.

3.2.2. Droit de timbre de négociation

Contexte national

Un projet de suppression du droit de timbre de négociation faisant suite à une initiative parlementaire¹¹ déposée par le groupe libéral-radical est actuellement pendant à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). La commission est entrée en matière sur le projet en février 2014. Elle a décidé, pour des considérations de politique budgétaire, d'en reporter le traitement jusqu'à la présentation du message du Conseil fédéral concernant la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).

Contexte international

En matière d'imposition des transactions sur titres, la Suisse est de plus en plus confrontée à des régimes fiscaux étrangers aux conséquences extraterritoriales. La France et l'Italie ont instauré dès 2012 pour la première et 2013 pour la seconde leurs propres taxes sur les transactions financières, et plus spécialement sur les achats d'actions; en Italie, cette taxe porte également sur les dérivés d'actions italiennes. A l'heure actuelle, 11 Etats membres de l'UE envisagent, dans le cadre d'une «coopération renforcée», d'introduire une taxe sur les transactions financières (TTF) harmonisée. Ces Etats ne sont pas encore tombés d'accord sur

¹¹(09.503) Initiative parlementaire «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» déposée par le groupe libéral-radical le 10 décembre 2009.

les détails de cette TTF communautaire dont l'entrée en vigueur devrait probablement intervenir de manière progressive et au plus tôt en 2016.

Vu les conséquences extraterritoriales de ces régimes d'imposition, ces derniers concernent directement la Suisse. En effet, les taxes française et italienne sur les transactions reposent sur le principe de l'émission. Autrement dit, l'impôt est exigible dès la négociation d'un titre français ou italien, indépendamment du lieu de résidence des parties contractantes¹². S'agissant du projet de TTF communautaire, la question de savoir si le principe de l'émission prévu dans le projet initial sera doublé du principe de résidence est encore incertaine. Le principe de résidence aurait pour conséquence supplémentaire que la taxe serait perçue en cas d'intervention d'un intermédiaire financier dans un Etat appliquant la TTF («établi» ayant en l'espèce un sens très large, de sorte qu'une partie pourrait être réputée établie du seul fait qu'elle aurait un établissement stable, une adresse fixe ou sa résidence habituelles dans un Etat sous régime de la TTF).

Enjeux

- En raison de l'effet extraterritorial du régime de la TTF, les établissements financiers suisses ont une obligation de retenue d'impôt envers les pays participants. D'où le risque, d'une part, d'une imposition multiple des transactions assujetties à la fois à la TTF étrangère et au droit de timbre de négociation suisse, et, d'autre part, de conflits entre les réglementations suisses et étrangères.
- Aujourd'hui déjà, les banques font face à un tel conflit juridique: pour pouvoir verser les taxes sur les transactions en titres italiens, elles ont besoin en Suisse d'une autorisation exceptionnelle du Conseil fédéral conformément aux dispositions de l'art. 271 CP¹³. Plusieurs banques ont sollicité cette autorisation. Or le Conseil fédéral les a rejetées en février 2014 après avoir pesé tous les intérêts en jeu, notamment les intérêts économiques des banques concernées ainsi que les intérêts économiques et politiques de la Suisse. Certains établissements suisses concernés ont alors présenté une demande de réexamen. Ils se voient au cœur d'un conflit de droit, sachant qu'ils doivent respecter la décision du Conseil fédéral tout en étant tenus d'appliquer les règles prudentielles de la FINMA, qui imposent d'observer la législation italienne.
- Il conviendrait d'aborder le problème déjà évoqué des charges multiples dans le cadre du traitement du projet de suppression du droit de timbre de négociation.
- Dès que les modalités d'aménagement de la TTF auront été précisées, la Suisse devrait examiner s'il y a lieu d'envisager dans ce domaine des conventions visant à éviter les doubles impositions. Celles-ci offrent une sécurité juridique accrue face aux adaptations du droit interne dans les Etats partenaires. Parallèlement, il y a lieu d'examiner sans délai s'il convient d'adapter les critères de rattachement existants en matière de droits de timbre sur les mouvements dans les dépôts de titres mais aussi sur les assurances de choses ou de les modifier pour éviter efficacement une double imposition par la conjonction des droits de timbre et de la TTF étrangers.

3.2.3. Secret bancaire en matière fiscale, droit pénal en matière fiscale, autres projets

Secret bancaire en matière fiscale et droit pénal en matière fiscale

¹² LA TTF d'essence française et italienne porte sur les instruments de participation émis par une entreprise établie dans l'un ou l'autre pays, étant précisé qu'en Italie, elle s'applique aussi aux dérivés dont le sous-jacent est l'action assujettie à la TTF italienne.

¹³ A la différence de la TTF française, la TTF italienne fait du sujet fiscal non pas la banque mais son client, ce qui rend nécessaire une telle autorisation exceptionnelle.

Le terme de secret bancaire a plusieurs nuances. Le secret bancaire proprement dit au sens de l'art. 47 de la loi sur les banques, c'est-à-dire le secret professionnel du banquier, régit les rapports entre la banque et ses clients. Il existe en parallèle ce qu'il est convenu d'appeler le secret bancaire en matière fiscale, entre la banque et l'Etat, qui s'applique aux avoirs des contribuables.

Qu'est-ce que le secret bancaire en matière fiscale? Le droit fiscal suisse ignore le principe de la sphère privée financière. Tout contribuable est tenu par les lois de la Confédération et des cantons de révéler l'intégralité de sa situation financière aux autorités fiscales (art. 124 ss LIFD, et art. 42 LHID). Il doit déclarer chaque année toutes ses relations bancaires, y compris l'état de ses titres.

La sphère privée financière réside dans le fait que l'administration des contributions, par le biais de l'établissement financier, n'a pas directement accès aux données bancaires, même en présence d'une simple soustraction d'impôt. Cet accès lui est ouvert uniquement en cas d'escroquerie fiscale ou de «soustraction continue de montants importants d'impôt» en vertu de l'art. 190, al. 2, LIFD. De mai à septembre 2013, le Conseil fédéral a mis en consultation publique un projet de révision du droit pénal en matière fiscale selon lequel les autorités fiscales cantonales auraient également accès à des documents bancaires dans le cadre de procédures en matière de soustraction d'impôt. Les autorités fiscales cantonales pourraient par ailleurs, en cas de soustraction d'impôt, appliquer les moyens de contrainte prévus par le droit pénal administratif, autrement dit procéder à l'interrogatoire des contribuables, à des perquisitions à leur domicile, citer des tiers, et notamment des employés de banque, à comparaître en qualité de témoin et les auditionner, mais aussi exiger la production de tous les documents bancaires et, si nécessaire, se les procurer moyennant des mesures coercitives.

En juillet, le Conseil fédéral a annoncé qu'il adopterait d'ici à fin 2015 un message dans ce sens à l'intention du Parlement.

Devoir d'information envers les autorités fiscales

Le secret bancaire en matière fiscale s'applique aux personnes domiciliées en Suisse et en relation avec une banque établie en Suisse. Même l'instauration du régime de l'EAR avec des Etats partenaires étrangers n'y changera rien. La déclaration de leurs avoirs aux autorités fiscales suisses pourra continuer à être assurée au moyen de l'impôt anticipé. L'application de l'EAR à l'échelle internationale ne saurait donc anticiper sur d'éventuelles décisions politiques quant au devoir d'information en Suisse.

Il y aura par contre des changements pour les personnes domiciliées en Suisse qui sont en relation avec une banque à l'étranger. De par l'instauration du régime de l'EAR, les autorités fiscales suisses obtiendront des renseignements sur ces relations d'affaires.

Blanchiment d'argent et droit pénal en matière fiscale

Le Groupe d'action financière (GAFI) a révisé ses 40 recommandations en février 2012, puis a adopté en février 2013 une méthodologie d'évaluation de la conformité technique à ces recommandations ainsi que de l'efficacité des systèmes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En avril 2012, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental dirigé par le SFI d'élaborer un projet en vue de la mise en œuvre des normes révisées du GAFI. En février 2013, il a mis ce projet en consultation auprès des milieux intéressés. Les résultats de cette consultation ont été publiés le 4 septembre 2013. Sur cette base, le Conseil fédéral a adressé au Parlement le 13 décembre 2013 un message

ainsi qu'un projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, traitant entre autres des infractions fiscales graves qualifiées d'infractions préalables au blanchiment d'argent.

En matière d'impôts indirects, le projet de loi prévoit d'élargir le champ d'application de l'art. 14, al. 4, de la loi fédérale sur le droit pénal administratif – qui définit un élément constitutif d'un crime – de telle manière qu'il embrasse non seulement la circulation transfrontalière de produits mais encore d'autres impôts perçus par la Confédération, à savoir la TVA sur les livraisons en Suisse et sur les services ou l'impôt anticipé. S'agissant des impôts directs, ce même projet propose, en lieu et place d'une révision de la législation fiscale – afin d'y ancrer un élément constitutif d'infraction – de modifier l'approche des infractions préalables au blanchiment d'argent telle qu'elle est exposée dans le code pénal. Désormais, non seulement les crimes mais encore l'usage de faux au sens de l'art. 186 LIFD ou la fraude fiscale au sens de l'art. 59 LHID – qui sont considérés comme des délits – seront qualifiés d'infractions préalables au blanchiment dès lors que les impôts ainsi soustraits dépassent la somme de 200 000 francs par période fiscale. Cette proposition présente l'avantage de reposer sur le droit pénal en matière fiscale en vigueur et de ne pas préjuger de sa révision, contrairement à la proposition issue de la consultation. Ainsi, les deux projets restent totalement séparés l'un de l'autre.

Art. 11 LEFin

Le projet de loi sur les établissements financiers (LEFin) mis en consultation reprend sous forme condensée les modifications de la loi sur le blanchiment d'argent (obligations de diligence étendues visant à empêcher l'acceptation d'avoirs non fiscalisés) que le Conseil fédéral a mises en consultation en 2012 comme éléments de sa stratégie concernant la place financière. L'entrée en vigueur de cette disposition sera fixée par le Conseil fédéral de manière à s'appliquer non pas par anticipation mais en complément aux obligations découlant des accords sur l'EAR.

Initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée»

L'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» entend ancrer la sphère privée financière dans la Constitution fédérale. Il s'agit de n'autoriser des tiers à fournir des renseignements concernant les impôts que dans le cadre d'une procédure pénale et uniquement s'il existe un soupçon fondé de fraude fiscale ou de soustraction intentionnelle et continue d'un montant important de l'impôt, ou encore d'assistance à un tel acte ou d'incitation à le commettre.

3.3. Activités d'assurance. Enjeu: la diversité des réglementations spécifiques aux branches dans le droit fiscal en vigueur; impôts visés: droits de timbre, impôt sur le revenu, TVA

Généralités

L'attrait de la place financière suisse tient entre autres à la possibilité pour les assureurs suisses de proposer des produits intéressants, et ce, dans le secteur vie comme dans le secteur non-vie. Des conditions cadres favorables sur le plan fiscal y contribuent également.

Selon la Constitution, la Confédération doit encourager la prévoyance individuelle (art. 111 Cst.) par une politique facilitant l'accès à la propriété, mais aussi par des mesures fiscales (privilèges fiscaux). C'est ainsi que les prestations en capital de la prévoyance libre (pilier 3b), sous réserve qu'elles servent à des fins de prévoyance, ne sont pas imposables, autrement dit les revenus en découlant sont exonérés d'impôt. Pour corriger ce régime de dégrèvement fiscal, les primes uniques finançant la prévoyance libre sont, dans certaines situations, assujetties aux droits de timbre, ce qui, compte tenu de la répercussion de fait de

ce droit par l'assureur sur le preneur d'assurance, se traduit par une charge fiscale sur la prévoyance individuelle.

Dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a), les prestations en capital sont imposées à des conditions privilégiées, conformément à l'exigence constitutionnelle d'encouragement de la prévoyance individuelle. En revanche, les rentes viagères sont imposées à hauteur de 40 %.

Pour résumer, retenons que, selon le droit fiscal en vigueur, il existe dans le domaine de la prévoyance individuelle un système d'allègements ou de dégrèvements fiscaux, mais aussi de charges fiscales.

Enjeux

- *Droits de timbre sur les primes d'assurance-vie du pilier 3b*: le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie a été instauré initialement au motif qu'il fallait compenser le fait que les assurances de capitaux privées susceptibles de rachat n'étaient pas soumises à l'impôt sur le revenu. Outre l'évolution des taux d'intérêt notamment – et, par là même, l'abaissement du taux technique maximal autorisé en assurance-vie –, l'assujettissement des primes uniques aux droits de timbre a conduit, ces dernières années, à un effondrement du marché des produits d'assurance-vie financés par des primes uniques. Du même coup, l'objectif constitutionnel d'encouragement de la prévoyance individuelle apparaît menacé.
- *Fonctionnement du droit de timbre dans le secteur non-vie*: le droit de timbre suisse sur les primes d'assurance repose, dans le secteur non-vie, sur les principes de taxation de l'assureur suisse ou du preneur d'assurance suisse. A l'étranger, par contre, la taxation relève de la compétence de l'Etat dans lequel est situé le risque (principe dit de la localisation du risque). Ces différences de système peuvent conduire dans les activités d'assurance internationales à des situations indésirables de double imposition ou de double non-imposition.
- *Droit de timbre de négociation / TTF européenne*: en raison de l'effet extraterritorial du régime de la TTF, les assureurs suisses ont aussi une obligation de retenue d'impôt envers les pays participants. Ils sont concernés du fait de leurs placements par le risque d'une imposition multiple des transactions assujetties à la fois à la TTF étrangère et au droit de timbre de négociation suisse. Le recours à des dérivés pour couvrir leurs risques, en particulier, peut se traduire par une TTF (multiple) sur les transactions en question, source d'un surcroît de charges pour l'assureur mais aussi, en définitive, pour le preneur d'assurance.
- *Impôt sur le revenu concernant les assurances de rentes*: les prestations périodiques (rentes) des assurances de rentes sont imposables à raison de 40 %. Par suite de la forte baisse des taux d'intérêt et de l'évolution démographique, cette réglementation forfaitaire a entraîné une surimposition croissante indésirable. Sachant que les assurances de rentes jouent, dans la prévoyance individuelle libre (pilier 3b), un rôle non négligeable pour le maintien du niveau de vie habituel au 3^e âge, il convient de corriger cette surimposition. Cela contribuerait à faire en sorte que les produits en question soient compétitifs et, par là même, à rehausser l'attrait du marché financier suisse.
- *Impôt sur le revenu concernant les prestations en capital*: il convient de préciser que les dispositions du droit fiscal actuellement applicables aux prestations en capital de la prévoyance professionnelle en vigueur régissant les prestations en capital au titre de la prévoyance professionnelle (3^e pilier inclus) peuvent, sous certaines conditions, conduire à une imposition privilégiée.

3.3.1. Adaptations envisageables du droit fiscal en vigueur

La place financière suisse pourrait être dynamisée aussi par un aménagement plus attrayant des produits d'assurance. Il ne faut pas perdre de vue toutefois que cette dynamisation ne saurait se faire au détriment exclusif des recettes fiscales. Il convient au contraire de mettre en place ou, plus exactement, de préserver un régime équilibré. S'il est urgent de réduire les surimpositions, il faut aussi compenser les sous-impositions. La réduction des surimpositions conduira inmanquablement à des pertes de recettes pour le fisc, d'où l'importance de régler constamment la question du contre-financement. Les points suivants décrivent un certain nombre de mesures fiscales propres à dynamiser le marché suisse des capitaux.

3.3.2. Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie du pilier 3b

De l'avis même de l'ASA, le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie est une entrave à des financements souples et à des produits d'assurance attrayants. Depuis l'instauration du droit de timbre sur les primes uniques en 1998, le volume de ces primes a diminué dans des proportions drastiques. Cette taxe ne génère plus que 20 à 30 millions de francs de recettes annuelles (très exactement 23 244 047 francs en 2013). Sans compter que l'ASA a identifié un surcroît de formalités administratives tant du côté de l'AFC que pour les assureurs, qui n'a plus aucun rapport avec le volume de recettes généré par le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie.

L'AFC est consciente de cette situation et favorable, en principe, à la suppression de cette taxe chaque fois que la prestation d'assurance tombe sous le coup de l'impôt sur le revenu.

3.3.2.1. Principe de la localisation du risque

Si l'on instaurait le principe de la localisation du risque dans le secteur de l'assurance non-vie, tous les risques suisses seraient concernés par le droit de timbre. L'inégalité de traitement dont sont victimes les assureurs et preneurs suisses et étrangers disparaîtrait. Selon l'ASA, le droit de timbre générerait des recettes fiscales supplémentaires.

A l'inverse, l'AFC estime que le principe de la localisation du risque engendrerait non pas un surcroît mais une baisse tendancielle des recettes puisque, dans le domaine des assurances de patrimoine assorties de risques situés à l'étranger, il ne serait plus possible – contrairement au droit en vigueur – de percevoir de droits de timbre. D'autre part, les droits de timbre ne font pas l'objet de convention contre les doubles impositions, raison pour laquelle les éventuelles doubles impositions pourraient à la rigueur être éliminées dans le cadre de procédures amiables.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'examiner le passage au principe de la localisation du risque dans le domaine des assurances de patrimoine. Entretemps, l'AFC a suspendu cette demande d'examen en raison du fait de la consultation parlementaire en cours sur l'initiative 09.503 «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois», qui vise l'abandon de tous les droits de timbre.

3.3.3. Droit de timbre de négociation / TTF communautaire

De l'avis de l'ASA, les primes d'assurance ne devraient en principe pas être concernées par la TTF qu'il est prévu d'instaurer dans l'UE. Par contre, cette taxe serait préjudiciable aux placements des assureurs des secteurs vie et non-vie, ainsi que de toutes les institutions de prévoyance.

La charge supplémentaire qui pèserait sur les placements n'est, selon l'ASA, compréhensible ni pour les assurés ni pour les assureurs. Les origines de la TTF communautaire n'ont rien à voir avec les compagnies d'assurance et ce sont notamment les assureurs qui, en raison du bas niveau des taux d'intérêt, assument les conséquences de l'instabilité qui sévit sur les marchés financiers. Les surcoûts qui en résultent ne peuvent être répercutés que sur les

nouveaux contrats, mais pas sur les anciens (en raison du caractère non résiliable des contrats d'assurance).

Le renchérissement des produits de prévoyance est en totale contradiction avec une évolution internationale favorable à la promotion des régimes de prévoyance privée et professionnelle en raison de l'évolution démographique (cf. le «Livre blanc sur les retraites»).

Dès la première étape envisagée pour l'instauration de la TTF communautaire, qui frapperait les actions et leurs dérivés, les produits d'assurance et de prévoyance subiraient à coup sûr des hausses de coûts. Si d'autres étapes suivaient, notamment au travers d'une TTF sur les obligations, cela aurait des conséquences néfastes qui sont difficilement chiffrables.

L'AFC est sensible, au fond, aux craintes nourries par l'ASA. Toutefois, il est prématuré, selon elle, de procéder à des adaptations concrètes de la législation. L'heure est à l'observation attentive des évolutions à l'échelle internationale.

3.3.4. Impôt sur le revenu concernant les assurances de rentes

L'assurance de rente viagère est, aux dires de l'ASA, le seul produit qui puisse garantir la couverture financière de la longévité dans le cadre du pilier 3b. C'est pourquoi, vu l'évolution démographique, il importe d'éliminer les surcharges fiscales qui pèsent sur les versements de rentes, d'autant que cela est absolument nécessaire pour faire accepter un régime de prévoyance vieillesse obéissant à la responsabilité personnelle des intéressés.

L'AFC est disposée à débattre des conséquences de l'impôt sur le revenu pour les assurances de rentes, afin de développer leur traitement fiscal de façon appropriée. Elle prépare actuellement un rapport de gestion à ce propos. Ce rapport montrera notamment à quoi pourrait ressembler, à l'avenir, une imposition adéquate des prestations de rente viagère. Il serait question, par exemple, d'instaurer un régime d'imposition forfaitaire plus basse ou la taxation effective de la part de revenu versée avec une rente viagère.

Si l'on parvient à éliminer la surimposition des rentes viagères, il faudra aussi, selon l'AFC, discuter de la suppression de l'imposition privilégiée dont bénéficient les prestations en capital de la prévoyance libre, pour autant qu'elle soit licite au regard de l'exigence constitutionnelle d'encouragement de la prévoyance individuelle. L'imposition des prestations en capital du pilier 3a étant identique à celle des prestations en capital du 2^e pilier, cela soulève en outre la question de savoir si la réduction ou la suppression de l'imposition privilégiée devrait être étendue aux prestations en capital du 2^e pilier.

3.3.5. Impôt anticipé

Les réglementations en place concernant l'impôt anticipé sur les prestations d'assurance ont fait leurs preuves. Aussi l'ASA et l'AFC estiment-elles qu'il n'est pas nécessaire, dans le domaine des produits d'assurance, de modifier le système en profondeur, du moins pas avant l'instauration de l'EAR avec l'étranger.

3.4. Exportation de services dans le secteur des banques et des assurances

Les prestations d'assurance et la plupart des services bancaires sont exonérés de TVA. La raison en est, d'un part, le souci d'éviter une double imposition avec le droit de timbre (dans le domaine des assurances) et avec le droit de timbre de négociation (dans le secteur bancaire), d'autre part, l'absence d'une assiette appropriée pour chacune des prestations, sans laquelle il n'est guère possible de déduire l'impôt préalable. C'est pourquoi le droit en vigueur exclut l'imposition volontaire des prestations dans les assurances et le secteur bancaire. Ce dégrèvement et l'impossibilité d'une imposition volontaire se traduisent dans le *domaine des assurances* par une taxe occulte de quelque 760 millions de francs¹⁴ au total, puisque les

¹⁴ Sur la base des chiffres 2005 de l'AFC, convertis aux taux d'imposition actuels

compagnies, du fait de cette exonération fiscale, ne peuvent pas demander le remboursement des impôts préalables acquittés sur leurs charges, ce qui renchérit les prestations d'assurance fournies à l'étranger. Dans le *secteur bancaire*, pour les mêmes raisons, l'exonération d'impôt et l'impossibilité d'une imposition volontaire engendrent une taxe occulte d'environ 1005 millions de francs¹⁵, ce qui renchérit les services que fournissent les banques à des personnes résidant à l'étranger.

Tant l'abandon du régime de dégrèvement fiscal des prestations d'assurance que l'imposition volontaire de ces prestations ont déjà été débattus à plusieurs reprises par le passé, notamment dans le cadre du projet de taux unique. C'est pour éviter une double imposition avec le droit de timbre et parce qu'il n'existe pas d'assiette adéquate pour les différentes prestations que l'on a renoncé jusqu'à présent à les taxer.

Si, par analogie à la réglementation de l'UE, l'on admettait la déduction de l'impôt préalable pour les prestations d'assurance et les services bancaires fournis à des bénéficiaires résidant à l'étranger (option envisageable uniquement dans ce cas-là), il en résulterait une diminution de recettes fiscales d'environ 250 millions de francs dans le domaine des assurances puisque, selon les estimations, un tiers des 760 millions¹⁶ rapportés par la taxe occulte disparaîtrait. Dans le secteur bancaire, la baisse serait de quelque 330 millions de francs, sachant qu'un tiers des 1005 millions¹⁷ de la taxe occulte serait perdu. Cette diminution des recettes devrait sans doute être compensée par la TVA.

Il est possible de déduire l'impôt préalable sur les prestations fournies à l'étranger par l'imposition volontaire desdites prestations (option). Les prestations elles-mêmes ne seront pas imposables, même en cas d'exercice de l'option – le lieu de la prestation étant situé à l'étranger – mais il faudra déterminer la part d'impôts préalables déductibles qui se rapporte aux prestations en question. Faute d'assiette adéquate, il s'agit d'une voie semée d'embûches considérables et donnant lieu à des formalités administratives qui le sont tout autant, pour les compagnies d'assurance comme pour les banques.

Vu le renchérissement des prestations d'assurance et des services bancaires, le secteur des banques et des assurances demande que sa compétitivité soit garantie également dans ce domaine.

Toutefois, les membres du sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» n'ont pu se mettre d'accord sur une recommandation commune pour intervenir dans ce domaine.

3.5. Réglementation des banques et des assurances. Enjeu: exigences accrues en matière de fonds propres, accès au marché; impôts visés: impôt sur la fortune (y c. les instruments de *bail-in*), impôt sur le bénéfice, impôt sur le capital

Depuis la crise de 2008, le secteur financier s'est vu imposer de nouvelles exigences prudentielles à l'exemple, en Suisse, de la législation TBTF applicable aux banques d'importance systémique. Ces réglementations prévoient, précisément pour leurs fonds propres et leur liquidité, des ratios à respecter. Aussi est-il prévisible que les réglementations fiscales et prudentielles se contrediront dans certains domaines et que le positionnement correct des groupes financiers internationaux, compte tenu de tout cet arsenal réglementaire, relèvera du défi.

3.5.1. Exigences accrues en matière de fonds propres

Pour cette question, nous renvoyons aussi au rapport circonstancié du sous-groupe «Too big to fail». Les paragraphes suivants traiteront les aspects fiscaux et leur intégration.

¹⁵ Sur la base des chiffres 2005 de l'AFC, convertis aux taux d'imposition actuels

¹⁶ Sur la base des chiffres 2005 de l'AFC, convertis aux taux d'imposition actuels

¹⁷ Sur la base des chiffres 2005 de l'AFC, convertis aux taux d'imposition actuels

Dans le contexte international, des mesures supplémentaires allant dans le sens d'exigences accrues en matière de fonds propres sont en discussion. En l'espèce, il est notamment permis de penser que les banques devront non seulement respecter les dispositions en vigueur sur l'émission de *CoCo*, mais qu'elles seront aussi tenues de se procurer des capitaux supplémentaires capables d'absorber des pertes, sous forme de *senior unsecured debt (bail-in bonds, instruments de renflouement interne)*.

Alors que les *CoCo* sont exonérés de l'impôt anticipé jusqu'au 31 décembre 2016, aucune réglementation analogue n'a encore été fixée pour les *bail-in bonds* à émettre en temps réel conformément aux exigences de capacité totale d'absorption des pertes (TLAC). Ces deux instruments requièrent une solution rapide afin de garantir leur placement sur les marchés internationaux. Dans le contexte des activités accrues d'émission de *CoCo* sur le plan international, il est de surcroît indispensable de préserver un environnement fiscal compétitif.

Les grandes banques se préoccupent d'adapter leurs structures de manière à améliorer les possibilités de règlement. Les structures actuelles de maison mère et de sous-holdings disparaîtront pour faire place à des structures de holding et au détachement des activités suisses d'importance systémique, qui seront réunies au sein d'une société distincte. Ce qui, du point de vue fiscal, soumettra à des exigences accrues un réseau de prix de transfert conforme au principe du prix de la pleine concurrence. Sur le plan international, on passera de relations entre une maison mère suisse et ses filiales ou succursales étrangères à des relations juridiques entre des *sociétés sœurs* suisses et étrangères. Toute possibilité d'ajustement des prix de transfert dans cet environnement bancaire complexe verra planer sur elle, telle une épée de Damoclès, la menace d'un impôt anticipé non remboursable (imposition résiduelle par rapport à l'Etat partenaire, conformément à la CDI, cf. ch. 3.5.3).

L'impôt anticipé actuel grève les revenus de capitaux provenant d'instruments impliquant un débiteur suisse, quelle que soit l'identité du bénéficiaire de la prestation. La Confédération accorde aux bénéficiaires domiciliés en Suisse la possibilité de demander le remboursement de cet impôt. Pour les investisseurs résidant à l'étranger, par contre, l'impôt anticipé constitue en principe une charge définitive qui n'est remboursable (en partie) que si une convention contre les doubles impositions (CDI) prévoit une telle possibilité¹⁸. Or, même en présence d'une CDI conçue en ces termes, il est fréquent que les investisseurs optent pour une échappatoire consistant à souscrire à des emprunts obligataires exonérés d'impôt anticipé, sachant que de nombreuses places financières internationales ne connaissent pas un impôt comparable, ce qui permet de contourner les formalités administratives liées à un remboursement¹⁹ et rend d'autant plus difficile le placement international, pourtant nécessaire, d'emprunts obligataires émis en Suisse en faveur de mesures de stabilisation en cas de crise.

Pour éviter les incertitudes juridiques liées à l'émission de *CoCo* (emprunts à conversion obligatoire) à l'étranger, un régime temporaire de dégrèvement de l'impôt anticipé est prévu pour l'émission de *CoCo* et d'emprunts assortis d'un abandon de créance. Les conditions en ont été créées dans la LB tout comme dans la LIA. Toutefois, le dégrèvement sur les revenus d'intérêts dégagés par ces instruments ne concernera que les instruments émis avant le 31 décembre 2016 en l'absence d'adaptation de la loi²⁰. Sans prorogation du régime d'exonération de l'impôt anticipé, il ne serait plus possible de garantir le placement international de ces instruments.

¹⁸ <http://www.estv.admin.ch/verrechnungssteuer/themen/00166/index.html?lang=fr>

¹⁹ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2011/6097.pdf>

²⁰ Les art. 11 à 13 LB règlent les conditions des émissions d'emprunts à conversion obligatoire et des emprunts assortis d'un abandon de créance, tandis que l'art. 5, al. 1, let. g, LIA, à, accorde un dégrèvement de l'impôt anticipé sur les intérêts de ces instruments jusqu'au 31 décembre 2016 sous réserve que la FINMA, s'appuyant sur l'art. 11, al. 4, LB, ait autorisé l'imputation de l'emprunt à conversion obligatoire ou de l'emprunt assorti d'un abandon de créance sur les fonds propres requis et que l'un et l'autre de ces emprunts soient émis dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de l'art. 5, al. 1, let. g, LIA.

Indépendamment de l'aménagement concret du régime TLAC par le CSF, qui est attendu pour 2014, les grandes banques suisses doivent également faire face, vu la situation actuelle en matière d'impôt anticipé, au défi que constitue le placement international de *bail-in bonds* pour être conforme aux exigences TLAC.

Le projet de perfectionnement de l'impôt anticipé fondé sur le passage au principe de l'agent payeur que le Conseil fédéral a demandé d'élaborer en vue de sa mise en consultation traiterait la problématique évoquée plus haut des émissions suisses, *bail-in-bonds* compris²¹. Il est urgent de réglementer le régime fiscal de ces dernières car il n'est pas certain que les exigences internationales tiennent compte des spécificités nationales en matière d'imposition. Dans ces circonstances, il apparaît d'une part opportun de mener une consultation sur la réforme de l'impôt anticipé avant la fin de l'année 2014. D'autre part, un régime de dégrèvement adéquat pour les *CoCo* et les *bail-in-bonds* s'impose jusqu'au changement éventuel de système, afin de bien cibler le problème du TBTF.

3.5.2. Accès au marché

Sur cette question, nous renvoyons au rapport circonstancié du sous-groupe «Accès au marché».

3.5.3. Prix de transfert

Outre le fait que, ces dernières années, les autorités fiscales nationales accordent une attention croissante aux prix de transfert dans le cadre de leurs contrôles de l'imposition des entreprises, les réglementations en vigueur de ces prix de transfert, qui reposent en priorité sur le principe de la pleine concurrence – indemniser des prestations intragroupe aux prix que paieraient entre eux des tiers indépendants les uns des autres – subissent de fortes pressions depuis quelque temps²². A la mi-2013, l'OCDE a élaboré un plan consistant en quinze mesures (dites «actions») censées empêcher les entreprises multinationales d'acquitter «trop peu» d'impôts dans leurs pays de domicile respectifs (il s'agit de combattre l'érosion des bases d'imposition et le transfert de bénéfices – *base erosion and profit shifting*, en abrégé BEPS)²³. Quatre de ces actions ont trait directement à des sujets portant sur les prix de transfert, à savoir l'action 8 (transfert et utilisation d'actifs incorporels), l'action 9 (réflexions sur les risques et le capital), l'action 10 (autres transactions à haut risque) et l'action 13 (réexamen de la documentation des prix de transfert). L'achèvement de ces travaux est attendu pour la fin 2015.

Les entreprises multilatérales entretiennent très souvent de nombreux flux de prestations intragroupe qu'il convient d'indemniser en application du principe de la pleine concurrence. En raison des nouvelles exigences prudentielles quant à l'amélioration de la *resolvability*²⁴ des groupes bancaires, la création d'entités distinctes ne fera qu'accroître ces flux de prestations intragroupe.

Les banques font face – comme les compagnies d'assurance, d'une certaine manière – à des défis particuliers. Les diverses sociétés du groupe présentent, du fait de leurs activités respectives, des durées différentes de leurs actifs et passifs, quand bien même la congruence est rétablie à l'échelle du groupe. Il faut lisser les écarts de taux d'intérêt inhérents à ces différences de durée dans l'ensemble du groupe, ce qui s'avère spécialement difficile lorsque la levée de fonds oblige, en présence d'engagements à long termes, à acquitter un agio par rapport à des placements sans risque. Un autre problème réside dans la répartition correcte de cette prime de risque pour les *CoCo* et les instruments analogues. Certains pays comme les Etats-Unis assimilent ces instruments à des instruments de capitaux propres sur le plan fiscal, alors que la Suisse et le Royaume-Uni, par exemple, leur reconnaissent le ca-

²¹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53642>

²² Cf. entre autres <http://www.reuters.com/article/2012/10/15/us-britain-starbucks-tax-idUSBRE89E0EX20121015>

²³ Cf. <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/a-propos-de-beps.htm>

²⁴ Cf. aussi le chap. 3.5.1.

ractère de capitaux de tiers dans le même contexte. Par ailleurs, les activités bancaires requièrent de la part des établissements de disposer d'un volant de sécurité, en partie à l'échelon de la filiale, mais en partie aussi à l'échelle du groupe tout entier. Il n'existe pas de clé internationale reconnue pour la répartition de ces coûts. Enfin, les activités de couverture (*hedging*) sont généralement centralisées au sein du groupe, ce qui explique que leurs résultats soient parfois atteints dans une entité juridique ou un pays autres que ceux où sont réalisés les résultats des opérations couvertes. Faute de règles claires d'allocation d'impôts au plan international, et vu leur complexité, il est souvent impossible de régler les conflits d'allocation avec les autorités fiscales en amont.

Lorsqu'une société suisse fournit à une filiale étrangère une prestation appréciable en argent qui n'est pas conforme au principe de pleine concurrence et qu'elle reçoit en échange une indemnisation trop basse, l'autorité fiscale percevra l'impôt anticipé de 35 % en sus de l'impôt sur le bénéfice. La filiale étrangère étant souvent dans l'impossibilité de demander le remboursement intégral de l'impôt anticipé (du fait de l'imposition résiduelle prévue par la CDI), la charge fiscale sera généralement plus lourde pour l'ensemble du groupe, même si l'autorité fiscale étrangère procède à un ajustement en conséquence dans l'Etat où la société sœur étrangère a son siège.

Selon les grandes banques, la Suisse devrait donc trouver une réglementation unilatérale permettant aux acteurs d'adopter une position qui favorise le règlement rapide d'un litige.

3.5.4. Imposition des groupes de sociétés en Suisse

Au fil de l'évolution des réglementations *too big to fail*, les banques d'importance systémique sont amenées de plus en plus, dans divers pays, à subdiviser leur structure d'entreprise en unités de petite taille, cloisonnées et capables de redressement. Cette tendance conduira, en Suisse également, à une augmentation du nombre des sociétés et, par là même, des sujets fiscaux. A l'avenir, elle modifiera par conséquent la répartition intercantonale et intercommunale de l'impôt sur le bénéfice versé par ces entreprises, de même que les recettes fiscales, et accroîtra probablement la volatilité des versements d'impôt. L'existence de plusieurs sujets fiscaux au sein du même groupe n'engendre pas seulement des inconvénients pour les banques d'importance systémique, mais pour tous les autres établissements financiers dotés d'une structure de groupe.

Du point de vue des entreprises, il peut s'avérer judicieux de regrouper fiscalement plusieurs entités dans un même pays, la Suisse en l'occurrence, et de payer des impôts sur un résultat «consolidé» (ci-après «imposition du bénéfice consolidé») des activités opérationnelles en Suisse (pas de consolidation à l'échelle mondiale). Ce regroupement peut porter sur certains éléments (par ex. entités juridiques réunies au titre de la répartition fiscale intercantonale et le traitement de certaines ou de toutes les activités de l'une des sociétés du groupe comme établissement stable des autres) ou, *de lege ferenda*, faire référence à l'imposition du bénéfice consolidé engendré par les activités suisses. Le regroupement territorial permet aussi, et ce n'est pas là le moindre avantage, d'imputer plus rapidement les bénéfices et pertes au sein du groupe, ce qui est d'ores et déjà faisable, selon les modalités les plus diverses, dans de nombreux pays comme le Royaume-Uni, les Etats-Unis et certains Etats de l'UE. La Suisse connaît elle aussi le régime de l'imposition de groupe en matière de TVA.

Du point de vue des banques, l'instauration d'un régime d'imposition du bénéfice consolidé pour les activités opérationnelles en Suisse se traduirait, selon son aménagement (par ex. une taxation minimale) par des paiements d'impôt plus stables et mieux planifiables des groupes de sociétés en Suisse et permettrait à ces derniers de reporter rapidement leurs déficits.

Selon l'AFC, toutefois, une imposition du bénéfice consolidé n'est pas envisageable à brève échéance, mais constitue une possibilité à étudier à moyen ou à long terme.

3.6. Priorités du Conseil fédéral

Le 30 novembre 2011, le Conseil fédéral a discuté des priorités qu'il souhaite fixer en matière de politique fiscale. A son avis, deux réformes sont prioritaires: l'élimination de la surcharge fiscale anticonstitutionnelle des couples mariés par rapport aux concubins et la RIE III.

Le Conseil fédéral est en principe favorable à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre, mais souhaite inclure cette suppression dans la RIE III. L'éventuel retrait de la suppression de ce droit de timbre du plan de mesures prévues au titre de la RIE III remettrait en question l'équilibre entre les éléments qui allègent et ceux qui grèvent la charge fiscale dans la RIE III, et réduirait les chances de voir cette réforme se concrétiser. Pour des raisons qui relèvent de la politique budgétaire, le Conseil fédéral tient à conserver les autres droits de timbre (de négociation et sur les primes d'assurance).

Le Conseil fédéral a confirmé cet ordre des priorités (défini le 30 novembre 2011) le 23 janvier 2013 dans son avis concernant le rapport de la CER-N sur la suppression des droits de timbre et le 20 septembre 2013 dans son rapport destiné à la CER-E consacré aux «projets en suspens ayant d'importantes conséquences financières».

Donnant suite au rapport sur la politique en matière de marchés financiers, approuvé le 19 décembre 2012, le Conseil fédéral a en outre chargé le DFF d'examiner, dans le cadre d'un groupe de travail mixte (DFF, CDF et milieux scientifiques), une réforme de l'impôt anticipé. Ce groupe avait pour tâche de montrer comment une réforme de cet impôt serait en mesure de dynamiser le marché suisse des capitaux et de renforcer la place économique suisse, tout en préservant les intérêts fiscaux du pays. Le groupe de travail a remis son rapport au DFF au début de 2014. Le département soumettra le dossier au Conseil fédéral assorti d'une proposition concernant la suite des travaux.

3.7. Restrictions budgétaires

Le plan financier actuel, approuvé en août 2014 par le Conseil fédéral pour la période 2016 à 2018, présente des excédents de financement en forte hausse. Cette évolution s'explique avant tout par la croissance importante des recettes escomptées. En parallèle, l'augmentation des dépenses reste modérée. Il convient toutefois de relativiser ces perspectives réjouissantes, car les risques politiques et conjoncturels demeurent élevés.

Compte tenu de la bonne santé de l'économie suisse, le frein à l'endettement exige des excédents au compte de financement jusqu'en 2017. Les exigences du frein à l'endettement sont remplies pour chacune des années du plan financier. Les excédents structurels atteignent jusqu'à 2,7 milliards.

Tableau 1: Perspectives budgétaires actuelles

mio CHF

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Recettes ordinaires | 66 245 | 67 527 | 71 514 | 74 134 | 76 064 |
| Dépenses ordinaires | 66 124 | 67 003 | 70 906 | 72 710 | 73 710 |
| Recettes extraordinaires | | 139 | 145 | | |
| Dépenses extraordinaires | | | | | |
| Solde de financement | 121 | 662 | 753 | 1 424 | 2 681 |
| Marge de manœuvre (+) / corrections requises (-) selon le frein à l'endettement | 452 | 186 | 179 | 1 201 | 2 681 |

Source: AFF: Plan financier 2016-2018

Les charges supplémentaires possibles (dépenses supplémentaires ou réductions de recettes non encore chiffrées dans le plan financier) sont considérables. Les principales charges supplémentaires susceptibles de survenir restent attendues du côté des recettes, en raison de la troisième réforme de l'imposition des entreprises et de la réforme de l'imposition

des couples mariés. Pour ce qui est des dépenses, les principaux risques résident dans l'abandon éventuel du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014), le relèvement des dépenses de l'armée et l'affectation à la route de l'impôt sur les véhicules automobiles.

Tableau 2: Charges supplémentaires possibles liées aux recettes ou aux dépenses

mio CHF

| | Plan financier 2016 | Plan financier 2017 | Plan financier 2018 | Au-delà |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|-------------|
| Total des charges supplémentaires (chiffres arrondis) | >600 | >900 | >1 000 | >2 000 |
| Réformes fiscales | | | | |
| Troisième réforme de l'imposition des entreprises | | | | *900 |
| Réforme de l'imposition des couples mariés | | | | 1 000-2 300 |
| Prolongation de la durée d'application du taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement | | | 170 | 170 |
| Ensemble des groupes de tâches | | | | |
| Abandon ou mise en œuvre incomplète du CRT 2014 | <550 | <460 | <340 | <340 |
| Groupes de tâches divers: accords avec l'UE | | | | |
| Santé, programmes communautaires MEDIA, ouverture du marché du lait, Erasmus+, Horizon 2020 | n.q. | n.q. | n.q. | n.q. |
| Relations avec l'étranger | | | | |
| Genève internationale (amélioration des conditions-cadres) | 7 | 9 | 11 | 11 |
| Genève internationale (subventions de construction) | <15 | <50 | <70 | <70 |
| Défense nationale | | | | |
| Relèvement du plafond des dépenses de l'armée | | n.q. | n.q. | ≤300 |
| Culture et loisirs | | | | |
| Message culture 2016-2019 | 13 | 14 | 14 | 14 |
| Encouragement du sport (notamment centre national de sports de neige) | n.q. | n.q. | n.q. | n.q. |
| Santé | | | | |
| Projets divers de santé publique | 5 | 10 | 22 | 22 |
| Prévoyance sociale | | | | |
| Investissements en vue de l'accélération des procédures d'asile | n.q. | n.q. | n.q. | n.q. |
| Reconduction des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Trafic | | | | |
| Routes nationales et trafic d'agglomération: affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles | | ≤400 | ≤400 | ≤400 |
| Environnement et aménagement du territoire | | | | |
| Adaptation aux changements climatiques, biodiversité, économie verte | n.q. | n.q. | n.q. | n.q. |

n.q.: non quantifiable

* Impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts, adaptation de la réduction pour participations, impôts sur les gains réalisés sur des titres, adaptations de la procédure d'imposition partielle, mesures de compensation verticales et contribution complémentaire (au total 1,5 mrd CHF), qui sont en partie compensés par l'augmentation de l'effectif des inspecteurs fiscaux, les économies d'intérêts par réduction de la dette et l'épuisement de la compensation des cas de rigueur RPT (au total 0,6 mrd CHF). Le plan financier tient compte de l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (0,2 mrd CHF) à partir de 2017.

Source: AFF: Plan financier 2016-2018; Rapport explicatif du 19 septembre 2014 sur la consultation relative à la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III).

4. Analyse économique

4.1. Marché des capitaux

4.1.1. Passage au principe de l'agent payeur en matière d'impôt anticipé

Objectif de compétitivité de la place financière: pour ce qui est de stimuler le marché suisse, le principe de l'agent payeur présente un avantage de taille par rapport au principe du débiteur: la possibilité de percevoir l'impôt en fonction de la catégorie de l'ayant droit économique. Dans le cas d'ayants droit économiques domiciliés en Suisse, la perception de l'impôt ou la déclaration volontaire peuvent se limiter aux personnes physiques sans réduire pour

autant la fonction de garantie. Il est possible de renoncer à percevoir l'impôt dans le cas de revenus d'intérêts encaissés par des ayants droit économiques étrangers.

La réforme rend ainsi les conditions régissant le marché suisse des capitaux plus attrayantes pour l'émission d'obligations et de papiers monétaires et supprime les barrières que l'impôt anticipé élève contre la gestion financière centralisée en Suisse. Cette amélioration du contexte accroîtra l'efficacité du marché suisse des capitaux, si bien que les marges devraient diminuer un peu. La dynamisation escomptée des émissions d'emprunts et l'implantation de fonctions supplémentaires de financement en Suisse devraient favoriser la création de valeur et d'emplois (cf. ch. 3.1.1.).

Le principe de l'agent payeur améliore aussi la situation des placements collectifs de capitaux distribués en Suisse. Il renforce en effet la compétitivité des placements collectifs suisses de capitaux, dans la mesure où ces derniers sont liés à des facteurs fiscaux. Le succès de ces placements ne dépend toutefois pas uniquement de l'impôt anticipé, mais aussi d'autres mesures régulatrices, qui déterminent également l'accès aux marchés étrangers. C'est pourquoi la réforme recèle un potentiel nettement moindre pour les placements collectifs suisses de capitaux qu'en ce qui concerne le marché suisse des capitaux pour l'émission d'obligations et de papiers monétaires.

L'extension de l'impôt anticipé aux titres détenus par des personnes physiques étrangères auprès d'agents payeurs suisses pourrait inciter ces personnes à transférer leur agent payeur à l'étranger. En conséquence, la Suisse créerait moins de valeur et perdrait des emplois. Pour éviter cet effet indésirable, il serait préférable que la réforme n'entre en vigueur que lorsque l'incitation provoquée auprès d'investisseurs indécis aura été jugulée par un ensemble d'accords suffisamment dense sur l'échange automatique de renseignements au niveau international. Quant aux personnes physiques fiscalement honnêtes, l'introduction de la déclaration volontaire devrait leur ôter l'envie de transférer leur agent payeur (cf. les explications du ch. 4.2.1).

Objectif d'efficacité: dans ce domaine, la réforme aurait pour mérite d'abaisser les coûts de financement incombant à l'entreprise qui gère son financement externe et interne depuis la Suisse.

Les frais qui résultent du passage au principe de l'agent payeur ont une incidence négative sur les coûts d'application de la réglementation. Ils restent toutefois limités, car les agents payeurs ont déjà prévu ce changement dans le cadre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne et de l'accord international sur l'imposition à la source. Force sera toutefois d'administrer deux systèmes séparés en parallèle, car il conviendra, selon l'objet de l'impôt, d'appliquer soit le principe du débiteur soit celui de l'agent payeur. Il incombera aux agents payeurs et au fisc d'administrer aussi bien la perception de l'impôt et son remboursement que le système de déclaration.

Le passage au principe de l'agent payeur soulage les débiteurs sur le plan administratif, car ce ne sont plus eux, mais les agents payeurs qui doivent verser l'impôt anticipé. A l'inverse, il accroît la charge de travail des agents payeurs et les risques de règlement.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: la fonction de garantie sert à assurer l'équité (respect des principes de l'universalité et de l'égalité de traitement en matière d'imposition ainsi que du principe d'imposition selon la capacité économique). Lorsqu'elle est conçue de manière efficace, les contribuables honnêtes peuvent partir du principe que les autres personnes soumises à l'impôt s'acquitteront de leur obligation, même s'ils n'affichent pas la même probité fiscale.

Comme c'est l'occasion qui fait le larron, l'existence d'un grand nombre de lacunes graves dans la fonction de garantie conduit les personnes peu scrupuleuses à se soustraire de plus en plus à l'impôt. Or, une propagation de la soustraction d'impôt peut aller jusqu'à détériorer

la moralité fiscale des contribuables honnêtes, de sorte que même ceux-ci commencent à se soustraire partiellement à l'impôt.

Le passage au principe de l'agent payeur comblerait la lacune dont souffre le principe du débiteur au niveau de la fonction de garantie, pour autant que les avoirs soient conservés auprès d'un agent payeur en Suisse. Le principe de l'agent payeur assure aussi cette fonction pour les revenus sur des titres étrangers que des personnes physiques domiciliées en Suisse ont déposés auprès d'un agent payeur suisse. Il corrige ainsi un défaut du système actuel de garantie et restreint les possibilités de soustraction d'impôt. Il sera dès lors possible de réaliser entièrement l'objectif d'équité, pour autant qu'un système efficace d'échange automatique de renseignements élimine l'avantage que représenterait, pour des contribuables indéliçats, le transfert de leurs placements chez un agent payeur étranger.

Du point de vue de l'objectif de garantie, il est en principe envisageable de limiter, comme prévu dans le passage au principe de l'agent payeur, la perception de l'impôt anticipé aux ayants droit économiques appartenant à la catégorie des personnes physiques domiciliées en Suisse, car c'est à l'égard de ces personnes que la fonction de garantie doit s'exercer. Pour les personnes morales suisses, l'obligation de tenir une comptabilité remplit déjà une fonction de garantie, fonction qui n'existe pas pour les investisseurs institutionnels, car ils sont exonérés des impôts sur le revenu et sur la fortune.

Objectif fiscal: le manque à gagner dû à l'exonération totale ou partielle de l'impôt anticipé des personnes morales suisses et des intérêts versés à l'étranger sera principalement compensé par l'accroissement de recettes engendré par l'extension de l'objet de l'impôt dans le cas des personnes physiques suisses qui détiennent des placements étrangers auprès d'agents payeurs suisses. L'ampleur de cette compensation dépend toutefois des mesures d'accompagnement (cf. ch. 4.2.1). L'accroissement de la création de valeur dans le domaine du financement externe et interne des groupes conduira par ailleurs aussi à une hausse des recettes.

En prévision du projet destiné à la consultation, les conséquences financières sont quantifiées au mieux, mais dans les limites du possible.

4.1.2. Exemption d'impôt temporaire pour des produits faisant l'objet d'une surveillance prudentielle

Objectif de compétitivité de la place financière: les *bail-in bonds*, les *CoCo* et les emprunts assortis d'un abandon de créance pourront être émis en Suisse à des conditions fiscales compétitives. Cette possibilité permettra aux banques d'importance systémique de bénéficier de coûts de financement bas pour accroître leur couverture de capital propre.

Objectif d'efficience: l'objectif de la réglementation TBTF pourra être atteint.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: la prolongation de l'exemption de l'impôt anticipé pour les *CoCo* et les emprunts assortis d'un abandon de créance maintiendra temporairement la lacune actuelle dont souffre le système de perception de cet impôt tout en l'étendant aux *bail-in bonds*. L'impôt anticipé ne remplira dès lors pas sa fonction de garantie dans ce domaine.

Objectif fiscal: le placement de ces instruments auprès de personnes physiques suisses domiciliées en Suisse crée des possibilités supplémentaires de soustraction d'impôt et peut dès lors engendrer un manque à gagner.

4.2. Opérations bancaires

4.2.1. Clientèle privée: exploitation des déclarations EAR

S'il s'accompagne de la conclusion d'accords EAR et de l'exploitation effective des renseignements reçus par les autorités fiscales suisses, le passage au principe de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé produirait les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: la mesure prévue élimine la tentation, inhérente au principe de l'agent payeur pour les contribuables suisses indécidés, de transférer leur agent payeur à l'étranger. Elle évite ainsi que la création de valeur dans les activités suisses de *private banking* ne s'exile à l'étranger.

Objectif d'efficacité: la mesure contribue à éliminer les distorsions actuelles dues au traitement fiscal inégalitaire de divers instruments de placement. Cet effet positif est toutefois contrebalancé par la charge administrative supplémentaire que représente l'exploitation des déclarations EAR.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: la mesure contribue à renforcer la lutte contre la soustraction d'impôt.

Objectif fiscal: comme il est possible d'empêcher l'exode de la création de valeur vers l'étranger, la mesure garantit la masse imposable existante. En permettant par ailleurs de détecter et de prévenir de nouvelles formes de soustraction d'impôt, elle accroît les recettes fiscales.

4.2.2. Clientèle privée: option de déclaration en Suisse

Compléter le dispositif garantissant la perception de l'impôt anticipé pour les clients suisses des banques par un système de déclaration volontaire en Suisse produirait les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: la ponction sur les liquidités que représente le prélèvement de l'impôt anticipé n'inciterait plus les contribuables honnêtes à transférer leur agent payeur à l'étranger. Cette mesure libère ainsi les banques suisses d'une discrimination concurrentielle et garantit l'attrait de la place financière.

Objectif d'efficacité: le fait que l'investisseur puisse éviter la ponction temporaire de liquidités due à la perception de l'impôt favorisera l'efficacité. A l'inverse, la coexistence de deux systèmes (déduction d'impôt et déclaration volontaire) à gérer en parallèle constitue un inconvénient, car elle augmente les coûts de la mise en œuvre.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: la mesure ne produit aucun effet dans ce domaine.

Objectif fiscal: lorsqu'une personne utilise l'option de déclaration, elle engendre certes un manque à gagner, qui n'est cependant enregistré qu'une fois: cette personne recevra encore des restitutions pour les périodes fiscales antérieures, mais l'impôt anticipé ne sera ensuite plus prélevé.

4.2.3. Clientèle privée: échange automatique de renseignements au niveau international

Moyennant la réalisation de diverses conditions – application prochaine de la norme EAR par la Suisse, mise en œuvre uniforme et réciproque de la norme à l'échelle mondiale, application à toutes les formes juridiques et respect, par les Etats partenaires de la Suisse, de toutes les exigences en matière de règle de la spécialité, de l'Etat de droit et de la protection des données – l'échange automatique de renseignements produirait les effets décrits ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: cette mesure contribue à rendre équitables les règles du jeu sur le plan mondial et évite ainsi une discrimination concurrentielle à la place financière suisse.

Objectif d'efficacité: aucun effet.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: la possibilité de recourir à un transfert à l'étranger pour se soustraire à l'impôt sera réduite.

Objectif fiscal: en entravant la soustraction d'impôt via des transferts à l'étranger, la mesure favorise la réalisation de l'objectif fiscal.

4.2.4. Négoce de titres: lutte contre les conséquences extraterritoriales de la taxe sur les transactions financières

Si les organismes internationaux parviennent à éviter les éventuelles conséquences extraterritoriales de la TTF, leurs efforts produiraient les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: la place financière et ses clients resteront à l'abri de charges supplémentaires de portée extraterritoriale, de sorte que la place financière suisse n'aura pas à redouter aucune discrimination concurrentielle.

Objectif d'efficience: il sera possible d'éviter les charges fiscales multiples qui plombent l'intermédiation financière. La place financière n'aura pas à acquitter des frais de versement supplémentaires.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: les clients resteront à l'abri de charges fiscales multiples.

Objectif fiscal: il sera possible d'éviter une situation de concurrence engendrée par la mainmise d'autorités fiscales étrangères sur la substance fiscale de la Suisse.

4.2.5. Négoce de titres: faire face aux éventuelles conséquences extraterritoriales de la taxe sur les transactions financières

Si certains Etats de l'UE instaurent la TTF à titre isolé et que celle-ci déployait des effets extraterritoriaux, il serait possible d'envisager les stratégies suivantes pour éviter la double imposition: 1) alignement sur le système étranger de la TTF; 2) mesures unilatérales au niveau des droits de négociation; 3) conclusion de conventions contre les doubles impositions.

Objectif de compétitivité de la place financière: il sera possible d'éviter aux clients une charge fiscale excessive et donc préjudiciable à la compétitivité de la place financière. La stratégie n° 2 permet d'atteindre cet objectif sans intervention extérieure. L'application de la stratégie n° 1 ne permettra certainement pas d'éviter que certaines transactions soumises à la taxe ne soient transférées vers des places financières exonérées de TTF. Quant à la stratégie n° 3, elle représente une entreprise difficile et de longue haleine.

Objectif d'efficience: les trois stratégies permettent en principe de prévenir les charges fiscales multiples propres à entraver l'intermédiation financière.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: les clients restent à l'abri d'une imposition fiscale multiple.

Objectif fiscal: Il faut s'attendre à un manque à gagner plus ou moins important. Il atteindrait probablement son montant le plus élevé en cas d'application de la stratégie n° 2 et le plus faible pour la stratégie n° 1.

4.3. Activités d'assurance

4.3.1. Système adéquat d'imposition des produits d'assurance

La mise en place d'un système plus adéquat d'imposition de l'assurance-vie – à la naissance, pendant la durée et au versement des prestations – produirait les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: aucun effet.

Objectif d'efficacité: il sera possible de remédier aux distorsions dues à l'inégalité de traitement fiscal de certaines formes d'assurance et des assurances en comparaison avec d'autres placements.

L'abandon du droit de timbre sur les assurances-vie revient à réduire les coûts liés à la perception de l'impôt.

Le fait de remplacer la solution forfaitaire appliquée aux assurances de rente par une solution basée sur les parts effectives du revenu augmente les coûts de la perception de l'impôt.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: il sera possible de diminuer les surimpositions et les sous-impositions, ce qui permettrait de se rapprocher de l'équité fiscale.

Objectif fiscal: les conséquences finales sur l'objectif fiscal dépendent de la mise en œuvre de chacune des mesures.

4.3.2. Examen d'un éventuel passage au principe de la localisation du risque pour le droit de timbre

Objectif de compétitivité de la place financière: ce passage éviterait la double imposition – droit de timbre suisse sur les primes d'assurance et impôt sur les assurances prélevé à l'étranger en raison de la localisation du risque – et éliminerait ainsi la discrimination concurrentielle dont souffrent les assureurs lorsqu'ils proposent des assurances globales à des groupes.

Cette solution éliminerait le handicap inhérent à la place financière qui entrave les activités d'assureurs lorsqu'un preneur d'assurance domicilié à l'étranger souhaite couvrir un risque localisé en Suisse.

Elle tendrait à l'opposé à accroître la charge pour la place industrielle, car l'exemption fiscale serait supprimée pour les risques localisés en Suisse lorsque le preneur d'assurance est domicilié à l'étranger.

Objectif d'efficacité: du point de vue de la place industrielle, ce passage mettrait fin à l'exemption fiscale généralisée dans le cas de rapports d'assurance internationaux pour les risques localisés en Suisse.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: le changement de système éviterait les impositions nulles d'une part, les doubles impositions d'autre part.

Objectif fiscal: dans la mesure où les assureurs suisses assurent également les risques localisés à l'étranger, le changement de système engendrerait un manque à gagner au niveau des droits de timbre pour ce type de risques. On peut toutefois supposer que ce manque à gagner resterait modeste, car le système actuel détourne fortement les intéressés de la conclusion de ce type d'assurance.

A l'inverse, le droit de timbre sur les primes d'assurance verrait ses recettes augmenter lorsqu'un preneur d'assurance étranger couvrirait des risques localisés en Suisse.

Le changement de système engendrerait par ailleurs une hausse des recettes indirectes: la vente de solutions d'assurance à des groupes augmenterait les impôts sur le bénéfice versés par les assureurs et les impôts sur le revenu versés par leurs employés.

4.4. Exportation de services dans le secteur des banques et des assurances

Si un mode d'imposition est envisagé pour les services bancaires et les services d'assurance fournis à l'étranger qui comprendrait la déduction de l'impôt préalable, cette solution produirait les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: considérant la Suisse, les Etats de l'UE et d'autres pays comme lieu de destination d'une prestation d'assurance, le tableau ci-après indique si une taxe occulte est prélevée ou non lorsque la prestation est fournie par un assureur suisse ou de l'UE. Pour le prestataire suisse, il distingue entre le *statu quo* (sans solution spécifique pour l'exportation de services) et la situation après la réforme (comportant une telle solution).

| | | Lieu de destination de la prestation | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | | Suisse | Etat membre de l'UE | Autre pays |
| Lieu d'origine de la prestation | Etat membre de l'UE | Pas de taxe occulte | Taxe occulte | Pas de taxe occulte |
| | Suisse (statu quo) | Taxe occulte | Taxe occulte | Taxe occulte |
| | Suisse (situation après la réforme) | Taxe occulte | Pas de taxe occulte | Pas de taxe occulte |

Dans le statu quo, un prestataire de l'UE bénéficie d'un avantage concurrentiel face à un prestataire suisse lorsque le lieu de destination de la prestation se situe en Suisse ou dans un pays non membre de l'UE, car sa prestation n'est pas soumise à une taxe occulte, contrairement à celle du fournisseur suisse. Lorsque le lieu de destination de la prestation se trouve dans un Etat membre de l'UE, une taxe occulte est prélevée dans les deux cas, son montant étant d'autant plus grand qu'est élevé le taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans le pays d'origine de la prestation.

La réforme améliorerait la position concurrentielle des prestataires suisses. Lorsque le lieu de destination de la prestation se trouve dans l'UE, le fournisseur suisse bénéficierait même d'un avantage, puisque ses services ne seraient plus grevés par la taxe occulte. En cas d'exportation de services vers les pays non membres de l'UE, les fournisseurs suisses combattraient à armes égales avec les fournisseurs de l'UE, les prestations de tous deux étant libres de toute taxe occulte. Les fournisseurs suisses continueraient à subir une discrimination concurrentielle pour les prestations fournies en Suisse, car celles-ci resteraient grevées par la taxe occulte.

Dans le secteur des assurances, l'amélioration de la compétitivité en cas de réforme se ferait notamment sentir dans la fourniture transfrontalière de services de réassurance: à l'avantage concurrentiel dont jouit un prestataire étranger lorsqu'il réassure les risques d'un premier assureur suisse s'opposerait alors l'avantage dont bénéficierait le prestataire suisse en réassurant les risques d'un premier assureur domicilié au sein de l'UE.

Objectif d'efficacité: la suppression de la taxe occulte éliminerait les distorsions qu'elle engendre, en particulier en matière de décision d'investissement. A l'inverse, l'option complémentaire engendrerait une hausse des coûts de perception de la TVA.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: cette mesure conduit à une double imposition nulle des services que les banques et les assurances fournissent à l'étranger. Ce secteur serait donc privilégié encore davantage par rapport à d'autres branches d'activité. Les exportateurs de biens imposables en Suisse bénéficient certes aussi d'un taux d'imposition nul. Ces biens resteraient cependant soumis à la taxe sur la valeur ajoutée prélevée dans le pays d'importation.

Objectif fiscal: la réforme engendrerait un manque à gagner de 580 millions de francs, soit 330 millions de francs sur les services bancaires et 250 millions sur les services des assurances. Ce manque à gagner pourrait être compensé par des recettes supplémentaires au titre des impôts directs.

4.5. Réglementation des banques et des assurances

4.5.1. Réduction des risques liés aux prix de transfert

La mesure proposée dans ce domaine ne contient pas de bases suffisantes pour faire l'objet d'une analyse économique.

4.5.2. Élimination des charges multiples pesant sur les groupes

L'introduction d'une imposition du bénéfice consolidé de groupes menant des activités opérationnelles en Suisse engendrerait les effets ci-après.

Objectif de compétitivité de la place financière: au titre de l'impôt sur le bénéfice, cette mesure permet d'imputer plus rapidement les pertes sur les bénéfices au sein d'un groupe d'entreprises et élimine la charge multiple causée par l'impôt sur le capital. La charge fiscale moyenne réelle diminue, d'où un regain d'attrait pour la Suisse comme site d'implantation.

Objectif d'efficacité: l'imputation plus rapide des pertes réduit, toujours au regard de l'impôt sur le bénéfice, la charge fiscale marginale effective, ce qui peut exercer une influence positive sur l'activité d'investissement et la croissance.

L'instauration d'un régime d'imposition du bénéfice consolidé n'en compliquerait pas moins considérablement la répartition fiscale intercantonale, relevant du même coup les coûts d'application de cette taxation.

Objectif d'équité fiscale et de redistribution: l'imposition de groupe entraîne une plus grande neutralité fiscale quant à la structuration d'un groupe et mérite donc une appréciation positive du point de vue de l'équité fiscale horizontale.

Objectif fiscal: cette mesure engendre une diminution des recettes fiscales dont il est actuellement impossible d'estimer l'ampleur.

5. Recommandations destinées à faire évoluer les conditions-cadres fiscales

A partir des analyses qui précèdent, tant de la situation effective que des effets économiques, le présent chapitre définit des axes stratégiques pour la future politique fiscale de la Suisse. Il propose ensuite diverses mesures ou mesures partielles à envisager pour suivre l'axe recommandé.

5.1. Marché des capitaux

Axe stratégique

Les mesures à prendre dans le domaine du marché des capitaux doivent, d'une part, viser à instituer un cadre fiscal compétitif pour tous les produits et, de l'autre, combler, pour ce qui est de la législation en vigueur sur l'impôt anticipé, les lacunes en matière de garantie des recettes provenant des revenus de source étrangère d'investisseurs suisses.

Mesures à appliquer

Pour suivre cet axe, le Conseil fédéral doit, dans son message au Parlement concernant l'impôt anticipé, proposer la mise en œuvre du passage au principe de l'agent payeur, sauf pour les revenus de participations suisses.

A titre de disposition transitoire de ce projet de réforme, il conviendra de prévoir des exemptions d'impôt pour des produits faisant l'objet d'une surveillance prudentielle, tels que les *bail-in bonds*, les *CoCo* ou les emprunts assortis d'un abandon de créance. Ces exemptions ne doivent être accordées que jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, tout en sachant que celle-ci exige de laisser suffisamment de temps aux agents payeurs pour s'adapter. Il conviendra d'examiner le bien-fondé d'un dédommagement des coûts qui incomberont aux agents payeurs du fait de la procédure de retenue à la source.

Préoccupations du secteur bancaire concernant l'exportation de services

Invoquant le renchérissement de ses prestations dans l'exportation de services, le secteur bancaire demande que la compétitivité soit également garantie dans ce domaine. S'il était possible, par analogie à la réglementation en vigueur au sein de l'UE, de déduire l'impôt préalable relatif à la TVA dans le domaine des prestations bancaires fournies à des bénéficiaires à l'étranger (le cas échéant, uniquement pour les prestations fournies à l'étranger), un tiers environ de la taxe occulte disparaîtrait. Les membres du sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» ne sont toutefois pas parvenus à s'entendre sur une recommandation à ce sujet.

5.2. Activités bancaires

5.2.1. Un cadre attrayant pour les clients faisant preuve de probité fiscale

Axe stratégique

Dans le secteur bancaire, le cadre doit être défini de telle sorte qu'il soit attrayant et avantageux pour les clients faisant preuve de probité fiscale.

Mesures à appliquer

Pour suivre cet axe, le Conseil fédéral devra coordonner le passage au principe de l'agent payeur avec l'instauration prévue de l'EAR sur le plan international, afin d'éviter que les clients suisses indécidés ne s'esquivent à l'étranger sans que la substance fiscale soit garantie. De plus, les autorités fiscales suisses doivent être en mesure d'exploiter les déclarations obtenues des Etats partenaires au titre de l'EAR.

A titre de dispositif de garantie, le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» préconise le maintien de l'impôt à la source en Suisse pour les clients de banques suisses. Cet impôt pourrait se fonder aussi bien sur le principe du débiteur que sur celui de l'agent payeur, mais de préférence sur une solution mixte assortie d'une déclaration volontaire. S'ils avaient la possibilité de faire une déclaration en Suisse, les personnes faisant preuve de probité fiscale et les investisseurs institutionnels ne seraient pas tentés de transférer leur agent payeur à l'étranger. Ce système supprimerait la perte d'intérêts liée à l'impôt anticipé et la charge administrative. Il stimulerait également la création de valeur en Suisse.

5.2.2. Adoption de normes internationales

Axe stratégique

La Suisse applique les normes internationales reconnues. Elle participe activement à leur élaboration et fait valoir ses intérêts au cours de ce processus.

Mesures à appliquer

Le sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» salue la position du Conseil fédéral, en particulier sa volonté d'entreprendre à temps les travaux visant à mettre en œuvre l'EAR et de contribuer au niveau international à ce que ce dernier soit appliqué de manière uniforme dans le monde entier, qu'il englobe toutes les formes juridiques (y compris les trusts et les sociétés de domicile), qu'il soit réciproque, que les Etats partenaires respectent aux mieux le principe de la spécialité, les règles de l'Etat de droit ainsi que la protection des données et qu'ils adoptent une loi nationale garantissant l'application de l'EAR sur leur territoire. Le sous-groupe se félicite aussi de l'adoption, le 8 octobre 2014, des mandats de négociation définitifs relatifs à l'introduction de la nouvelle norme mondiale régissant l'EAR en matière fiscale.

5.2.3. Taxe sur les transactions financières (TTF)

Axe stratégique

Dans le contexte de la TTF la Suisse aurait avantage à se prémunir contre des mesures extraterritoriales.

Mesures à appliquer

Le Conseil fédéral doit se prononcer au niveau international contre les effets extraterritoriaux d'une future taxe sur les transactions financières ou éviter les effets d'une double imposition par des mesures bilatérales (conclusion d'accords avec les Etats partenaires concernés) ou unilatérales (au niveau des droits de négociation ou par alignement sur les régimes étrangers de TTF).

5.3. Activités d'assurance

Axe stratégique

En ce qui concerne les activités d'assurance, il faut viser à mettre en place un système adéquat d'imposition des produits d'assurance à la naissance, pendant la durée et au versement des prestations.

Mesures déjà prises dans le secteur des assurances

Dans l'espace communautaire européen, les taxes d'assurance (terme international pour «droits de timbre») relèvent de la compétence de l'Etat dans lequel est situé le risque (principe dit de «localisation du risque»). A la demande du Conseil fédéral, l'AFC examine le passage au principe de la localisation du risque dans le domaine des assurances de patrimoine. Elle travaille en outre sur un rapport de gestion concernant l'impact de l'impôt sur le revenu sur les assurances de rente, afin de montrer à quoi pourrait ressembler, à l'avenir, une imposition adéquate des prestations de rente viagère.

Autres préoccupations du secteur des assurances

Pour suivre cet axe stratégique, il convient, selon l'Association suisse d'assurances, de développer dans ces domaines les principes d'imposition des produits de prévoyance ancrés dans le système suisse des trois piliers. Il est notamment question des droits de timbre sur les primes d'assurance-vie du pilier 3b ainsi que du traitement, au titre de l'impôt sur le revenu, des versements de rentes viagères. Si l'on met fin à la surimposition des rentes viagères, l'AFC considère qu'il faut, en parallèle, mettre fin à l'imposition privilégiée des prestations en capital de la prévoyance libre et du deuxième pilier, en prenant dûment en considération les évolutions démographique et macroéconomique.

Invokant le renchérissement de ses prestations dans l'exportation de services, le secteur des assurances demande que la compétitivité soit également garantie dans ce domaine. S'il était possible, par analogie à la réglementation en vigueur au sein de l'UE, de déduire l'impôt préalable relatif à la TVA dans le domaine des prestations

d'assurance fournies à des bénéficiaires à l'étranger (le cas échéant, uniquement pour les prestations fournies à l'étranger), un tiers environ de la taxe occulte disparaîtrait. Les membres du sous-groupe «Contexte fiscal des opérations financières» ne sont toutefois pas parvenus à s'entendre sur une recommandation à ce sujet.

5.4. Réglementation des banques et des assurances

Axe stratégique

En matière de réglementation des banques et des assurances, il convient, du point de vue de la législation fiscale, d'éviter les charges multiples imposées aux groupes et de limiter les risques liés aux prix de transfert.

Mesures à appliquer

Pour suivre cet axe stratégique, il convient actuellement d'examiner l'application des mesures partielles ci-après.

- **Impôt sur le capital**

Il serait possible d'instaurer une réduction pour participations ou une imputation au sein du groupe. Les banques suisses adapteraient leurs structures aux nouvelles obligations prudentielles et créeraient de nouvelles sociétés juridiques (des holdings, par ex.) pour éviter une charge multiple au niveau de l'impôt sur le capital. La mise en place d'une réduction pour participations ou d'un système d'imputation au sein du groupe est également à l'étude dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

- **Prévention des risques liés à l'impôt anticipé lors d'ajustements des prix de transfert**

Compte tenu des explications fournies dans le chapitre précédent sur les débats animés qui auront sans doute lieu entre les groupes internationaux d'entreprises et les autorités fiscales locales sur le prix des transferts, force est tout d'abord de constater que le problème revêt une grande importance pour le marché suisse des capitaux. Aussi la Suisse devrait-elle s'atteler à résoudre les questions que pose la fixation des prix de transfert. A cette fin, l'AFC devrait mener des discussions approfondies sur diverses amorces de solution avec les secteurs concernés et les examiner à la lumière de l'évolution de la réglementation internationale.

- **Imposition des groupes de sociétés en Suisse**

Les banques soulignent qu'il conviendrait d'exploiter judicieusement la marge de manœuvre ménagée par le droit en vigueur pour le regroupement fiscal. Le cas échéant, il faudrait y inclure les entités juridiques réunies au titre de la répartition fiscale intercantonale. Certaines ou toutes les activités de l'une des sociétés suisses du groupe doivent pouvoir être assimilées à un établissement stable des autres sociétés du groupe. Il convient par ailleurs d'examiner *de lege ferenda* une imposition de groupe des activités suisses, au titre de l'impôt sur le bénéfice, à l'exemple de celle qui a été mise en œuvre avec succès dans le contexte de la TVA. La réduction pour participations serait supprimée dans le groupe fiscal et les maisons mères ne pourraient faire valoir aucune réduction pour les participations dans d'autres sociétés des entités juridiques réunies au sein du groupe fiscal suisse, puisque les éventuelles pertes opérationnelles de ces autres sociétés auraient déjà été comptabilisées dans le compte de résultats du groupe fiscal.

Selon l'AFC, une imposition du bénéfice consolidé n'est pas envisageable à brève échéance, mais constitue une possibilité à étudier à moyen ou à long terme.

Le Conseil fédéral devrait dès lors charger le DFF de vérifier si la perception de l'impôt sur le bénéfice selon la législation en vigueur permet une imposition de groupe pour les activités suisses.
