



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

[Signature]

[QR Code]

Rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur l'impôt anticipé

du 3 avril 2020

Condensé

L'impôt anticipé et le droit de timbre de négociation portent préjudice au marché suisse des capitaux. De plus, le système de l'impôt anticipé en vigueur comporte des lacunes au niveau de sa fonction de garantie. La présente réforme est de nature à atténuer ces deux problèmes. Elle comporte des avantages économiques ainsi qu'un rapport coût/utilité favorable.

Contexte

Le système en vigueur donne des résultats insatisfaisants aussi bien pour la place économique que pour le fisc, notamment en ce qui concerne le marché des capitaux de tiers et la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

- ***Marché des capitaux de tiers:*** les paiements d'intérêts sur les obligations d'entreprises suisses sont soumis à un impôt anticipé de 35 %. Les obligations suisses ne sont donc guère attrayantes pour la plupart des investisseurs, même si ces derniers ont droit au remboursement partiel ou intégral de l'impôt. En réaction à cette situation, les groupes de sociétés suisses contournent régulièrement l'impôt anticipé en émettant leurs obligations par l'entremise de sociétés étrangères.

Le droit de timbre de négociation pèse quant à lui sur le négoce d'obligations. Il nuit en particulier au négoce d'obligations à courte durée résiduelle et ne rend donc guère attrayant le négoce d'obligations par des négociants suisses.

- ***Fonction de garantie:*** l'impôt anticipé en vigueur présente des lacunes dans sa fonction de garantie, car celle-ci ne couvre pas les revenus provenant d'obligations étrangères, bien que ces revenus ou la possession des obligations doivent être déclarés comme éléments de revenu ou de fortune. Cette situation se répercute négativement sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.

Contenu du projet

Il est possible de résoudre les problèmes présentés ci-dessus en passant, pour les revenus d'intérêts, à l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur et en supprimant le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Le principe de l'agent payeur prévoit que ce soit non plus le débiteur (p. ex. une société qui émet une obligation et verse les intérêts) qui prélève l'impôt anticipé, mais l'agent payeur de l'investisseur (p. ex. une banque auprès de laquelle l'investisseur a déposé l'obligation). Le nouvel impôt anticipé ne s'appliquera que si l'agent payeur est domicilié en Suisse.

- ***Marché des capitaux de tiers:*** l'agent payeur connaît les investisseurs. Il sera ainsi à même de prélever l'impôt anticipé uniquement pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Les personnes morales sises en Suisse ainsi que les investisseurs étrangers seront quant à eux exonérés de l'impôt.

Grâce à ce prélèvement différencié, les groupes de sociétés pourront émettre leurs obligations à partir de la Suisse sans obstacles dus à l'impôt anticipé. Il en ira de même pour les activités de financement interne des groupes.

L'entrée en vigueur des nouveautés proposées rendra en outre obsolète l'actuelle disposition d'exception exonérant les instruments émis dans le cadre du régime

des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (p. ex. Bail-in-Bonds).

Pour ce qui est du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses, il sera supprimé à titre de mesure d'accompagnement des éléments de la réforme qui touchent l'impôt anticipé, afin de renforcer l'effet positif de cette dernière sur le marché des capitaux de tiers.

- **Fonction de garantie:** *les agents payeurs seront techniquement à même de prélever l'impôt anticipé sur les rendements de titres étrangers également. L'imposition des rendements d'intérêts étrangers sera donc également garantie lorsque des personnes physiques domiciliées en Suisse déposeront des titres auprès d'une banque suisse. Cette mesure comblera une importante lacune de la fonction de garantie de l'impôt anticipé et contribuera efficacement à la lutte contre la soustraction d'impôt en Suisse, ce qui profitera à la Confédération, aux cantons et aux communes. Si l'agent payeur est domicilié à l'étranger, ce sera normalement l'échange international automatique de renseignements (EAR) qui s'appliquera.*

La réforme couvre aussi les revenus d'intérêts réalisés de manière indirecte, si bien que la fonction de garantie sera assurée dans ce domaine également. De plus, les placements directs et indirects dans des titres portant intérêts seront traités de manière équivalente, ce qui permettra d'éliminer partiellement les désavantages que présente actuellement la Suisse comme place de négoce de fonds.

Le présent projet aura notamment les effets suivants:

- *il permettra aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse, à la faveur de conditions-cadres compétitives. On peut donc présumer que les émissions actuellement réalisées à l'étranger le seront davantage à partir de la Suisse. Dans certaines circonstances, les groupes étrangers pourront aussi être incités à émettre des obligations à partir de notre pays. Enfin, il y aura de fortes chances que les activités de financement interne des groupes s'établissent aussi davantage en Suisse. Le tout se traduira par un **renforcement du marché des capitaux de tiers**;*
- *pour les agents payeurs, la mise en œuvre du projet aura des **répercussions administratives et techniques** relativement importantes (adaptation des systèmes informatiques, nouveaux processus et nouvelles procédures, etc.). Le règlement de l'impôt anticipé leur occasionnera donc davantage de frais qu'aujourd'hui. Ces coûts administratifs et techniques seraient moins élevés avec l'introduction d'une procédure de déclaration en Suisse. L'introduction d'une telle procédure n'est cependant pas proposée au vu des débats de politique intérieure menés ces dernières années et de l'urgence de la situation.*
- *avec la réforme, il sera plus intéressant pour les investisseurs d'acheter des obligations suisses auprès de négociants en valeurs mobilières domiciliés en Suisse, en raison de la suppression du droit de timbre de négociation. Cela se traduira par une légère **reprise des activités de gestion de titres et de fortune**;*
- *la réforme **supprimera les distorsions du marché des capitaux** dans le domaine des placements portant intérêts (l'incitation fiscale à émettre les titres à l'étranger disparaîtra et l'incitation à les acquérir auprès d'un gérant de fortune étranger sera atténuée). Pour les placements indirects, l'incitation à investir dans des*

produits étrangers tombera également, ce qui mettra la place suisse de négoce de fonds sur un pied d'égalité avec les places étrangères;

- *en ce qui concerne les **conséquences financières**, il faut distinguer les effets temporaires, les effets statiques et les effets dynamiques. Aux propres estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC) s'ajoutent les connaissances tirées de deux enquêtes confiées par l'AFC à BAK Economics et à KPMG.*

La réforme entraînera une diminution unique des recettes de l'impôt anticipé, car les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers pourront demander le remboursement de l'impôt prélevé sur les revenus d'intérêts pendant encore trois ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, alors même que le nouvel impôt ne sera plus prélevé. Cette diminution temporaire des recettes est estimée à environ 750 millions de francs. Sur le plan fédéral, elle sera couverte par des provisions constituées antérieurement et n'aura donc pas d'effet budgétaire.

D'un point de vue statique, la réforme se traduira par des diminutions récurrentes des recettes, du fait qu'en particulier les investisseurs étrangers seront exonérés de l'impôt anticipé (estimation: 130 millions de francs). Cette estimation inclut l'augmentation des recettes de l'impôt anticipé, découlant du fait que pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, l'impôt sera également prélevé sur les rendements d'intérêt étrangers (estimation: 35 millions de francs). Les conséquences statiques de la réforme de l'impôt anticipé sur les recettes seront supportées à hauteur de 90 % par la Confédération et à hauteur de 10 % par les cantons. Quant à la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses, elle se traduira par une diminution des recettes annuelles estimée à 50 millions de francs, qui grèvera uniquement les finances de la Confédération.

De nombreuses incertitudes pèsent sur toutes les composantes des estimations des effets statiques sur les recettes, en raison, d'une part, de l'état des données disponibles et, d'autre part, du niveau des taux d'intérêt. Premièrement, il n'est pas possible de chiffrer tous les éléments de la réforme. Deuxièmement, l'estimation des éléments chiffrables repose sur une série d'hypothèses sujettes à caution. Troisièmement, vu le très bas niveau des taux d'intérêt, les estimations statiques des diminutions des recettes induites par la réforme devraient se chiffrer à quelques centaines de millions de francs seulement, mais si ce niveau augmente, le manque à gagner augmentera automatiquement. De plus, les estimations statiques font abstraction des effets dynamiques qui découleront des changements de comportement des investisseurs ainsi que du renforcement de l'attrait de la place financière suisse.

En ce qui concerne ce dernier point, il apparaît clairement que, dans une perspective à plus long terme, la réforme présentera un rapport coût/utilité très favorable. Au niveau de la Confédération, qui supportera pourtant la presque totalité des diminutions des recettes estimées d'un point de vue statique, la réforme pourrait être autofinancée au bout d'environ cinq ans. Pour les cantons et les communes, elle devrait entraîner des recettes supplémentaires. Dans une perspective à moyen et à long terme, la réforme devrait stimuler la création de valeur et l'emploi, et donc se traduire par des recettes supplémentaires pour les finances publiques.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Nécessité d'agir et objectifs	7
1.1.1 L'impôt anticipé en vigueur	7
1.1.2 Le droit de timbre de négociation en vigueur	8
1.1.3 Nécessité d'agir	8
1.1.3.1 Marché des capitaux de tiers	8
1.1.3.2 Fonction de garantie	9
1.1.3.3 Placements indirects	11
1.1.3.4 Versements compensatoires	12
1.1.4 Tentatives de réforme précédentes	13
1.1.5 Objectifs du projet	14
1.2 Autres solutions étudiées et autres mesures	15
1.2.1 Réforme globale (incluant la réforme de l'impôt anticipé sur les rendements de participations et la suppression des droits de timbre)	15
1.2.2 Procédure de déclaration	17
1.2.3 Modèle de la Coordination des banques domestiques	18
1.2.4 Impôt sur le bénéfice	18
1.2.5 Autres mesures	20
1.3 Relation avec le programme de législature	21
1.4 Droit comparé	21
2 Grandes lignes du projet	23
2.1 Nouvelle réglementation proposée	23
2.1.1 Le nouvel impôt anticipé	23
2.1.2 Suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses	25
2.1.3 Placements indirects	25
2.1.4 Versements compensatoires	27
2.2 Comparaison avec le projet de 2014 du Conseil fédéral	28
2.3 Questions liées à l'application	29
3 Commentaire des dispositions	30
3.1 Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)	30
3.2 Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)	43
3.3 Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) ⁴⁵	
4 Conséquences	45
4.1 Conséquences financières	45
4.1.1 Base de données	45
4.1.2 Conséquences pour la Confédération	46
4.1.2.1 Effets uniques ou temporaires	46

4.1.2.2	Effets statiques	47
4.1.2.3	Effets dynamiques	51
4.1.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	53
4.2	Conséquences économiques	54
4.2.1	Effets sur la place économique et sur l'efficacité	54
4.2.2	Charges administratives	55
5	Aspects juridiques	56
5.1	Constitutionnalité	56
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	57
5.3	Frein aux dépenses	57
	Glossaire	58
	Annexe: projet relatif aux dispositions centrales de l'ordonnance	70
	Titre acte législatif (<i>projet</i>)	xx

Rapport explicatif

1 Contexte

Les paiements d'intérêts sur les obligations*¹ d'entreprises suisses sont soumis à un impôt anticipé de 35 %. Les obligations suisses ne sont donc guère attrayantes pour les investisseurs, même si ces derniers ont droit au remboursement partiel ou intégral de l'impôt. Les raisons de ce manque d'attrait sont le désavantage de liquidité entre le prélèvement et le remboursement de l'impôt anticipé ainsi que la charge administrative liée à son remboursement.

En réaction à cette situation, les groupes de sociétés suisses contournent régulièrement l'impôt anticipé en émettant leurs obligations par l'entremise de sociétés étrangères. Il arrive aussi que les activités de financement* internes aux groupes ne soient pas implantées en Suisse, ce qui se traduit par une perte de valeur ajoutée, d'emplois et de recettes fiscales. Enfin, étant formellement étrangers, les titres concernés ne sont pas assortis de la garantie de perception de l'impôt sur le revenu et sur la fortune – pourtant indispensable notamment pour les personnes physiques domiciliées en Suisse – fournie par l'impôt anticipé.

Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un projet de réforme de l'impôt anticipé et de le mettre en consultation. Lors de ses séances des 26 juin et 27 septembre 2019, il a défini les lignes directrices de la réforme, qui reposent pour l'essentiel sur celles qui ont été établies par une sous-commission de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CERN) en exécution de l'initiative parlementaire 17.494.

De plus, outre l'impôt anticipé, le droit de timbre de négociation et l'impôt sur le bénéfice réduisent sensiblement l'attrait du marché suisse des capitaux. Le Conseil fédéral propose donc également quelques adaptations ponctuelles du droit de timbre de négociation. Il a par contre écarté toute mesure concernant l'impôt sur le bénéfice (ch. 1.2.4).

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

1.1.1 L'impôt anticipé en vigueur

L'impôt anticipé est un impôt à la source* perçu par la Confédération. Son taux est de 35 %. Il est perçu notamment sur les revenus de capitaux mobiliers (*objet de l'impôt*), dont font partie les intérêts, les avoirs de clients, les rendements de participations et les rendements correspondants de placements collectifs de capitaux* (PCC) au sens de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)². L'impôt anticipé grève en outre certains gains de loterie et les prestations d'assurance.

Le débiteur de la prestation imposable (*sujet de l'impôt* ou émetteur d'une obligation) verse 65 % du rendement à l'investisseur (ou à l'obligataire) et les 35 % restants à

¹ Les principaux termes techniques sont définis dans le glossaire. Ils sont signalés par un astérisque (*) lors de leur première utilisation dans le texte.

² RS 951.31

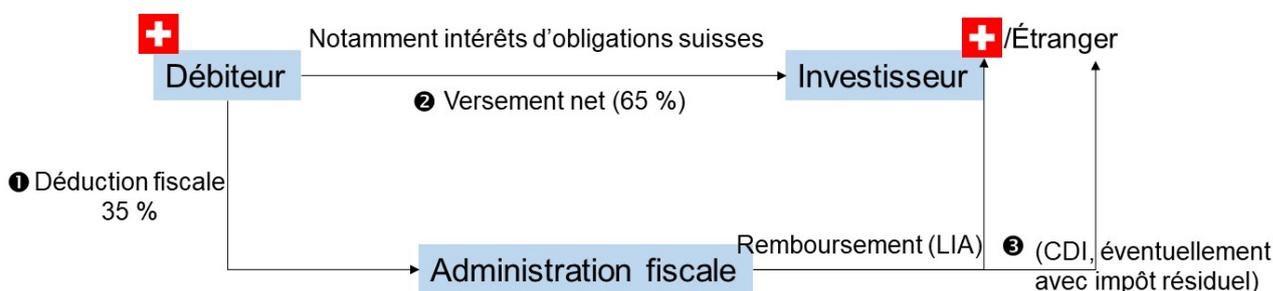
l'Administration fédérale des contributions (AFC). Sont assujettis à l'impôt les débiteurs qui ont leur domicile en Suisse. L'impôt anticipé ne s'applique pas aux rendements de débiteurs étrangers, même si ces rendements sont soumis aux impôts suisses sur le revenu et sur la fortune.

Les principales caractéristiques de ce système fondé sur le principe du débiteur* résident dans la simplicité et l'anonymat de la perception de l'impôt, qui est prélevé indépendamment de l'investisseur. L'impôt anticipé s'applique donc aussi bien aux investisseurs institutionnels et aux investisseurs étrangers qu'aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Une différenciation selon le cercle d'investisseurs n'est prévue que pour le remboursement.

L'impôt anticipé vise à garantir la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune auprès des personnes physiques domiciliées en Suisse (*fonction de garantie* de l'impôt anticipé*), en incitant ces personnes à déclarer les revenus et la fortune grevés de l'impôt à l'autorité fiscale cantonale compétente. En contrepartie, l'impôt anticipé leur est alors intégralement remboursé.

Selon la convention contre les doubles impositions (CDI) applicable, les investisseurs domiciliés à l'étranger ont droit à un remboursement partiel ou complet de l'impôt anticipé. Lorsqu'il n'existe pas de CDI entre la Suisse et l'État de résidence ou lorsque la CDI applicable ne prévoit qu'un remboursement partiel (impôt résiduel*), l'impôt anticipé vise à réaliser des recettes fiscales (*but fiscal* de l'impôt anticipé*).

Illustration 1: Présentation schématique du principe du débiteur



1.1.2 Le droit de timbre de négociation en vigueur

Le droit de timbre de négociation est perçu sur le négoce de certains titres, y compris sur le négoce d'obligations. Il est dû lorsqu'au moins une des parties participant à la transaction est un négociant suisse en valeurs mobilières. Chaque négociant participant à la transaction doit verser la moitié du droit. Le droit total est de 0,15 % du produit de la vente pour les obligations suisses et de 0,3 % pour les titres étrangers.

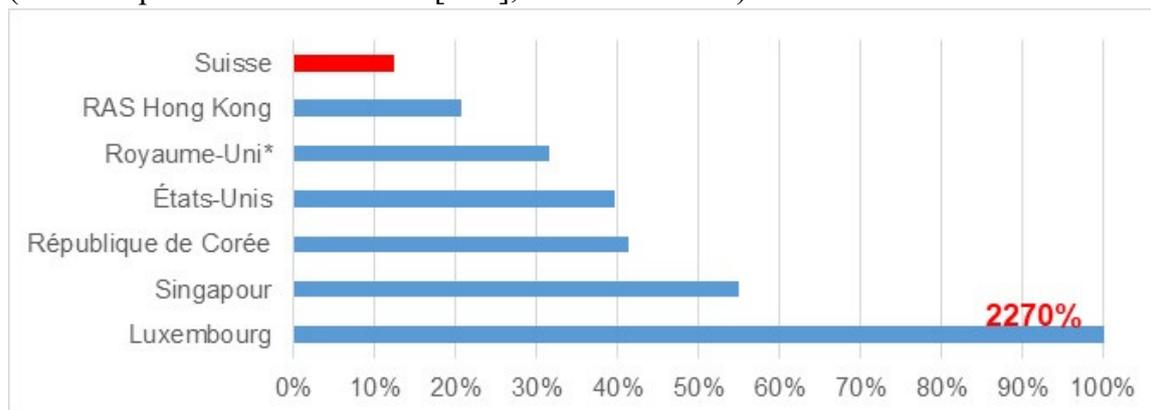
1.1.3 Nécessité d'agir

1.1.3.1 Marché des capitaux de tiers

L'actuel système de l'*impôt anticipé* présente des inconvénients pour le *marché des capitaux de tiers** (en particulier pour l'émission d'obligations). Ces inconvénients ont des répercussions négatives sur l'économie suisse et sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes.

De nombreux groupes suisses, notamment, émettent leurs obligations non pas en Suisse, mais par l'entremise de sociétés étrangères, afin d'éviter l'impôt anticipé. En comparaison internationale, la Suisse se présente donc comme un pays peu attractif, voire sous-développé, en matière d'émissions d'obligations. Cette situation a des effets négatifs sur l'ensemble de la place économique suisse, car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers est elle aussi exportée et ne profite donc pas à notre pays.

Illustration 2: Volume moyen d'émissions d'obligations dans une sélection de pays (en % du produit intérieur brut [PIB], de 2008 à 2016)



Source: Beirat Zukunft Finanzplatz, avril 2018, p. 4³

L'illustration 2 présente le volume moyen d'émissions d'obligations, exprimé en % du PIB, en Suisse et sur d'autres places économiques importantes de 2008 à 2016. Eu égard à sa capacité économique, le Luxembourg fait partie des sites d'émission les plus importants du monde, mais d'autres centres financiers, comme Hong Kong, le Royaume-Uni ou Singapour, devancent également la Suisse. De plus, le marché suisse des capitaux de tiers est non seulement sous-développé, mais il tend également à reculer: en 2016, le volume d'émissions s'est élevé à 55,4 milliards de francs, soit une baisse de quelque 44 % par rapport à 2009. Les obstacles fiscaux sont un important facteur d'affaiblissement de la position de la Suisse dans ce domaine⁴.

L'impôt anticipé a également des répercussions sur le *marché des fonds propres**, mais le Conseil fédéral a décidé de ne pas prendre de mesures dans ce domaine (ch. 1.2.1).

1.1.3.2 Fonction de garantie

L'impôt anticipé en vigueur présente des *lacunes dans sa fonction de garantie*, ce qui se répercute négativement sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. Les obligations étrangères – y compris celles qui sont émises à

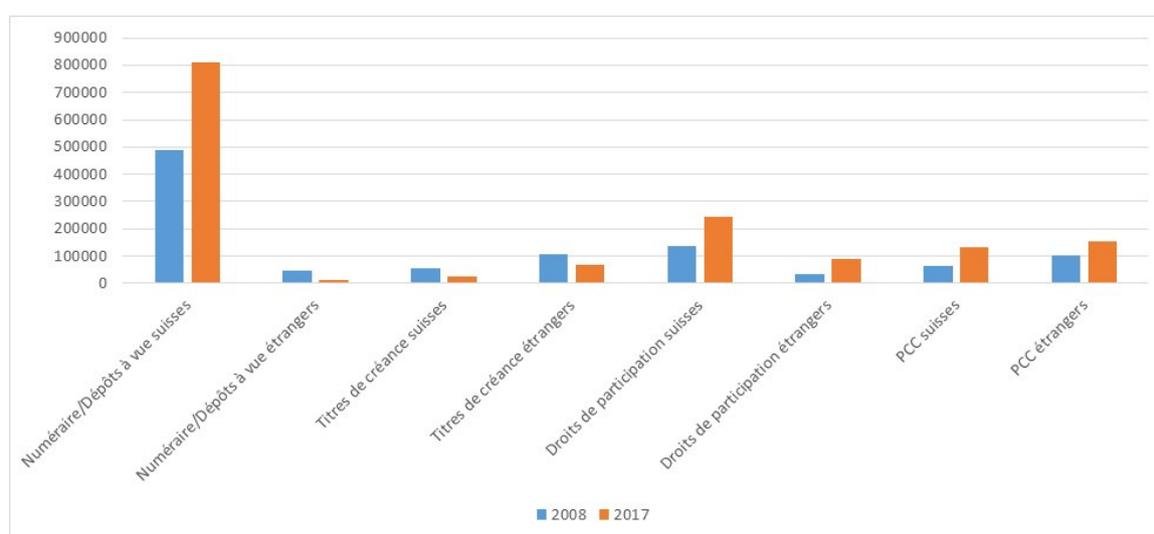
³ Recommandation du comité consultatif Avenir de la place financière à l'intention du Conseil fédéral (en allemand); disponible sous: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/empfehlung-beirat-zukunft-finanzplatz.pdf.download.pdf/VR-EB-d.pdf>.

⁴ Les impôts ne sont cependant pas seuls en cause. Le contexte réglementaire joue aussi un rôle, de même que les taux de change. Le volume d'émissions des émetteurs européens est passé de 45,9 milliards de francs en 2009 à 5,6 milliards en 2016, un recul imputable au moins en partie à l'appréciation du franc.

l'étranger par des groupes suisses – ne sont pas soumises à l'impôt anticipé. Selon la situation, c'est alors l'échange international automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR)* qui remplit la fonction de garantie de perception des impôts sur le revenu et sur la fortune. Si la personne physique domiciliée en Suisse détient les titres dans une banque* située dans un État avec lequel la Suisse a conclu un accord EAR, une déclaration est transmise à la Suisse. Il n'y a par contre aucune garantie en l'absence d'accord EAR avec le pays concerné ou si les actifs étrangers se trouvent dans un dépôt* auprès d'une banque suisse. Les investisseurs suisses sont donc incités de fait à se tourner vers des placements étrangers, puisque cela permet d'éviter l'impôt anticipé. Cette situation profite aux investisseurs fiscalement indéli-cats, mais également à ceux qui sont honnêtes. Ceux-ci bénéficient en effet, pour leurs placements étrangers, d'un avantage de liquidité pendant la période courant entre le prélèvement et le remboursement de l'impôt anticipé et s'évitent en outre la procédure de remboursement.

L'illustration 3 présente les actifs financiers des ménages et des institutions privées sans but lucratif envers des contreparties résidentes et non résidentes pour les années 2008 et 2017. Au total, le patrimoine mobilier se chiffrait à quelque 1500 milliards de francs, dont plus de la moitié en numéraire et en dépôts à vue*. La part des valeurs patrimoniales mobilières dont la contrepartie n'est domiciliée en Suisse atteignait près de 30 %. Si l'on fait abstraction du numéraire et des dépôts à vue, qui servent généralement à la gestion des liquidités, la part des valeurs patrimoniales mobilières non garanties par l'impôt anticipé s'élevait approximativement à 50 %. Force est donc de constater que l'actuel impôt anticipé ne remplit qu'insuffisamment sa fonction de garantie.

Illustration 3: Actifs financiers des ménages envers des contreparties résidentes et non résidentes (2008 et 2017), en millions de francs



Source: Banque nationale suisse (BNS), Compte financier de la Suisse

Ces dernières années, plusieurs développements ont par ailleurs accentué la nécessité d'entreprendre une réforme de l'impôt anticipé.

- Les développements intervenus au niveau international, en relation notamment avec le projet «Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices» (*Base*

Erosion and Profit Shifting; BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont conduit entre autres à un durcissement des exigences en matière de substance. Les groupes de sociétés opérant au niveau international sont ainsi davantage incités à centraliser leurs activités de financement dans une seule société. Sont concernés aussi bien le financement externe au groupe* que le financement interne (p. ex. fonctions de trésorerie et de gestion centralisée de cette dernière [*cash pooling*]*).

- En ce qui concerne les États avec lesquels la Suisse applique l'EAR (2020: EAR activé avec 97 États), l'imposition des investisseurs étrangers est déjà garantie par la déclaration. Pour les investisseurs ayant droit à un remboursement en vertu d'une CDI, le prélèvement en sus de l'impôt anticipé représente donc une garantie excessive.
- En 2012 et en 2016, les Chambres fédérales ont adopté des exceptions à l'impôt anticipé pour les intérêts des instruments dits *too big to fail* (TBTF* ou émis dans le cadre du régime des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite), à savoir les emprunts à conversion obligatoire ou CoCo*, les obligations de renflouement interne ou *bail-in bonds** et les emprunts assortis d'un abandon de créance ou *write-off bonds** (cf. art. 5, al. 1, let. g et i, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé [LIA]⁵). Jusqu'au moment d'une éventuelle conversion, ces instruments TBTF représentent des obligations, dont les paiements d'intérêts devraient normalement être soumis à l'impôt anticipé. Dans l'intérêt de la stabilité financière, le besoin se faisait cependant davantage sentir que ces instruments soient émis en Suisse et soumis au droit suisse. Ces exceptions arrivent à échéance fin 2021. Bien qu'elles se traduisent par une inégalité de traitement par rapport aux autres obligations d'entreprises, elles doivent, pour les raisons susmentionnées, être maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente révision (ch. 2.3).

1.1.3.3 Placements indirects

Sous le droit en vigueur, les rendements d'intérêts de **PCC** sont soumis à la déduction de l'impôt anticipé. Leur traitement fiscal diffère ensuite selon qu'il s'agit de PCC suisses ou étrangers.

Les PCC suisses au sens de la LPCC donnent droit au remboursement intégral de l'impôt anticipé, car ils procèdent à la déduction de l'impôt envers les investisseurs. La déduction touche tous les investisseurs, ce qui affaiblit la compétitivité de la place de négoce de fonds*. C'est une des raisons pour lesquelles il est relativement rare que les PCC soient émis en Suisse.

Le remboursement de l'impôt anticipé prélevé sur les revenus d'intérêts encaissés par des PCC étrangers se heurte régulièrement à des obstacles pratiques. Ces PCC ne procèdent pas à la déduction de l'impôt anticipé lors de la distribution des rendements. La situation des PCC suisses qui ne sont pas couverts par la LPCC (notamment les ensembles de biens de caractère semblable*) peut être comparée à celle des PCC étrangers: les revenus d'intérêts qu'ils encaissent sont soumis à l'impôt anticipé, mais

⁵ RS 642.21

pas leur distribution aux investisseurs. Ces deux formes de PCC sont donc en partie plus attrayantes pour les investisseurs suisses et étrangers. D'une part, cette situation profite aux investisseurs fiscalement honnêtes du fait de l'exonération de l'impôt anticipé (avantage de liquidité et absence de procédure de remboursement). D'autre part, il en résulte une garantie insuffisante puisque les rendements et la fortune sont soumis aux impôts sur le revenu et sur la fortune⁶. À cet égard, les investisseurs fiscalement indéliçats en profitent également.

À l'instar des PCC, les *produits structurés** sont des placements de fortune administrés en commun, qui n'entrent toutefois pas dans le champ d'application de la LPCC⁷. Les revenus d'intérêts réalisés par les émetteurs sont actuellement soumis à l'impôt anticipé. Lors de la bonification aux investisseurs (paiement compensatoire*), les émetteurs ne procèdent cependant pas à la déduction de l'impôt anticipé, même si le rendement et l'élément de fortune sont entièrement ou partiellement soumis aux impôts sur le revenu et sur la fortune⁸.

1.1.3.4 Versements compensatoires

Des *versements compensatoires** sont effectués lorsque des titres (p. ex. des droits de participation) sont prêtés. Le prêteur transfère son placement à un emprunteur, mais ne lui cède pas le droit au rendement du placement. Généralement, l'emprunteur cède à son tour le placement. C'est le cas notamment lorsqu'il cède le titre sans en être le propriétaire.

Si des rendements grevés de l'impôt anticipé échoient pendant la durée du prêt, ces rendements originaux sont versés au détenteur actuel du titre. Ce dernier doit déclarer les rendements et a par conséquent droit au remboursement de l'impôt anticipé. L'emprunteur est cependant tenu d'indemniser le prêteur de ces rendements manqués et c'est cette indemnisation que l'on désigne par le terme de versement compensatoire. Techniquement, elle a lieu par l'entremise de la banque du prêteur, qui facture le versement compensatoire à l'emprunteur. Sous le droit en vigueur, la banque doit facturer 100 % des rendements, si bien que le droit au remboursement de l'impôt anticipé tombe pour le prêteur.

Or ce système conduit parfois à des remboursements multiples de l'impôt anticipé alors qu'il n'a été prélevé qu'une fois, voire pas du tout (en particulier lorsque des

⁶ La valeur de la part des PCC est également soumise à l'impôt sur la fortune, dont la perception est aussi garantie par l'impôt anticipé. Chaque fois qu'il sera question de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu dans la suite du présent document, cela inclura l'assujettissement à l'impôt sur la fortune.

⁷ Les produits structurés se distinguent des PCC en ceci que, contrairement à ces derniers, ils ont un effet protecteur: les rendements ne sont imputés aux investisseurs que lors de la distribution et non pas directement (imposition transparente des PCC). Une autre différence concerne la propriété des sous-jacents* (actions, obligations, etc.), qui n'est connue sans exception que pour les PCC. Enfin, les investisseurs dans un produit structuré n'ont aucun droit de revendication en cas de faillite de l'émetteur.

⁸ En 2017, les ménages possédaient des produits structurés émis à l'étranger pour une valeur de quelque 23,5 milliards de francs. Les produits structurés émis par des banques en Suisse sont comptabilisés dans le bilan de ces banques. Ils ne le sont toutefois pas en tant que catégorie distincte, si bien qu'il n'est actuellement pas possible d'identifier les produits structurés suisses. On sait cependant qu'en raison de l'impôt anticipé les produits structurés émis en Suisse sont peu nombreux.

banques étrangères sont concernées). C'est pourquoi, en pratique, la banque suisse applique également l'impôt anticipé au versement compensatoire, si bien que l'impôt est prélevé aussi bien sur les rendements originaux que sur les versements compensatoires, puis remboursé dans les deux cas. Dans un arrêt du 21 novembre 2017 (2C_123/2016), le Tribunal fédéral a cependant jugé qu'il n'existait pas de base légale permettant de prélever l'impôt anticipé sur les versements compensatoires.

1.1.4 Tentatives de réforme précédentes

Le Conseil fédéral avait lancé une réforme de l'impôt anticipé en 2010 déjà. La nécessité de cette réforme était apparue suite à l'adoption des instruments TBTF. Jusqu'à leur éventuelle conversion, ces instruments représentent en effet des obligations et il est dans l'intérêt supérieur de notre économie nationale et de notre réglementation qu'ils soient émis à partir de la Suisse et conformément au droit suisse. Le Parlement avait toutefois renvoyé le projet au Conseil fédéral et décidé, à titre de remplacement, d'exonérer les instruments TBTF de l'impôt anticipé pour une durée déterminée⁹.

À la fin de 2014, le Conseil fédéral a lancé une nouvelle tentative de réforme. Sa proposition se fondait sur un modèle élaboré par le groupe d'experts Brunetti¹⁰. Toutefois, lors de la procédure de consultation, l'Association suisse des banquiers (ASB) s'est distanciée de cette proposition, arguant que le système de déduction fiscale prévu entraînerait une charge administrative et des risques de règlement trop importants pour les banques. À la place de ce système, l'ASB proposait de passer à un système de déclaration en Suisse également. Sa proposition était soutenue en particulier par *economiesuisse*.

En juin 2015, le Conseil fédéral a suspendu le projet, en raison des divergences apparues lors de la consultation et compte tenu également de l'initiative populaire, alors pendante, «Oui à la protection de la sphère privée» (ci-après désignée par «initiative populaire»), qui proposait d'inscrire le secret bancaire fiscal dans la Constitution. En novembre 2015, il a chargé le DFF d'instituer un groupe d'experts ayant pour mission d'élaborer des propositions de réforme. Le Conseil fédéral voulait en effet disposer d'une base sur laquelle s'appuyer pour décider de la suite des opérations sitôt après la votation sur l'initiative populaire.

Après le retrait de l'initiative en janvier 2018, le groupe d'experts a intensifié ses travaux et livré son rapport fin 2018¹¹. Le Conseil fédéral en a pris connaissance en mars 2019. Le groupe d'experts proposait non seulement de mener une réforme en faveur du marché des capitaux de tiers, mais également d'examiner des mesures concernant le marché des fonds propres.

⁹ Le 1^{er} janvier 2016, la liste des instruments exonérés a été complétée par les *bail-in bonds* et la durée de l'exonération des émissions prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

¹⁰ Le rapport du groupe d'experts est disponible sous: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/37612.pdf>.

¹¹ Disponible sous: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-verrechnungssteuer.pdf.download.pdf/VS-BE-d.pdf> (en allemand)

En janvier 2020, le comité consultatif «Avenir de la place financière» a soumis au Conseil fédéral une feuille de route stratégique pour la Politique en matière de marchés financiers¹², dans laquelle il indique qu'il est essentiel de renforcer le marché suisse des capitaux sur le plan fiscal. Une refonte de l'impôt anticipé fondée sur les lignes directrices proposées par le Conseil fédéral en 2019 pourrait contribuer à rendre la Suisse nettement plus attrayante pour les opérations sur le marché de capitaux. À moyen terme, des réformes de l'impôt anticipé sur les émissions de capitaux propres et des droits de timbre pourraient encore renforcer l'attrait du marché suisse des capitaux.

Enfin, dans le cadre de son initiative parlementaire 17.494, la CER-N a institué une sous-commission qui s'occupe également d'une réforme de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts. Cette sous-commission a pour mandat d'élaborer un projet de réforme en coordonnant ses travaux avec ceux du Conseil fédéral. En juin 2019, la sous-commission a publié les lignes directrices d'une réforme de l'impôt anticipé¹³. Entre-temps, elle a interrompu l'élaboration de son propre projet en faveur de celui du Conseil fédéral.

1.1.5 Objectifs du projet

Comme dans les projets précédents, le Conseil fédéral a pour objectifs de renforcer le marché des capitaux de tiers et d'étendre la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

Le **renforcement du marché des capitaux de tiers** sera assuré dans la mesure où les investisseurs (à l'exception des personnes physiques domiciliées en Suisse) n'auront plus à payer l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts. Suite à cette innovation, on peut s'attendre à ce que les groupes de sociétés suisses qui émettent actuellement leurs obligations à l'étranger le feront davantage à partir de la Suisse. Dans certaines circonstances, les groupes étrangers pourront aussi être incités à émettre des obligations à partir de notre pays. L'effet positif sera en outre renforcé par la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses.

Dans le même temps, les obstacles que représente actuellement l'impôt anticipé pour le **financement interne au groupe** seront levés, ce qui ne manquera pas d'augmenter l'attrait de la place économique suisse.

La centralisation accrue du financement de groupe en Suisse créera de la valeur ajoutée et des emplois dans les entreprises concernées. S'y ajoutent des effets positifs pour la place financière suisse ainsi que pour le secteur du conseil juridique et du conseil en entreprise, avec l'appui desquels de tels financements sont réalisés. Ces effets économiques positifs généreront des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

Quant à la **fonction de garantie** de l'impôt anticipé envers les personnes physiques domiciliées en Suisse, elle sera étendue par rapport à aujourd'hui, en ceci que les rendements d'intérêts de source étrangère seront aussi soumis à l'impôt. Le nouvel impôt anticipé remplira sa fonction de garantie pour tous les placements portant intérêts en

¹² Disponible sous: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-77790.html>.

¹³ Disponible sous: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2019-06-11.aspx>

dépôt auprès d'un agent payeur* suisse (en règle générale une banque). L'extension de la fonction de garantie aura des effets positifs sur le respect des obligations fiscales et, partant, sur les recettes fiscales (impôts sur le revenu et sur la fortune) de la Confédération, des cantons et des communes. De plus, les décisions relatives aux placements portant intérêts ne seront plus influencées par des questions de traitement relevant de l'impôt anticipé.

Le nouveau système d'impôt anticipé permettra en outre de traiter les placements directs dans des titres portant intérêts de la même manière que les *placements indirects* opérés dans des PCC ou des produits structurés. Cette égalité de traitement augmentera considérablement la complexité technique de l'impôt anticipé. C'est pourtant la seule façon, dans le domaine des revenus d'intérêts, d'éliminer aussi bien les actuels désavantages fiscaux pour les PCC suisses que les distorsions affectant les décisions de placement (ch. 1.1.4). La possibilité que de nouveaux PCC soient émis dans le pays renforcera les effets positifs sur le marché suisse des capitaux de tiers. L'imposition des placements indirects permettra de garantir que les investisseurs fiscalement indécidés n'évident pas l'impôt anticipé en encaissant les revenus d'intérêts via un PCC étranger.

Le nouvel impôt anticipé (fondé sur le principe de l'agent payeur) sera différencié en fonction de l'investisseur dès son prélèvement. De plus, la *charge administrative supplémentaire* ainsi que les *risques de règlement et de responsabilité* seront réduits au minimum. À cette fin, les rendements de participations étrangères, entre autres, ne seront pas soumis au nouvel impôt anticipé. Les conséquences économiques sont présentées en détail au ch. 4.2.

1.2 Autres solutions étudiées et autres mesures

1.2.1 Réforme globale (incluant la réforme de l'impôt anticipé sur les rendements de participations et la suppression des droits de timbre)

L'impôt anticipé en vigueur ainsi que les droits de timbre d'émission et de négociation portent aussi préjudice au marché des fonds propres et une amélioration des conditions-cadres fiscales aurait donc des retombées économiques et fiscales positives dans ce domaine également, puisque l'attrait des droits de participation suisses (p. ex. des actions) pour les investisseurs étrangers s'en trouverait augmenté.

Le droit de timbre d'émission constitue un obstacle en cas de financement d'investissements au moyen de parts sociales. Le droit de timbre de négociation sur les actions suisses renchérit, pour sa part, le négoce secondaire de ces titres.

Le passage des rendements de participations suisses au régime du nouvel impôt anticipé avec *exonération des personnes morales domiciliées en Suisse et des investisseurs étrangers* doit cependant absolument être rejeté pour des raisons de politique budgétaire. Actuellement, les recettes de l'impôt anticipé proviennent en grande partie des rendements de participations et une telle mesure entraînerait un manque à gagner qui se chiffrerait en milliards de francs par année. Elle présenterait en outre d'importants effets collatéraux: en règle générale, les investisseurs étrangers ont la possibilité de déduire l'impôt anticipé suisse des impôts qu'ils paient dans leur État de domicile ou de siège, pour autant qu'ils n'aient pas droit à un remboursement. Si la Suisse

renonçait à percevoir un impôt anticipé sur les rendements de participations, les investisseurs étrangers ne verraient certes plus leurs revenus grevés de cet impôt suisse, mais ils ne bénéficieraient alors plus de la déduction correspondante au moment de payer leurs impôts nationaux. Par conséquent, la charge fiscale de ces investisseurs étrangers serait inchangée, tandis que la Suisse verrait ses recettes fiscales diminuer. Le résultat final serait que la Suisse subventionnerait de fait les recettes fiscales d'autres États, mais sans que son attrait se renforce de manière significative. Si l'on considère en outre que les milliards de francs de manque à gagner devraient être compensés par des réductions des dépenses ou des augmentations d'autres recettes, cette mesure aurait même plutôt un effet clairement négatif sur le plan économique pour la Suisse.

La mesure que le groupe d'experts (ch. 1.1.4) recommande d'examiner prévoit à la place de *baisser le taux de l'impôt anticipé sur les rendements de participations*, pour le faire passer de 35 % à 15 %. Ce taux de 15 % correspond à l'impôt résiduel que la Suisse peut habituellement appliquer définitivement sur le flottant (en général moins de 25 % du capital de la société distributrice), conformément aux CDI. Les investisseurs en possession d'actions flottantes seraient ainsi soumis dès le départ à un impôt anticipé de 15 %, sans avoir à passer par une procédure de remboursement. Les investisseurs qui peuvent prétendre à un taux d'impôt anticipé plus faible – soit parce qu'ils possèdent une part considérable (en règle générale plus de 25 % du capital de la société distributrice), soit parce que, quelle que soit leur part, ils disposent d'une possibilité de remboursement plus importante (p. ex. institutions de prévoyance) – devraient toujours passer par une procédure de remboursement, mais ils bénéficieraient d'un taux de prélèvement plus faible qu'actuellement et donc d'un blocage de liquidités plus limité.

Cette baisse du taux d'impôt de 35 % à 15 % doit aussi être rejetée pour des raisons de politique budgétaire: d'après les estimations de KPMG¹⁴ et de l'AFC, il en résulterait une baisse de recettes de 1,6 milliard de francs par année (dont 90 % pour la Confédération et 10 % pour les cantons). Cela bénéficierait aux investisseurs domiciliés dans des États avec lesquels la Suisse n'a pas de CDI et qui n'ont par conséquent pas droit au remboursement de l'impôt anticipé. S'y ajouterait un effet plus important lié aux investisseurs qui ont droit à un remboursement total ou partiel, mais n'exercent pas ce droit (lacune de remboursement). Les raisons du non-exercice du droit au remboursement sont multiples: négligence, ignorance, non-collaboration de l'autorité fiscale étrangère, impossibilité factuelle de demander le remboursement pour les PCC étrangers ou encore indécatesse fiscale des investisseurs.

Dans une étude réalisée sur mandat de l'AFC¹⁵, BAK Economics a estimé que la suppression des droits de timbre (hormis le droit de timbre sur les primes d'assurance) et une réforme globale du système de l'impôt anticipé (y c. un abaissement du taux d'impôt sur les rendements de participations suisses de 35 % à 15 %) se traduiraient par une augmentation de 1,4 % du PIB de la Suisse dans les dix ans. Dans une vision globale sur dix ans, la réforme profiterait donc financièrement au secteur public (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Si l'on considère uniquement

¹⁴ Étude disponible sous: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/gutachten-und-berichte.html> (en allemand)

¹⁵ Étude également disponible sous le lien ci-dessus (en allemand)

les finances fédérales, elle ne serait cependant pas en mesure de s'autofinancer dans ce laps de temps.

L'étude montre en outre que par rapport à une telle réforme globale, une réforme plus modeste se concentrant sur le renforcement du marché des capitaux de tiers aurait une plus grande efficacité par franc d'impôt cédé:

- le marché des capitaux pour les droits de participation pâtit moins des effets de l'impôt anticipé que le marché des capitaux de tiers. Cela est dû principalement au fait que sur ce dernier, du point de vue des investisseurs, les obligations peuvent largement se substituer les unes aux autres. C'est moins le cas des droits de participation, dont les perspectives de rendement dépendent fortement des entreprises concernées. À cela s'ajoute le fait que de nombreux pays connaissent aussi un impôt à la source sur les rendements de participations, même s'il est généralement moins élevé;
- pour les participations, il n'existe pas de possibilité comparable à celle qu'offre le marché des capitaux de tiers d'éviter l'impôt anticipé par l'entremise d'une structure étrangère (p. ex. société de financement du groupe).

Par ailleurs, en raison de la diminution massive des recettes qui en résulterait à court terme, il y a lieu de renoncer à prendre des mesures relatives au marché des fonds propres, d'autant plus que par rapport à une réforme se limitant à renforcer le marché des capitaux de tiers, le rapport entre les coûts et les effets positifs escomptés sur l'économie serait moins avantageux. La sous-commission de la CER-N a également écarté de telles mesures de ses lignes directrices. Elle soutient en revanche la proposition du Conseil fédéral de supprimer le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses.

Enfin, *soumettre les rendements de participations étrangères* au nouvel impôt anticipé renforcerait certes encore plus la fonction de garantie de l'impôt. Il en résulterait toutefois une plus grande complexité technique du système et c'est pourquoi le Conseil fédéral a écarté cette mesure.

1.2.2 Procédure de déclaration

Il serait également possible de garantir la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune au moyen d'une procédure de déclaration, en lieu et place d'un système de déduction fiscale. Le système que la Suisse applique dans le cadre de l'EAR pourrait par exemple être étendu au territoire suisse lui-même. Une autre solution pourrait consister à adopter une nouvelle procédure de déclaration, en vertu de laquelle les banques feraient parvenir une copie du relevé fiscal des investisseurs domiciliés en Suisse à l'administration fiscale. Une telle procédure de déclaration présenterait des avantages économiques par rapport à la déduction de l'impôt anticipé. D'une part, les liquidités des investisseurs ne seraient plus diminuées par l'impôt anticipé et, d'autre part, la charge administrative des agents payeurs s'en trouverait réduite, de même que leurs risques de règlement et de responsabilité. Enfin, on pourrait aussi imaginer d'introduire une procédure de déclaration uniquement pour certains états de faits (cf. ch. 2.1.3).

Dans le cadre des débats de politique intérieure menés ces dernières années en Suisse, le secret bancaire fiscal revêt cependant toujours une grande importance. Il est considéré comme emblématique de la protection de la sphère privée financière ainsi que de la relation de confiance qui doit exister entre les citoyens et l'État. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce donc en l'espèce à proposer une procédure de déclaration en Suisse.

1.2.3 Modèle de la Coordination des banques domestiques

Le groupe d'experts a recommandé d'examiner le modèle présenté par la *Coordination des banques domestiques* (CBD)¹⁶, qui comprend les deux éléments ci-dessous.

- Règlements externes: il incomberait au dépositaire de régler le nouvel impôt anticipé. Entrerait en ligne de compte comme dépositaire principalement la Bourse suisse Swiss Exchange (SIX). Cette dernière agirait sur mandat des agents payeurs et prélèverait le nouvel impôt anticipé auprès des personnes physiques domiciliées en Suisse pour le verser à l'AFC. La responsabilité de l'impôt anticipé continuerait cependant d'incomber à l'agent payeur. Ce dernier et SIX seraient liés par une relation contractuelle de droit privé.
- Placements directs: le nouvel impôt anticipé ne s'appliquerait en principe qu'aux revenus d'intérêts réalisés directement (ch. 1.1.3). Il s'agirait ainsi d'appliquer un impôt anticipé de conception aussi simple que possible et de réduire les risques de règlement et de responsabilité des banques. Le système en vigueur serait maintenu pour les placements indirects, provenant notamment de PCC.

Le règlement externe de l'impôt anticipé, tel que proposé par la CDB, existe déjà et serait également possible sous le régime du nouvel impôt, sans base légale particulière. En revanche, le Conseil fédéral souhaite instaurer une égalité de traitement entre les placements portant intérêts directs et indirects (cf. ch. 2.1.3). En conséquence, il considère que l'élément correspondant du CBD est problématique. Le règlement externe pourrait également s'appliquer aux placements indirects, mais cela donnerait lieu à des problèmes pratiques pour les PCC à thésaurisation.

1.2.4 Impôt sur le bénéfice

Outre l'impôt anticipé, l'impôt sur le bénéfice joue un rôle important pour les personnes morales sur le marché des capitaux de tiers. Sont déterminantes, au-delà de la charge fiscale générale de l'impôt sur le bénéfice, la réduction pour participations* ainsi que la déduction pour autofinancement*.

La *réduction pour participations* vise à éviter l'imposition économique multiple des bénéfices des sociétés d'un même groupe. Elle s'applique aux rendements de participations et diminue la charge fiscale de la société qui les perçoit. La réduction pour participations est d'autant plus faible et, partant, la charge fiscale grevant les rendements d'autant plus lourde que les frais de financement (intérêts passifs) présentés dans le compte de résultat de la société sont élevés. Cet effet est fondamentalement pertinent.

¹⁶ Disponible sous: https://www.banquesdomestiques.ch/fileadmin/Positionspapier/FR/Inlandbanken_Positionspapier_VST_FR.pdf.

La charge fiscale s'alourdit également lorsque la société transfère les capitaux de tiers obtenus à une autre société du groupe. Cet effet est cependant corrigé depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les instruments TBTF. Si la société mère d'un groupe bancaire d'importance systémique émet de tels instruments et transfère les fonds obtenus à une autre société du groupe, cela n'a aucun effet sur la réduction pour participations. En d'autres termes, la charge fiscale grevant les rendements de participations reste la même que s'il n'y avait pas eu d'émission d'instruments TBTF. Cette modification des règles régissant la réduction pour participations visait à assurer la stabilité du système financier. Elle se justifie par la situation particulière des banques d'importance systémique en matière de surveillance prudentielle, mais se traduit par un traitement différencié de ces banques par rapport aux autres branches.

D'autres sociétés ne peuvent en effet pas bénéficier de cette exception. Si elles se procurent des capitaux de tiers et les transfèrent à une autre société du groupe, la charge fiscale grevant les rendements de participations s'alourdit, ce qui peut dissuader un groupe d'établir ses activités de financement en Suisse.

La réglementation spéciale en vigueur pour les banques d'importance systémique pourrait être étendue à toutes les branches. Toutes les sociétés du groupe avec participations pourraient ainsi recourir à un financement externe et/ou interne au groupe. Dans un souci d'égalité de traitement, toutes les catégories de capitaux de tiers seraient concernées (obligations, prêts bancaires et prêts internes au groupe, notamment). Ainsi, l'attrait des conditions-cadres du financement des groupes résultant de la réforme de l'impôt anticipé serait encore renforcé par ces nouvelles dispositions relatives à l'impôt sur le bénéfice.

Du point de vue statique, une telle modification des règles régissant la réduction pour participations entraînerait une diminution des recettes de l'impôt sur le bénéfice pour la Confédération, les cantons et les communes. Faute de données, il n'est pas possible de quantifier cet effet sur les recettes¹⁷. Deux facteurs sont toutefois de nature à en limiter le recul potentiel:

- actuellement, les activités de financement des groupes soumises à l'impôt anticipé, à savoir les émissions d'obligations (excepté les instruments TBTF), ne sont le plus souvent pas établies en Suisse;
- si les activités de financement des groupes sont établies en Suisse, les entreprises peuvent aujourd'hui déjà prendre des mesures de planification fiscale visant à prévenir ou à atténuer les conséquences négatives sur la réduction pour participations.

¹⁷ Dans le cadre d'auditions techniques informelles, deux associations se sont exprimées par écrit sur les conséquences financières d'une telle mesure: selon un sondage réalisé par SwissHoldings auprès d'une vingtaine de grandes entreprises suisses, la diminution des recettes fiscales de la Confédération devrait être inférieure à 15 millions de francs au total. Le sondage reposait toutefois sur une limitation subjective du champ d'application des nouvelles dispositions, si bien que la diminution pourrait, selon les modalités, être plus importante. S'y ajouterait un recul des recettes fiscales des cantons. Dans le secteur de l'assurance, l'Association Suisse d'Assurances estime que les pertes de recettes fiscales de la Confédération et des cantons ne dépasseraient pas quelques dizaines de millions de francs. Les deux associations sont d'avis que les effets dynamiques positifs compenseraient largement ces diminutions. Faute de données, le Conseil fédéral ne peut ni confirmer ni infirmer ces estimations.

Une diminution – non quantifiable – des recettes fiscales se ferait par contre sentir dans les situations où les activités de financement des groupes sont établies en Suisse, mais où les mesures de planification fiscale ne sont pas mises à profit. Ces diminutions de recettes fiscales devraient cependant être partiellement, voire entièrement, compensées par une valeur ajoutée accrue et par la création d'emplois.

En raison des conséquences financières incertaines, le Conseil fédéral a néanmoins décidé de ne pas modifier pour le moment les règles régissant la réduction pour participations.

Il serait également possible de renforcer le financement des groupes par une **déduction pour autofinancement**. On pourrait en l'occurrence procéder à une déduction d'intérêts notionnels sur les fonds propres, ce qui aurait pour effet de réduire le bénéfice imposable de l'entreprise et par conséquent la charge d'impôt sur le bénéfice, tout en assurant l'égalité de traitement des fonds propres et des capitaux de tiers.

Lors des débats sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), le Parlement avait inscrit dans le projet de loi une déduction pour autofinancement au niveau cantonal. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. La condition de son application par les cantons est que la charge fiscale effective découlant de l'impôt du canton, de la commune et d'éventuelles autres corporations publiques au chef-lieu cantonal soit au moins de 18,03 %. Actuellement, eu égard à cette condition, seul le canton de Zurich a introduit cette déduction pour autofinancement. Bien qu'il remplisse également la condition requise, le canton du Tessin n'a pas encore introduit cette déduction.

Si l'exigence de la charge fiscale minimale était abandonnée ou si la mesure était également appliquée au niveau de la Confédération, cela favoriserait les activités de financement des groupes et renforcerait par conséquent les effets positifs de la présente réforme.

Les règles de la RFFA entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 reposent toutefois sur un compromis politique. Eu égard à l'âpreté de la bataille politique qui a entouré l'élaboration de cette solution, il convient pour l'instant de renoncer à introduire des modifications dans le domaine de l'impôt sur le bénéfice.

1.2.5 Autres mesures

La CER-N a proposé de compléter le projet par les éléments suivants¹⁸:

- ***nouvelle procédure de déclaration volontaire pour les personnes physiques domiciliées en Suisse et détenant une participation d'au moins 10 %;***
- ***nouvelle disposition d'exception pour les rendements de participations au sein d'un groupe à partir d'une participation de 10 %, avec suppression de la procédure de déclaration en vigueur.***

La procédure de déclaration proposée à la place de la déduction de l'impôt anticipé présente des avantages de liquidité pour les personnes physiques détenant des parts. Pour les entreprises, elle entraînerait par contre une charge administrative accrue ainsi que des risques de responsabilité supplémentaires, car elles devraient dorénavant prélever l'impôt anticipé en se basant sur le domicile fiscal des investisseurs. De plus,

¹⁸ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2019-11-05.aspx?lang=1036>

pour contrer le risque de diminution des recettes lié à la suppression de l'assujettissement à l'impôt anticipé, il serait nécessaire que l'autorité fiscale procède à des contrôles systématiques.

L'actuelle procédure de déclaration au sein du groupe est soumise à autorisation, ce qui permet à l'AFC d'effectuer des contrôles et d'exiger le paiement de l'impôt anticipé, si les conditions pour l'exécution de la procédure de déclaration ne sont pas remplies. La suppression pure et simple de cette procédure pour les participations qualifiées au sein du groupe pourrait donc comporter d'importants risques fiscaux.

Pour ces raisons, mais aussi pour ne pas accroître la complexité du projet, le Conseil fédéral a décidé de ne pas reprendre les nouveautés proposées par la CER-N en matière de rendement des participations. La présente réforme se concentre ainsi sur les mesures en faveur du marché des capitaux de tiers et du renforcement de la fonction de garantie.

Par ailleurs, eu égard aux difficultés que présente la budgétisation des recettes de l'impôt anticipé, l'AFC a examiné un *raccourcissement des délais de remboursement* de l'impôt. L'hypothèse sous-jacente est que le résultat du compte de l'impôt anticipé est faussé du fait que les ayants droit au remboursement repoussent leur demande de remboursement le plus longtemps possible en raison du contexte actuel en matière de taux d'intérêt. Le délai est actuellement de trois ans.

Il serait possible d'améliorer la précision du budget principalement en raccourcissant le délai de remboursement applicable aux personnes morales sises en Suisse. Pour ce qui est des personnes physiques domiciliées en Suisse, le remboursement est souvent couplé à la taxation de l'impôt sur le revenu ou intervient même avant, à la faveur d'une procédure de remboursement séparée. Pour les investisseurs étrangers, il n'est guère indiqué de raccourcir le délai de trois ans, car celui-ci se distingue déjà par sa brièveté en comparaison internationale. De plus, en ce qui concerne les personnes morales sises en Suisse, des relevés de l'AFC indiquent que plus de 90 % des remboursements ont lieu avant la fin de l'année qui suit le prélèvement. Raccourcir le délai n'aurait donc qu'un effet négligeable sur la précision du budget, si bien qu'il convient de renoncer à cette mesure.

1.3 Relation avec le programme de législature

Le projet a été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023. L'arrêté fédéral correspondant n'a pas encore été édicté.

1.4 Droit comparé

De nombreux États appliquent un impôt à la source aux revenus d'intérêts. Cet impôt est prélevé généralement ou uniquement sur les paiements à des investisseurs domiciliés dans l'État ou encore à des investisseurs étrangers. Pour les investisseurs domiciliés dans l'État, l'impôt à la source peut avoir un effet libérateur ou, comme en Suisse, uniquement une fonction de garantie. L'illustration ci-dessous présente la situation dans une sélection d'États:

Tableau 1: Investisseurs domiciliés dans l'État¹⁹

	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
Taux	12,8 %	26,375 %	26 % ¹	20 %	30 %
Prélèvement par	Agent payeur	Agent payeur	Agent payeur	Agent payeur	Agent payeur
Effet	Garantie	Libératoire ²	Libératoire	Garantie	Garantie

¹ Les obligations d'État sont exonérées.

² Si la charge fiscale résultant de l'application du barème de l'impôt à la source est plus élevée que celle résultant de l'application du barème individuel d'imposition, le contribuable peut demander une réconciliation en taxation.

Tableau 2: Investisseurs étrangers

	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
Taux	n/a	26,375 %	26 % ¹	20 %	30 %
Prélèvement par	n/a	Agent payeur	Agent payeur	Agent payeur	Agent payeur
Effet	n/a	Libératoire ^{3, 4}	Libératoire ^{3, 4}	Libératoire ^{3, 4}	Libératoire ^{3, 4}

³ Uniquement pour l'État de la source.

⁴ Un taux réduit peut être appliqué sur la base d'une CDI.

Dans certains cas, l'impôt à la source est limité à l'impôt résiduel prévu par la CDI et les investisseurs étrangers n'ont pas besoin de passer par la procédure de déclaration. Dans les États cités, le montant de l'impôt à la source prélevé sur les revenus d'intérêts peut être adapté aux taux de l'impôt résiduel en vigueur (12,5 % en Italie et exonération aux États-Unis). Cela ne vaut pas pour le Royaume-Uni, où la réduction du taux d'imposition à la source sur la base d'une CDI doit être préalablement approuvée par l'administration fiscale britannique. Le droit suisse ne prévoit aucune règle de ce genre.

Le principe de l'agent payeur est également applicable au sein de l'Union européenne. L'art. 4 de la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 définit le champ d'application de l'agent payeur. Par analogie au droit européen, l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles qui sont prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts²⁰ (dans sa teneur antérieure aux modifications introduites par le protocole du 27 mai 2015) établissait également le principe de l'agent payeur (cf. art. 6).

¹⁹ Les informations figurant dans les tableaux 1 et 2 proviennent de l'*International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD), état à l'automne 2019.

²⁰ RS 0.641.926.81

2 Grandes lignes du projet

2.1 Nouvelle réglementation proposée

2.1.1 Le nouvel impôt anticipé

Sur le plan technique, les objectifs de la réforme de l'impôt anticipé (ch. 1.1.5) peuvent être atteints moyennant un passage partiel au *principe de l'agent payeur**. Ce principe prévoit que ce ne soit pas le débiteur de la prestation imposable (p. ex. la société qui émet une obligation et verse les intérêts en découlant) qui retienne l'impôt anticipé, mais l'agent payeur de l'investisseur (p. ex. la banque auprès de laquelle l'investisseur a déposé l'obligation imposable). À la différence du débiteur, l'agent payeur connaît l'identité de l'investisseur. Il est par conséquent en mesure de prélever l'impôt anticipé uniquement dans les cas dans lesquels la fonction de garantie l'exige. En l'occurrence, l'impôt anticipé devra donc être prélevé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Les personnes morales sises en Suisse ainsi que les investisseurs étrangers seront exonérés de l'impôt. De plus, le *secret bancaire* fiscal suisse sera préservé. Comme sous le droit en vigueur, les autorités fiscales n'apprendront l'existence des rendements grevés de l'impôt anticipé et de la fortune qu'au moment où l'investisseur les déclarera.

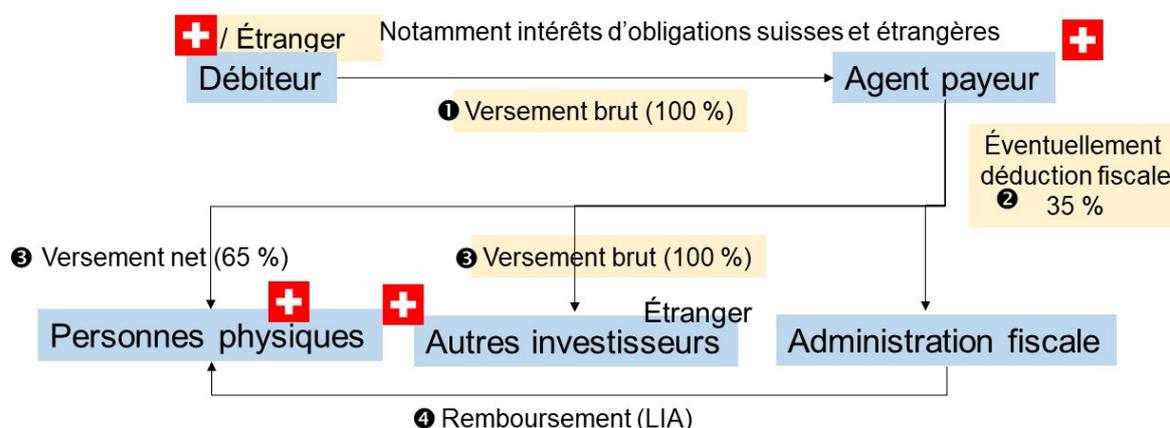
Le nouvel impôt anticipé s'appliquera si l'agent payeur a son domicile en Suisse, alors qu'avec le principe du débiteur, c'est le domicile de ce dernier qui est déterminant.

Entrent en ligne de compte comme *agents payeurs* principalement les banques. Toutefois, si des titres porteurs d'intérêts ne se trouvent pas en dépôt auprès d'une banque (p. ex. des obligations de PME ou des avoirs d'entreprises), le débiteur de la prestation imposable pourra avoir simultanément qualité d'agent payeur. Le cas échéant, il devra identifier les investisseurs et sera responsable de la retenue correcte du nouvel impôt anticipé.

Grâce à ce prélèvement différencié, les entreprises sises en Suisse pourront émettre leurs obligations à partir de la Suisse sans obstacles dus à l'impôt anticipé. Il en ira de même pour les activités de financement internes aux groupes (fonctions de trésorerie et de *cash pooling*).

De plus, les agents payeurs seront techniquement à même de prélever l'impôt anticipé également sur les rendements de titres étrangers porteurs d'intérêts. La fonction de garantie de l'impôt s'étendra donc aussi aux rendements d'intérêts étrangers lorsqu'une personne physique domiciliée en Suisse détiendra les titres concernés dans un dépôt d'une banque suisse. Le nouvel impôt anticipé *comblera ainsi une importante lacune de sa fonction de garantie* et contribuera efficacement à la lutte contre la soustraction d'impôt en Suisse, ce qui profitera à la Confédération, aux cantons et aux communes.

Illustration 4: Présentation schématique du principe de l'agent payeur



La déduction de l'impôt selon le principe de l'agent payeur est plus complexe que selon l'actuel principe du débiteur, qui ne distingue pas plusieurs cercles d'investisseurs (ch. 1.1.1). Le principe de l'agent payeur comporte en outre le risque inhérent au système de voir des personnes physiques domiciliées en Suisse se tourner vers des agents payeurs à l'étranger pour éviter l'impôt anticipé (*délocalisation de l'agent payeur*). Un tel comportement aura des conséquences négatives aussi bien pour la place financière suisse que pour le fisc. Toutefois, si l'agent payeur se trouve dans un pays avec lequel la Suisse applique l'EAR, les impôts sur le revenu et sur la fortune seront garantis par une déclaration. S'il s'agit au contraire d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas conclu d'accord EAR, il n'y aura pas de garantie.

Pour les agents payeurs, la mise en œuvre aura des *répercussions administratives et techniques* relativement importantes (systèmes informatiques, nouveaux processus, etc.). Avec le nouveau système seront assujetties des personnes et des entreprises qui ne le sont pas ou ne le sont que dans une moindre mesure sous le droit en vigueur. Pour les cantons, le remboursement de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts des personnes physiques se traduira également par des charges accrues. À l'avenir, il ne sera plus possible de savoir directement, sur la base du type de rendements (revenus d'intérêts suisses), si l'impôt anticipé s'applique ou non. Ce qui sera déterminant sera le fait que les valeurs patrimoniales sont détenues auprès d'un agent payeur suisse ou étranger. Il en résultera des risques financiers.

Afin de tenir compte des *risques de règlement et de responsabilité* des agents payeurs, le Conseil fédéral propose toute une série de mesures présentées au ch. 2.2. Le fisc devra en outre prendre à sa charge une partie des coûts de mise en œuvre du nouveau système. Le Conseil fédéral entend ainsi tenir compte du fait que les précédentes tentatives de réforme ont échoué pour des raisons politiques et accroître les chances de la présente réforme.

Certains domaines devraient bénéficier d'une *simplification administrative*. Pour les débiteurs de la prestation imposable, la charge diminuera, car ils n'auront plus à régler l'impôt anticipé. On s'attend aussi à un allègement – minime – de la charge administrative de l'AFC. Il n'y aura en effet plus de demandes de remboursement émanant de personnes morales sises en Suisse et d'investisseurs étrangers pour des revenus d'intérêts suisses. Ces demandes ne représentent toutefois qu'un petit volume par rapport à celui des demandes de remboursement pour des rendements de participations.

Il est prévu d'accorder un ***droit d'option*** aux débiteurs domiciliés en Suisse, autrement dit de leur laisser le choix entre le principe du débiteur et celui de l'agent payeur pour l'imposition de leurs rendements d'intérêts. Ceux qui opteront pour le principe du débiteur continueront à verser l'impôt anticipé pour tous les investisseurs, comme ils le font aujourd'hui. Les PME et les PCC suisses pourront ainsi s'épargner les obligations supplémentaires découlant du nouvel impôt anticipé. Si, dans leur rôle d'émetteurs, les PME ont également affaire à des personnes morales sises en Suisse ou à des investisseurs étrangers, elles pourront cependant aussi bénéficier des avantages du nouvel impôt et le régler selon le principe de l'agent payeur. Il en va de même pour les PCC suisses.

La ***procédure*** actuelle pourra en principe être maintenue pour le nouvel impôt anticipé.

2.1.2 Suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses

Le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses sera supprimé à titre de mesure d'accompagnement des éléments de la réforme de l'impôt anticipé. Cette mesure contribuera à rendre plus attrayant le commerce d'obligations en Suisse en soutenant l'effet positif sur le marché des capitaux de tiers.

2.1.3 Placements indirects

Le nouveau système s'appliquera à tous les ***revenus d'intérêts***. Pour des raisons d'égalité de traitement ainsi que pour assurer la fonction de garantie, le projet prévoit par conséquent que l'impôt anticipé s'appliquera non seulement aux revenus d'intérêts opérés dans des PCC au sens de la LPCC, mais également aux autres formes de placements collectifs suisses et étrangers.

Les placements directs dans des titres portant intérêts et les placements indirects opérés dans des PCC ou des produits structurés devront être traités de manière équivalente, afin d'éviter les distorsions du marché et de réduire le risque de soustraction d'impôt.

Si les rendements d'intérêts sont ***distribués*** (ce qui est toujours le cas dans les produits structurés), le nouvel impôt anticipé pourra s'appliquer d'office: l'égalité de traitement des placements directs et indirects sera garantie par le fait que l'impôt ne sera déduit que pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. La différenciation des investisseurs nécessaire à cet effet pourra être assurée par les agents payeurs suisses auprès desquels les titres concernés sont en dépôt. La fonction de garantie de l'impôt anticipé sera ainsi étendue, car elle couvrira aussi les rendements d'intérêts en relation avec un PCC étranger, un PCC suisse non couvert par la LPCC ou un produit structuré. En pratique, cela nécessitera une comptabilisation séparée par le PCC ou par l'émetteur du produit structuré, afin que l'agent payeur puisse déterminer s'il s'agit de revenus d'intérêts ou non.

Le droit en vigueur connaît déjà une comptabilisation séparée, notamment pour les gains en capital. En effet, les gains en capital réalisés sur la fortune privée ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. Si le PCC suisse les comptabilise séparément, aucun

impôt anticipé n'est prélevé; à défaut de comptabilisation séparée, il l'est, parce qu'il n'est pas possible d'identifier les gains. Ce système peut être étendu aux gains en capital réalisés dans des PCC suisses et étrangers non couverts par la LPCC ou dans des produits structurés suisses et étrangers.

Il est prévu d'instaurer une comptabilisation séparée similaire pour les rendements d'intérêts provenant de PCC et de produits structurés suisses et étrangers. À l'avenir, les PCC ou les émetteurs des produits structurés comptabiliseront donc séparément les rendements d'intérêts si des personnes physiques domiciliées en Suisse figurent parmi les investisseurs. Cette manière de procéder permettra d'exonérer de l'impôt anticipé tous les rendements de participations, à l'exception des rendements de participations suisses. La comptabilisation séparée des rendements d'intérêts n'étant actuellement pas requise, cela se traduira par des charges supplémentaires pour les PCC et les émetteurs. À défaut de comptabilisation séparée, l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse devra être prélevé sur la totalité du rendement, par analogie avec la réglementation s'appliquant aux gains en capital. Du point de vue de la fonction de garantie de l'impôt anticipé, il est indispensable d'appliquer cette réglementation afin de couvrir tous les rendements d'intérêts. Il en découle toutefois que des rendements pourront être grevés de l'impôt anticipé alors qu'ils ne le seront pas pour les placements directs. Cela concernera en particulier les rendements de participations étrangères. Ces rendements sont cependant soumis à l'impôt sur le revenu, si bien que l'impôt anticipé sera remboursé en cas de déclaration réglementaire. À l'avenir, les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers seront exonérés de l'impôt anticipé sur les rendements provenant de PCC et de produits structurés, pour autant qu'il ne s'agisse pas des rendements de participations suisses.

L'égalité de traitement entre les placements directs et indirects permettra d'éviter les distorsions du marché et de réduire le risque de soustraction d'impôt, ce qui contribuera à renforcer la place de négoce de fonds.

Une part notable des PCC ne distribuent pas leurs rendements aux investisseurs, mais les retiennent et les réinvestissent (*thésaurisation**). Il s'ensuit que la valeur de ces parts de PCC augmente, mais sans qu'il y ait de flux de fonds à destination des investisseurs. Sous le droit en vigueur, pour ce qui est de l'impôt anticipé et de l'impôt sur le revenu, la thésaurisation est traitée de la même manière que la distribution. De l'avis du Conseil fédéral, les PCC à distribution et à thésaurisation doivent être traités de manière équivalente: c'est le seul moyen d'assurer systématiquement l'égalité de traitement entre les placements directs dans des titres portant intérêts et les placements indirects opérés dans des PCC. Dans le même temps, la fonction de garantie de l'impôt anticipé sera renforcée et la discrimination partielle entre PCC suisses et étrangers éliminée.

De plus, les agents payeurs courent des risques de règlement et de responsabilité accrus liés aux PCC à thésaurisation, car ils devront déduire l'impôt anticipé sans qu'il y ait de flux de liquidités. Le Conseil fédéral a donc aussi examiné les autres solutions ci-dessous, susceptibles de se substituer à cette nouveauté. Ces solutions pourraient s'appliquer uniquement aux PCC à thésaurisation ou à tous les PCC. Il serait également envisageable de les appliquer uniquement aux PCC suisses ou également aux PCC étrangers.

- Maintien du *système en vigueur pour la distribution et la thésaurisation* (assujettissement à l'impôt anticipé limité aux revenus d'intérêts opérés dans des PCC suisses): le maintien du système en vigueur correspond au modèle proposé par la CBD (ch. 1.2.3). Ce modèle ne garantirait toutefois pas l'égalité de traitement des placements directs et indirects. En raison de la non-déduction de l'impôt anticipé, les PCC étrangers continueraient à être parfois plus attractifs que les PCC suisses. Le désavantage concurrentiel subi par les PCC suisses subsisterait donc. De plus, pour les PCC étrangers qui génèrent des rendements d'intérêts en Suisse et qui seront désormais exonérés de l'impôt anticipé, cette solution se traduirait par une diminution des recettes. Enfin, sous le droit en vigueur, le remboursement de l'impôt anticipé se heurte régulièrement à des obstacles pratiques.
- *Pas de prélèvement de l'impôt anticipé* sur les rendements d'intérêts de PCC: cela permettrait aux investisseurs d'éviter l'impôt anticipé en réalisant les revenus d'intérêts non pas directement, mais par l'intermédiaire des PCC. Outre qu'il en résulterait une inégalité de traitement entre les placements indirects et directs, cette solution fausserait les décisions de placement et serait contraire au renforcement visé de la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Par rapport à la situation actuelle, la fonction de garantie présenterait même une nouvelle lacune en relation avec les PCC suisses, puisque ceux-ci sont aujourd'hui assujettis à la déduction de l'impôt anticipé. De plus, si l'agent payeur est situé en Suisse, même l'EAR ne permettrait pas d'assurer la fonction de garantie pour les investisseurs domiciliés en Suisse.
- *Déclaration* en lieu et place du prélèvement de l'impôt sur les rendements d'intérêts de PCC: la déclaration permettrait certes de garantir la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune, mais elle n'assurerait pas l'égalité de traitement des placements directs et indirects et continuerait à fausser les décisions de placement. Les placements directs seraient soumis à l'impôt anticipé, tandis que les placements indirects feraient l'objet d'une déclaration. Cela procurerait un avantage de liquidité aux investisseurs fiscalement honnêtes, les incitant à opter pour des placements indirects. De plus, combiner la déduction fiscale et la procédure de déclaration présente également des inconvénients sur le plan administratif.

En ce qui concerne les *rendements de participations* suisses, le système actuel restera en vigueur sans changements pour les PCC couverts par la LPCC, mais s'appliquera à l'avenir également aux PCC non couverts par la LPCC. La distribution des rendements de PCC suisses ou la thésaurisation seront soumises à l'impôt anticipé, ce qui ne sera pas le cas des PCC étrangers ou des produits structurés.

2.1.4 Versements compensatoires

Outre les éléments de la réforme présentés jusqu'ici, il est prévu d'adopter des règles régissant le traitement des versements compensatoires sous l'angle de l'impôt anticipé. Ces règles disposent explicitement que l'impôt anticipé sera prélevé non seulement sur les rendements originaux, mais également sur le versement répliqué.

En ce qui concerne les *rendements d'intérêts*, l'exception dont bénéficieront les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers s'appliquera aussi aux versements compensatoires. Toutefois, si de tels versements sont effectués pour des

rendements de participations suisses, l'exception ne s'appliquera pas, afin d'assurer l'égalité de traitement avec les rendements originaux. Ce sera l'agent payeur du débiteur du versement compensatoire (autrement dit, en règle générale, de l'emprunteur) qui sera assujéti à l'impôt; à défaut, l'assujéti sera le débiteur lui-même.

Ce système garantit que l'impôt anticipé ne sera pas remboursé plusieurs fois à tort (voir le ch. 1.1.3.4). Il renforce en outre la fonction de garantie de l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Cette proposition tient compte à la fois des souhaits relatifs à la sécurité juridique exprimés par la branche et des intérêts du fisc.

Il arrive régulièrement qu'en vertu du champ d'application des CDI, les versements compensatoires ne soient pas traités comme les rendements originaux. Ils tombent ainsi souvent sous le coup de la disposition supplétive des CDI (autres revenus), ce qui signifie que les investisseurs étrangers ont droit à un remboursement complet.

2.2 Comparaison avec le projet de 2014 du Conseil fédéral

Dans le présent projet, à la différence de celui de 2014, le Conseil fédéral écarte toute nouvelle **procédure de déclaration**. Dans son projet de 2014, il avait en effet proposé une procédure de déclaration volontaire pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. La sous-commission de la CER-N et le groupe d'experts se sont aussi prononcés contre l'introduction d'une nouvelle procédure de déclaration dans le domaine du marché des capitaux de tiers.

En 2014, les banques avaient rejeté le projet mis en consultation principalement en raison de la **charge administrative**, des coûts et des **risques de traitement et de responsabilité**, qu'elles jugeaient disproportionnés (ch. 1.1.6). La présente proposition tient compte de plusieurs de ces préoccupations. Le projet prévoit divers éléments présentés en détail dans le commentaire des dispositions (ch. 3).

- Le présent projet se limite aux revenus d'intérêts, alors qu'en 2014 le Conseil fédéral avait proposé d'inclure en particulier les rendements de participations étrangères. Grâce à cette simplification, le système proposé est moins complexe, notamment en ce qui concerne le règlement.
- Toute responsabilité pénale des agents payeurs en cas de négligence est exclue. Cette exclusion, qui n'était pas prévue dans le projet de 2014, est un allégement accordé aux agents payeurs.
- Les agents payeurs auront droit à une indemnité pour les coûts de mise en œuvre. Il s'agit également d'un élément nouveau, qui vise à soutenir la mise en place du nouveau système.
- Autre nouveauté: le Conseil fédéral prévoit que les entreprises pourront choisir entre l'ancien et le nouvel impôt anticipé, tenant ainsi compte en particulier des intérêts des PME qui ont des investisseurs domiciliés en Suisse.
- Dans le projet de 2014, outre les investisseurs étrangers, seules étaient exonérées du nouvel impôt anticipé les personnes morales sises en Suisse ayant l'obligation de tenir une comptabilité et de la soumettre à révision. Cela aurait occasionné aux banques un surcroît de travail dû à l'identification des investisseurs. Avec le présent projet, cette identification ne sera pas nécessaire, car le nouvel impôt anticipé

ne sera prélevé qu'auprès des personnes physiques domiciliées en Suisse. Les banques disposent donc déjà d'une grande partie des informations requises à cet effet.

- Les agents payeurs ne devront verser le nouvel impôt anticipé que trimestriellement. Cette fréquence permettra de corriger en temps utile les éventuels décomptes erronés. À cela s'ajoute un avantage de liquidité dont pourront bénéficier les banques – dans un autre contexte de taux d'intérêt – durant la période courant entre le prélèvement et le versement du nouvel impôt anticipé.
- Le projet de 2014 prévoyait de soumettre également les intérêts courus* à l'impôt sur le revenu et à l'impôt anticipé, mais cette proposition avait été largement rejetée lors de la consultation.

Le présent projet prévoit en outre de nouvelles règles relatives aux *versements compensatoires*.

Enfin, il s'accompagne d'une adaptation concernant les droits de timbre: le négoce des obligations suisses ne sera plus soumis au *droit de timbre de négociation*.

2.3 Questions liées à l'application

Les modifications proposées dans le domaine de l'impôt anticipé nécessiteront que l'on adapte également des ordonnances²¹. De plus, aux fins de leur application en pratique, les nouvelles règles devront encore être précisées dans des directives administratives. Par souci de transparence, le Conseil fédéral joint au présent projet les dispositions essentielles qu'il prévoit d'arrêter par voie d'ordonnance (voir l'annexe). Ces dispositions visent à assurer une meilleure compréhension des règles proposées. Comme elles se limitent aux éléments essentiels de l'ordonnance, le tableau présenté en annexe n'est pas exhaustif. Dès que les modifications prévues au niveau de la loi auront été adoptées par le Parlement, une procédure de consultation distincte aura lieu pour l'ensemble des modifications de l'ordonnance. Les participants à la présente procédure de consultation sont libres de donner leur avis sur les modifications de l'ordonnance dès maintenant ou d'attendre la procédure de consultation spécifique.

Outre l'OIA, il sera également nécessaire de modifier l'ordonnance du 15 juin 1998 concernant la convention de double imposition américano-suisse du 2 octobre 1996²² pour ce qui est de la retenue supplémentaire d'impôt* concernant l'encaissement de dividendes et d'intérêts américains par l'intermédiaire d'agents payeurs suisses. Actuellement, les agents payeurs suisses prélèvent sur les intérêts américains un impôt à la source comparable à l'impôt anticipé. Comme ce dernier, cet impôt à la source est ensuite remboursé aux investisseurs domiciliés en Suisse. Or, étant donné que les rendements d'intérêts étrangers seront soumis au nouvel impôt anticipé, la retenue supplémentaire concernant les intérêts américains sera superflue.

La réforme nécessitera de profondément modifier les systèmes informatiques en particulier des banques, mais également des cantons. Il faudra donc prévoir un délai de

²¹ Est concernée pour l'essentiel l'ordonnance du 19 décembre 1966 sur l'impôt anticipé (OIA); RS 642.211.

²² RS 672.933.61

mise en œuvre suffisant. Le moment venu, le DFF consultera les agents payeurs ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) pour fixer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

On estime actuellement que le Parlement délibérera sur la réforme en 2021 au plus tôt. Compte tenu du délai de mise en œuvre, l'entrée en vigueur ne pourra donc certainement pas intervenir en 2022. La question se pose donc du traitement des rendements des instruments TBTF. Les intérêts de ces instruments bénéficient actuellement d'une exonération de l'impôt anticipé, qui s'applique aux instruments émis jusqu'au 31 décembre 2021. Avec l'entrée en vigueur de la réforme, l'exonération de ces instruments sera obsolète, puisque les intérêts versés aux personnes morales sises en Suisse et aux investisseurs étrangers seront globalement exonérés. Une réglementation sera cependant nécessaire, dans l'intérêt de la stabilité financière, pour les instruments TBTF qui seront émis entre le 1^{er} janvier 2022 et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Si cette entrée en vigueur n'intervient pas à temps, il faudra prolonger l'exonération actuelle au moins jusqu'à ce qu'elle ait lieu. Ainsi, pour les instruments TBTF émis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les intérêts resteront exonérés de l'impôt anticipé jusqu'à la fin la durée résiduelle des instruments concernés.

3 **Commentaire des dispositions**

3.1 **Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)²³**

Art. 4

L'art. 4 P-LIA constitue le noyau dur de la réforme, en ceci qu'il dispose, en relation avec l'art. 10 P-LIA, de l'introduction du principe de l'agent payeur pour les **revenus d'intérêts**. Pour les titres suisses, les nouvelles règles s'appliquent uniquement lorsque le débiteur opte pour ce mode de prélèvement.

Dans le commentaire des articles suivants (art. 5 à 20a P-LIA), on présume que le débiteur domicilié en Suisse (al. 1, let. a, c, e et f, en relation avec l'al. 2) a opté pour l'application du principe de l'agent payeur (art. 20b, al. 1, P-LIA), de sorte que ce n'est pas à lui, mais à l'agent payeur qu'incombe l'obligation fiscale. Si c'est au contraire le principe du débiteur qui s'applique, nous renvoyons au commentaire de l'art. 20b, al. 2, P-LIA.

L'al. 1 définit l'objet de l'impôt, autrement dit les rendements soumis à l'impôt anticipé.

Les rendements des obligations suisses, des cédulas hypothécaires émises en série par une personne domiciliée en Suisse, des avoirs figurant au livre de la dette d'une telle personne (*let. a*) ainsi que des avoirs de clients auprès de banques et de caisses d'épargne suisses (*let. e*) sont déjà soumis à l'impôt anticipé sous le droit en vigueur. Ces rendements seront traités selon le principe de l'agent payeur (al. 2).

²³ RS 642.21

Les rendements de *lettres de rente émises en série* par une personne domiciliée en Suisse (*let. b*) sont déjà soumis à l'impôt anticipé sous le droit en vigueur. Elles continueront d'être traitées selon le principe du débiteur. Le droit civil interdisant leur émission depuis 2012, elles ne sont guère importantes en pratique. Le Conseil fédéral a donc renoncé à les faire passer également au principe de l'agent payeur.

Dans l'intérêt de la fonction de garantie de l'impôt anticipé, les revenus d'intérêts étrangers seront désormais aussi soumis à l'impôt (*let. c en relation avec l'al. 2*). Ces rendements seront traités selon le principe de l'agent payeur.

Les rendements de *droits de participations* suisses (*let. d*) continueront d'être traités selon le principe du débiteur. Le débiteur de la prestation imposable devra donc prélever l'impôt anticipé indépendamment des investisseurs (voir la justification au ch. 1.2.1). Quant aux rendements de participations étrangères, ils continueront à ne pas couverts par la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

Les règles suivantes s'appliqueront aux *PCC* (*let. f et g en relation avec l'al. 2; voir le ch. 2.1.3*):

- *Extension aux PCC non couverts par la LPCC*: les rendements de PCC non couverts par la LPCC seront également grevés de l'impôt anticipé. Sont concernés en particulier les rendements d'ensembles de biens de caractère semblable. Actuellement non garantis par l'impôt anticipé, ces rendements sont soumis à l'impôt sur le revenu et le bien sous-jacent à l'impôt sur la fortune. Cette mesure comblera donc une lacune de la fonction de garantie.
- *Extension aux rendements de PCC étrangers*: désormais, les rendements de PCC étrangers seront aussi soumis à l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, pour autant qu'ils soient gardés en dépôt auprès d'un agent payeur suisse.

En vertu de la *let. h*, les rendements de produits structurés suisses et étrangers seront désormais aussi soumis à l'impôt anticipé. Il s'agit de rendements répliqués (c.-à-d. de paiements compensatoires). La justification de leur prise en compte dans le cadre de l'impôt anticipé est la même que pour les PCC qui ne sont pas couverts par la LPCC (*let. f et g*). Ces rendements seront traités selon le principe de l'agent payeur (*al. 2*).

Les *let. i et j* disposent que les versements compensatoires seront aussi soumis à l'impôt anticipé. Les versements compensatoires répliquent un rendement original et doivent donc être traités de la même manière que ce versement original dans le cadre de l'impôt anticipé. Les versements compensatoires provenant de revenus d'intérêts (*let. i*) seront traités selon le principe de l'agent payeur, à l'instar des revenus d'intérêts encaissés directement (*let. a, c et e*) ou indirectement (*let. f et g*). Les versements compensatoires provenant de rendements de participations (*let. j*) seront aussi traités selon le principe de l'agent payeur (art. 10, al. 2, P-LIA), mais aucune exception n'est prévue comme c'est le cas pour les versements compensatoires provenant d'intérêts (art. 5b, al. 1, *let. e*, et 5c, al. 2 et 3, P-LIA).

Sur le fond, l'*al. 3* correspond à l'actuel al. 2.

S'agissant des dispositions des *al. 4 et 5*, il s'agit de dispositions du droit en vigueur déplacées et partiellement modifiées: l'*al. 4* correspond sur le fond à l'actuel art. 9, al. 3, LIA et les sociétés d'investissement à capital fixe visées à l'art. 110 LPCC (al. 5) sont déjà traitées comme des sociétés de placement (art. 9, al. 3, LIA). Sur le plan

civil, les sociétés en commandite (al. 5) sont déjà considérées comme des sociétés de capitaux, cela sera désormais clarifié aussi aux fins de l'impôt anticipé.

Al. 6: pour les liens avec un trust, le Conseil fédéral pourra édicter des règles qui diffèrent de celles définies aux art. 4 à 20b P-LIA. Cela permettra à l'impôt anticipé de remplir systématiquement sa fonction de garantie en Suisse dans ce domaine également (voir l'annexe pour consulter la disposition prévue pour l'ordonnance).

Remarque préliminaire concernant les art. 5 à 5d P-LIA

L'actuel art. 5 LIA règle toutes les exceptions à l'application de l'impôt anticipé. Étant donné que la réforme prévoit de nouvelles exceptions, il est proposé de diviser l'article et de présenter les exceptions en les classant thématiquement dans des dispositions distinctes. De nombreux éléments de ces articles ne font que reprendre le droit en vigueur.

Art. 5

Cet article correspond sur le fond au droit en vigueur (art. 5, al. 1, let. a et e, LIA) et règle l'exception relative aux réserves (sauf l'exception relative aux réserves issues d'apports de capital, cf. art. 5a P-LIA) et aux bénéfices des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives.

Art. 5a

Les dispositions relatives au remboursement de réserves issues d'apports de capital (art. 5, al. 1^{bis} à 1^{sexties}, LIA) sont désormais reprises à l'art. 5a P-LIA, sans modification matérielle.

Art. 5b

L'art. 5b règle les dispositions d'exception concernant les revenus d'intérêts.

L'*al. 1, let. a, b et d*, et l'*al. 2* correspondent sur le fond au droit en vigueur (cf. art. 5, al. 1, let. c, d et h, LIA).

Désormais, les intérêts provenant d'avoirs de clients et les rendements de lettres de rente émises en série versés à certains bénéficiaires exonérés en vertu de l'art. 56, let. a à c, e et f, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)²⁴ ne seront pas soumis à l'impôt anticipé (*art. 1, let. c*): ces bénéficiaires sont la Confédération, les cantons, les communes, les paroisses et les autres collectivités territoriales des cantons, y compris leurs établissements, institutions de prévoyance professionnelle, caisses indigènes d'assurances sociales et de compensation ainsi que les fonds spéciaux et les entreprises placés sous leur administration. Cette règle est appropriée parce que les bénéficiaires mentionnés ne sont pas soumis aux impôts sur le bénéfice et sur le capital. En tant qu'investisseurs dans des avoirs de clients, ils font déjà l'objet d'une ségrégation dans les dépôts de titres des banques et sont identifiés en conséquence. Une exonération est donc possible également sur le plan technique.

²⁴ RS 642.11

Si les bénéficiaires mentionnés réalisent des revenus d'intérêts, ceux-ci sont exonérés de l'impôt sur la base des art. 5b, al. 1, let. e, et 5c, al. 2 et 3, P-LIA.

L'*al. 1, let. e*, est nouveau. Il en ressort que l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur sur les revenus d'intérêts ne sera prélevé que pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Sera déterminant en l'occurrence le partenaire contractuel de l'agent payeur. Les entreprises individuelles suisses sont assimilées à des personnes physiques. Les agents payeurs ne seraient pas en mesure de faire une distinction entre la fortune privée et la fortune commerciale. Sous le droit en vigueur, les banques connaissent déjà le domicile de droit civil des personnes physiques domiciliées en Suisse. Or, étant donné que pour ce groupe de clients – auquel s'appliquera le nouvel impôt anticipé –, le domicile fiscal ne diffère que rarement du domicile de droit civil, il sera possible de se servir des données déjà disponibles. Les quelques cas restants devront être pris en compte dans l'évaluation de la charge de travail supplémentaire des agents payeurs.

En principe, la personne physique domiciliée en Suisse est la même que celle pour laquelle les rendements sont imposés avec l'impôt sur le revenu et les éléments de fortune, avec l'impôt sur la fortune. Dans des cas particuliers, il peut cependant arriver que l'impôt anticipé et l'impôt sur le revenu soient dissociés. Cette situation se présente par exemple pour les sociétés de domicile avec report de responsabilité fiscale sur le détenteur de parts (voir l'annexe pour l'usufruit et les rapports fiduciaires). Comme ces cas seront vraisemblablement peu nombreux, il semble approprié de se fonder sur le domicile civil déjà disponible. Toute autre solution donnerait lieu à une charge de travail supplémentaire considérable pour les agents payeurs.

Tous les autres investisseurs ne seront pas soumis à l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur. Cela concernera notamment les personnes morales sises en Suisse, les PCC suisses, les établissements stables d'entreprises étrangères en Suisse, la Confédération, les cantons et les communes, y compris leurs établissements, leurs entreprises et les fonds spéciaux placés sous leur administration, les sociétés de personnes exploitées en la forme commerciale et tous les investisseurs étrangers.

Cette solution est appropriée également pour ce qui est de la fonction de garantie de l'impôt anticipé. L'imposition des personnes morales, des PCC et des sociétés de personnes repose sur leur comptabilité conforme au droit commercial. De plus, même en l'absence de l'obligation de tenir une comptabilité conforme au principe de régularité, il est obligatoire d'établir au moins un compte des recettes et des dépenses. En cas de comptes erronés (autrement dit, p. ex. en cas de non-comptabilisation des rendements d'intérêts), il est possible d'engager des procédures pour soupçon d'escroquerie fiscale et non uniquement pour soustraction d'impôt, ce qui incite au respect des obligations fiscales. Enfin, pour les sociétés de personnes non exploitées en la forme commerciale, l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur sera prélevé auprès des personnes physiques domiciliées en Suisse détenant des parts de la société.

La notion d'obligation en matière d'impôt anticipé au sens qu'elle a acquis dans la jurisprudence et dans la pratique actuelle²⁵ conservera sa validité et les rendements des jetons de capital étranger seront également soumis au principe de l'agent payeur.

²⁵ Cf. la circulaire n° 47 de l'AFC sur les obligations du 25 juillet 2019.

Enfin, l'*al. 1, let. f et g*, reprend les exceptions en vigueur jusqu'à la fin de 2021 concernant les intérêts des instruments TBTF. À défaut d'entrée en vigueur de la réforme à cette date (ch. 2.3), il y aura lieu, dans l'intérêt de la stabilité financière, de prolonger la validité de ces dispositions d'exception. La durée de la prolongation dépendra de la date d'entrée en vigueur de la réforme. Dès que le principe de l'agent payeur aura pris effet, il ne sera plus nécessaire de prévoir des exceptions distinctes pour les intérêts des instruments TBTF. Les revenus d'intérêts provenant des instruments TBTF seront soumis au principe de l'agent payeur, à l'instar des autres revenus d'intérêts. La négociabilité de ces instruments sera assurée par l'exception prévue pour les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers. Il ressort de l'*art. 5b, al. 1, let. f et g*, en relation avec l'*art. 70e P-LIA* que les intérêts provenant d'instruments TBTF émis avant l'entrée en vigueur de la présente réforme resteront exonérés de l'impôt anticipé.

Art. 5c

Les dispositions d'exception concernant les PCC et les produits structurés sont rassemblées dans l'*art. 5c P-LIA*. L'*al. 1* correspond sur le fond au droit en vigueur pour les PCC couverts par la LPCC (voir l'*art. 5, al. 1, let. b, LIA*), à ceci près que l'exception s'appliquera à tous les PCC, y compris ceux qui ne sont pas couverts par la LPCC, ainsi qu'aux produits structurés. En principe, il sera possible de faire valoir les exceptions prévues dans cet article indépendamment les unes des autres.

L'*al. 2* règle l'exception dont bénéficient les rendements réalisés indirectement dans des PCC ou des produits structurés. Sous réserve de l'*al. 3*, ces rendements seront exonérés, si les revenus visés à l'*al. 3* sont comptabilisés séparément: lorsque les bénéficiaires sont des personnes physiques domiciliées en Suisse, il faut, pour bénéficier de l'exception prévue à l'*al. 2*, que les revenus d'intérêts et les versements compensatoires provenant de rendements de participations soient comptabilisés séparément; pour tous les autres bénéficiaires, seuls les versements compensatoires provenant de rendements de participations doivent être comptabilisés séparément.

L'*al. 3, let. a*, règle l'assujettissement à l'impôt anticipé des revenus d'intérêts réalisés indirectement par des personnes physiques domiciliées en Suisse. L'agent payeur devra prélever l'impôt anticipé sur ces revenus. C'est possible si les PCC ou les émetteurs de produits structurés comptabilisent séparément les revenus d'intérêts. De cette manière, les rendements de participations étrangères réalisés indirectement, notamment, ne seront pas soumis à l'impôt anticipé (ch. 2.1.3). Cette solution est appropriée étant donné que les placements directs sont également exonérés de l'impôt anticipé. Par ailleurs, la comptabilisation séparée des revenus d'intérêts permet d'éviter les comptabilisations séparées visées à l'*al. 1*. À défaut de comptabilisation séparée des revenus d'intérêts, l'agent payeur devra supposer qu'il s'agit exclusivement de revenus d'intérêts et prélever l'impôt anticipé sur l'ensemble des revenus (sous réserve de l'*al. 1*).

Cette règle s'applique aussi lorsque les revenus sont réalisés dans plusieurs PCC ou produits structurés. Les versements compensatoires provenant d'intérêts devront être traités de la même manière que les rendements originaux.

Les PCC suisses seront soumis à l'impôt pour les rendements de participations suisses réalisés indirectement (art. 10, al. 1, let. a, P-LIA).

L'*al. 3, let. b*, vaut pour tous les bénéficiaires. L'exception prévue à l'*al. 2* ne s'appliquera pas aux versements compensatoires provenant de rendements de participations. Cette règle permettra de garantir l'égalité de traitement avec les rendements originaux (ch. 2.1.4). Pour que les autres revenus puissent bénéficier de l'exception prévue à l'*al. 2*, il faut, dans ce cas également, que les rendements originaux soient comptabilisés séparément. À défaut, l'agent payeur devra supposer qu'il s'agit exclusivement de rendements originaux provenant de rendements de participations et prélever l'impôt anticipé sur l'ensemble des rendements (sous réserve de l'*al. 1*).

Les *al. 2 à 4* visent à garantir l'égalité de traitement des placements directs et indirects, pour autant que les comptabilisations séparées requises soient respectées. L'*al. 4* précise désormais que les exceptions (importantes en l'occurrence sur le plan pratique) pour les revenus d'intérêts réalisés directement (art. 5*b*, al. 1, let. a, f et g, P-LIA) seront également valables pour les revenus d'intérêts réalisés indirectement, à condition que cela soit prouvé de manière adéquate. Une telle règle n'est pas prévue dans le principe du débiteur applicable actuellement: les PCC suisses couverts par la LPCC doivent verser l'impôt anticipé sur l'ensemble des revenus d'intérêts, et aucune retenue d'impôt anticipé n'est prévue pour les revenus de produits structurés.

Art. 5d

Seul le dernier agent d'une chaîne d'agents payeurs devra procéder à une éventuelle déduction de l'impôt anticipé. En général, il s'agit d'une personne morale qui est donc exonérée de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur pour les rendements qui lui sont versés (voir les art. 5*a* et 5*b* P-LIA). L'art. 5*d* P-LIA exonère également de l'impôt anticipé les personnes physiques qui ont qualité d'agent payeur.

Art. 7, al. 3

Il s'agit uniquement de modifications d'ordre linguistique et d'une mise à jour du renvoi.

Art. 9, al. 1^{bis} et 3

L'*al. 1^{bis}* donne la définition de l'agent payeur: sera considéré comme agent payeur quiconque, dans le cadre de son activité commerciale, vire, impute, crédite ou verse régulièrement ou occasionnellement des rendements soumis à l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur. Auront donc qualité d'agent payeur principalement les banques et les caisses d'épargne. Toutefois, les personnes morales ou physiques énumérées ci-dessous pourront aussi être agents payeurs.

- *Émetteur d'obligations*: si les obligations ne sont pas déposées auprès d'une banque (cela peut être le cas notamment pour les PME) ou si elles sont gardées par l'émetteur lui-même, celui-ci fera office d'agent payeur. Il lui incombera alors de ségréguer les investisseurs et de retenir l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Il en résultera une charge supplémentaire par rapport à la situation actuelle, mais cela présentera également l'avantage d'exonérer les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers également dans ces cas.

- *Entreprise avec avoirs de clients (notamment des comptes de collaborateurs):* ces comptes ne sont pas gardés hors de l'entreprise, si bien que celle-ci fera office d'agent payeur.
- *Gérant de fortune:* si par exemple un agent fiduciaire gère la fortune de ses clients dans le cadre de son activité commerciale, il aura qualité d'agent payeur. Cela garantira que les déductions de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur seront effectuées non pas pour lui (art. 5d P-LIA), mais pour les personnes physiques domiciliées en Suisse auxquelles il crédite les rendements soumis à l'impôt. Si une déduction de l'impôt anticipé fondé sur le principe du débiteur (art. 20b P-LIA) est effectuée pour lui, l'agent fiduciaire transférera les rendements d'intérêts amputés de l'impôt anticipé au fiduciaire, comme sous le droit en vigueur.

Étant donné que le gérant de fortune suisse pourra faire office d'agent payeur, les personnes physiques domiciliées en Suisse pourront être tentées de choisir un agent fiduciaire étranger, afin de contourner la déduction de l'impôt anticipé. Ce risque de délocalisation de l'agent payeur est inhérent au système et ne peut pas être exclu.

- *Trustee:* à l'instar de l'agent fiduciaire, le *trustee* pourra faire office d'agent payeur. En sa qualité de bénéficiaire, il ne sera donc pas soumis à l'impôt anticipé (art. 5d P-LIA). S'il vire, impute, crédite ou verse des rendements à une personne physique domiciliée en Suisse, il retiendra l'impôt anticipé.

L'agent payeur en amont sera en principe informé de l'existence de rapports fiduciaires ou de liens avec un *trust*, si bien que l'exonération prévue à l'art. 5d P-LIA pourra être mise en œuvre dans la pratique.

Al. 3: la définition des PCC englobe toutes les formes de PCC suisses et étrangers couverts par la LPCC (art. 7 et 119 LPCC) et désormais aussi les ensembles de biens de caractère semblable. La disposition selon laquelle un PCC émis par une personne domiciliée à l'étranger conjointement avec une personne domiciliée en Suisse est considéré comme un PCC suisse correspond au droit en vigueur (art. 4, al. 1, let. c, LIA). Ce peut être le cas par exemple lorsque la banque dépositaire du PCC a son siège en Suisse. La définition des PCC sera précisée dans l'ordonnance. Voir à ce sujet les propositions de dispositions de l'ordonnance et leurs commentaires présentés dans l'annexe. Les produits structurés seront aussi considérés comme des PCC s'ils sont gérés activement. Le reste du contenu normatif de l'al. 3 figure désormais à l'art. 4, al. 3 et 4, P-LIA.

Art. 10

L'art. 10 P-LIA règle l'assujettissement subjectif. L'obligation fiscale incombera au débiteur de la prestation imposable, sauf pour les revenus d'intérêts (*al. 1*). Pour les PCC suisses, la définition du débiteur (*al. 2*) correspond au droit en vigueur, mis à part la suppression du renvoi à la LPCC.

L'obligation fiscale de l'agent payeur domicilié en Suisse est définie à l'*al. 3*. Elle comprend notamment les revenus d'intérêts suisses et étrangers. Cela vaudra également pour les rendements d'intérêts réalisés indirectement dans des PCC suisses et

étrangers ou des produits structurés suisses et étrangers. On entend ici l'agent payeur auprès duquel l'investisseur a déposé les titres.

Il ressort en outre de l'*al.* 3 que l'obligation fiscale incombera à l'agent payeur également pour les versements compensatoires. Cela vaudra aussi bien pour les versements compensatoires provenant d'intérêts que pour ceux provenant de rendements de participations. Pour ces derniers, cette réglementation diffère de celle appliquée aux rendements originaux, pour lesquels l'obligation fiscale incombera au débiteur de la prestation imposable (al. 1, let. a). Elle est appropriée dans la mesure où le prêt sera réglé par l'agent payeur. Celui-ci facturera le versement compensatoire au débiteur du versement et le transférera au bénéficiaire. L'agent payeur réglera ainsi l'intégralité de la transaction et pourra donc aussi assurer le règlement correct de l'impôt anticipé. Pour les versements compensatoires, il s'agira toujours de l'agent payeur du débiteur de la prestation imposable et non pas de celui du créancier du versement compensatoire, comme c'est habituellement le cas dans le cadre du principe de l'agent payeur. Il ne pourrait d'ailleurs pas en être autrement, car il sera généralement le seul à connaître le destinataire du versement compensatoire.

Art. 11, al. 2

Le renvoi à la LPCC est supprimé.

Art. 12, al. 1 et 1^{er}

L'art. 12 P-LIA règle le moment de la naissance de la créance d'impôt anticipé. C'est à ce moment-là que l'impôt anticipé devra être prélevé sur la base de l'art. 14, al. 1, P-LIA.

L'*al. 1, let. a*, correspond largement au droit en vigueur. Pour les rendements soumis au principe du débiteur, la créance fiscale naîtra au moment où la prestation imposable échoira. Le ch. 1 couvre également les versements compensatoires. Il est approprié de lier le moment de la naissance de la créance à l'échéance du versement compensatoire, car ce moment est connu de la personne assujettie à l'impôt.

La *let. b* prévoit que pour les rendements soumis au principe de l'agent payeur, la créance naîtra au moment où l'agent payeur domicilié en Suisse les vire, impute, crédite ou verse. Il en sera de même pour les rendements d'intérêts des produits structurés. C'est seulement à ce moment-là que l'agent payeur aura connaissance de la prestation. Le lien prévu entre la naissance de la créance et l'action de l'agent payeur est donc approprié. Pour que les agents payeurs puissent établir les décomptes correctement dans un contexte d'activité de masse, il est prévu qu'ils effectuent les versements selon une fréquence trimestrielle (voir l'art. 16, al. 1, let. b, P-LIA). La combinaison du prélèvement «le jour même» et du versement trimestriel permettra de réduire les risques de règlement et de responsabilité des agents payeurs.

Pour pouvoir procéder correctement à la retenue de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts réalisés directement et indirectement, les agents payeurs seront tributaires des informations fournies par les émetteurs des obligations et par les PCC. Ces informations sont disponibles lorsqu'un produit correspond à la définition de l'obligation tirée de la jurisprudence et de la pratique en vigueur. Parfois, la part d'intérêt imposable peut ressortir de la liste des cours de l'AFC.

En particulier pour les PCC et les produits structurés étrangers, les informations pourront, dans certaines circonstances, n'être disponibles qu'en retard, voire ne pas être disponibles du tout (voir l'art. 5d P-LIA). Cela pourra cependant aussi se produire pour des obligations combinées avec d'autres produits. Dans ce cas, l'agent payeur devra supposer qu'il s'agit exclusivement de revenus d'intérêts et, pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, prélever l'impôt anticipé sur la totalité du rendement. Il se pourra alors que des composantes supplémentaires soient garanties par l'impôt anticipé, ce qui ne sera pas le cas pour les placements directs (p. ex. garantie des rendements de participations étrangères au moyen de l'impôt anticipé). Du point de vue de la fonction de garantie, il est cependant indispensable d'appliquer cette réglementation, afin de couvrir tous les revenus d'intérêts. Si la déclaration est correcte, le remboursement sera en outre assuré pour l'ensemble des prélèvements.

Les *let. c et d* correspondent au droit en vigueur. Les PCC à thésaurisation (*let. c*) ne s'accompagnent d'aucun flux de fonds, puisque les rendements sont réinvestis. Le moment de la naissance de la créance fiscale doit donc être réglé de manière particulière. Pour les PCC suisses couverts par la LPCC, la thésaurisation doit intervenir au plus tard quatre mois après la clôture de l'exercice (conformément à l'art. 89 LPCC). Pour les PCC étrangers, c'est la législation nationale du pays concerné qui est déterminante. Si la thésaurisation a lieu plus tôt, la créance naîtra par conséquent également plus tôt. En ce qui concerne les PCC à thésaurisation, les risques de règlement et de responsabilité sont accrus pour les agents payeurs, qui devront procéder à une déduction d'impôt sans flux de fonds. Il leur faudra donc prendre des mesures appropriées pour que l'impôt anticipé puisse être transféré aux personnes physiques domiciliées en Suisse. La mise en œuvre devra être assurée dans le cadre de relations clients régies par le droit privé (conditions générales ou autres).

Art. 13, al. 1^{bis}

Le nouvel impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur s'appliquera aussi aux rendements d'intérêts étrangers. Ceux-ci peuvent être préalablement grevés d'un impôt à la source, qui peut être entièrement ou partiellement remboursé s'il existe une CDI. L'impôt à la source étranger qui ne peut pas être remboursé sera imputé sur l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur; cette opération est tout à fait appropriée et possible sur le plan technique.

Art. 14, al. 1

Cette disposition règle le transfert de l'impôt anticipé à l'investisseur. Sur le plan matériel, rien ne change; seule la formulation est modifiée, afin que la disposition s'applique également à l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur.

L'actuel al. 2 restera applicable sous le régime de l'agent payeur. Les agents payeurs devront donc donner aux investisseurs les indications nécessaires au remboursement et, à leur demande, leur délivrer une attestation.

Art. 15, al. 1 et 1^{bis}

Dans l'*al. 1, let. a et b*, le renvoi à la LPCC est supprimé.

L'*al. 1^{bis}* correspond sur le fond au droit en vigueur (art. 10, al. 2, LIA).

Art. 16, al. 1, I^{bis} et 3

L'art. 16 P-LIA règle notamment l'échéance de la créance de l'impôt anticipé, autrement dit le moment où l'impôt doit être versé à l'AFC.

Al. 1, let. a: l'échéance de l'impôt anticipé fondé sur le principe du débiteur restera inchangée. Cela concerne les revenus réalisés directement ou indirectement via un PCC suisse et provenant de lettres de rente émises en série par une personne domiciliée en Suisse, de rendements de participations suisses et les versements compensatoires provenant de droits de participation et de revenus d'intérêts. S'y ajoutent les revenus provenant de l'acquisition de droits de participation propres et les gains provenant de jeux d'argent ainsi que de loteries et de jeux d'adresse qui sont destinés à promouvoir les ventes. Désormais, les versements compensatoires seront donc également concernés. Cette disposition est appropriée, puisque ce sera l'agent payeur du débiteur ou le débiteur lui-même qui fera office d'agent payeur. L'impôt anticipé échoira dans tous les cas 30 jours après la naissance de la créance fiscale.

Pour l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur, une échéance différente se justifie, car le prélèvement est plus complexe (ch. 2.1.1). Il est donc prévu que l'impôt échoira trimestriellement pour les intérêts virés, imputés, crédités ou versés pendant le trimestre (*let. b*). Cette règle correspond au droit en vigueur dans le domaine des intérêts d'obligations de caisse et d'avoirs de clients (*let. a, ch. 1*). Cela permettra aux agents payeurs de corriger les éventuelles erreurs commises lors du prélèvement (art. 12 en relation avec l'art. 14 P-LIA). L'agent payeur devra déterminer la part d'intérêt de chaque produit, contrairement au débiteur de la prestation imposable qui, en sa qualité d'émetteur du produit, dispose de cette information dès le début. En cas d'erreurs dans le prélèvement et le versement du nouvel impôt anticipé, les agents payeurs courent le risque de devoir en répondre à l'égard de leurs clients ou de devoir verser après coup l'impôt anticipé manquant à l'AFC. Si les taux d'intérêt remontent par rapport à aujourd'hui, les agents payeurs bénéficieront d'un avantage d'intérêt durant la période courant entre le prélèvement (immédiat) et l'échéance (trimestrielle) de l'impôt.

L'échéance trimestrielle s'appliquera aussi à l'impôt anticipé sur les rendements thésaurisés dans un PCC (*ch. 1*). En cas de rendements de participations suisses, les PCC suisses bénéficieront donc d'un avantage de liquidité.

L'*al. 3* énumère explicitement tous les types de départ, complétant la disposition actuelle par le transfert du siège de personnes morales à l'étranger. Cela correspond à la pratique en vigueur et il ne s'agit donc que d'une clarification.

Art. 17, al. 2

Par souci de précision, la disposition ne mentionne plus uniquement le domicile des personnes physiques, mais également le siège des personnes morales.

Art. 20b

L'application de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur sera facultative pour les débiteurs domiciliés en Suisse d'intérêts obligataires, de revenus d'intérêts provenant de PCC suisses et d'intérêts d'avoirs de clients en dépôt auprès de banques ou de caisses d'épargne suisses (art. 4, al. 1, let. a, e et f, P-LIA). Ceux-ci

pourront en effet choisir soit de s'en tenir au principe du débiteur, comme aujourd'hui, soit de passer au principe de l'agent payeur (*al. 1*). S'ils ne choisissent pas explicitement le principe de l'agent payeur, c'est le principe du débiteur qui continuera de s'appliquer (*al. 2*).

Ce droit d'option tient ainsi compte en particulier des intérêts des PME et des petits PCC:

- pour les obligations qui ne sont pas gardées en dépôt, c'est l'émetteur qui fera office d'agent payeur (art. 9 P-LIA). En cas d'application du principe de l'agent payeur, l'émetteur devra donc désormais identifier les investisseurs détenant ses obligations pour retenir l'impôt anticipé correctement. Pour s'éviter cette charge administrative supplémentaire, l'entreprise pourra continuer à traiter l'impôt anticipé selon le principe du débiteur, autrement dit à le retenir pour tous les investisseurs. Toutefois, si la PME a affaire à des personnes morales sises en Suisse ou à des investisseurs étrangers, elle pourra être incitée à bénéficier des avantages de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur;
- une réglementation analogue à celle relative aux obligations s'appliquera aux avoirs de clients;

Les émetteurs suisses de produits structurés ne disposeront pas de ce droit d'option. Les rendements d'intérêts de ces produits seront donc toujours soumis au principe de l'agent payeur.

Al. 1: pour les rendements d'obligations suisses et étrangères, d'avoirs de clients en dépôt auprès d'une banque ou d'une caisse d'épargne suisse, de PCC suisses, de produits structurés et de versements compensatoires provenant de revenus d'intérêts (art. 4, al. 1, let. a, c, e, f et h à i, P-LIA), si le débiteur suisse de la prestation imposable ne déclare pas en temps utile à l'AFC qu'il souhaite appliquer le principe de l'agent payeur, il restera soumis au régime de l'impôt anticipé fondé sur le principe du débiteur.

Al. 2: Si le débiteur de la prestation imposable continue d'appliquer le principe du débiteur pour les revenus d'intérêts, les règles ci-dessous s'appliqueront, en dérogation aux art. 4 à 20a P-LIA.

- Les *exceptions liées au sujet de l'impôt* en relation avec le principe de l'agent payeur (*let. a*) seront caduques. Les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers ne seront donc pas exonérés de l'impôt anticipé pour les rendements d'intérêts encaissés directement ou indirectement (art. 5b, al. 1, let. e, 5c, al. 2, en relation avec l'al. 3, et 5d P-LIA). Le débiteur de la prestation imposable déduira l'impôt anticipé pour tous les investisseurs.
- L'obligation fiscale incombera non pas à l'agent payeur (art. 10, al. 2, P-LIA), mais au débiteur de la prestation imposable (*sujet de l'impôt, let. b*).
- La créance fiscale *naîtra* au moment où les rendements d'intérêts seront échus (*let. c*). Pour les intérêts capitalisés, la créance fiscale naîtra au moment de la capitalisation. Si le PCC suisse ne distribue pas les rendements, la créance naîtra au moment de la thésaurisation.

- L'impôt *échoira*, comme aujourd'hui, 30 jours après la naissance de la créance fiscale (*let. d*), et non trimestriellement (art. 16, al. 1, *let. b*, P-LIA). Pour les intérêts d'avoires bancaires et d'obligations de caisse, l'échéance trimestrielle actuellement en vigueur continuera à s'appliquer.

Enfin, le Conseil fédéral réglera les détails de la déclaration prévue à l'al. 2 dans l'ordonnance (*al. 3*). Voir les propositions de dispositions de l'ordonnance et leurs commentaires dans l'annexe.

Art. 21, al. 1

Cette disposition établit clairement que l'impôt anticipé pourra être déduit non seulement par le débiteur de la prestation imposable, mais aussi – conformément au champ d'application du principe de l'agent payeur – par l'agent payeur. Le droit au remboursement s'appliquera dans les deux cas.

L'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur sera prélevé exclusivement pour les personnes physiques domiciliées en Suisse (domicile de droit civil). Dans la plupart des cas, la déduction touchera donc les personnes dont les revenus et la fortune sont soumis aux impôts sur le revenu et sur la fortune. Si l'impôt anticipé est déduit pour un investisseur ayant son domicile ou son siège à l'étranger, le remboursement dépendra de la CDI applicable, s'il en existe une.

Art. 26 et 27

Le renvoi à la LPCC est supprimé et la formulation de l'art. 26 est modifiée.

Art. 47, al. 1, let. b

Par souci de précision, la disposition ne mentionne plus uniquement le domicile des personnes physiques, mais également le siège des personnes morales.

Art. 56

Outre le requérant et l'AFC, l'autorité fiscale cantonale compétente aura également qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Ce complément est judicieux, car il habilite l'office cantonal de l'impôt anticipé – qui est l'autorité directement concernée et connaissant le mieux le dossier – à recourir de sa propre initiative devant le Tribunal fédéral.

Art. 61 à 64

Les modifications proposées sont de nature rédactionnelle et visent à adapter les dispositions pénales aux normes en vigueur actuellement:

- *Art. 61 à 63 P-LIA*: la structure des articles est modifiée afin que la peine encourue et l'intention (éventuellement la négligence) figurent au début.
- *Art. 61 et 62 P-LIA*: la réserve en faveur des dispositions pénales de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (art. 14 à 16 DPA)²⁶ inscrite

dans le droit en vigueur est supprimée, car elle est de nature purement déclaratoire.

- *Art. 61 et 62 P-LIA*: l'intentionnalité et la négligence d'une soustraction ou d'une mise en péril de l'impôt anticipé doivent être réglées dans des alinéas distincts. La peine maximale pour la soustraction par négligence est fixée à 10 000 francs ou au montant de l'impôt soustrait ou de l'avantage illicite, s'il en résulte un montant supérieur. Les infractions commises par négligence sont considérées comme punissables, mais pas dans la même mesure que les infractions commises intentionnellement. Le montant de la peine maximale doit donc être limité et il semble approprié de la fixer à un tiers de la peine prévue pour les infractions intentionnelles. Le montant de la peine maximale pour les infractions commises intentionnellement n'a pas changé.
- *Art. 64, al. 1, P-LIA*: le contenu de la let. b doit être réduit au minimum nécessaire en application du principe de précision* de la base légale. Seul devra être passible d'une amende le non-respect d'une décision. Les autres éléments de la disposition se sont révélés être sans importance dans la pratique et doivent donc être supprimés.

Art. 65

La responsabilité pénale en matière de prélèvement de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur doit être limitée au dol. L'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur est, dans la plupart des cas, une activité de masse. Il est donc approprié de ne pas punir la négligence dans ce domaine. C'est ce qu'a décidé le Parlement dans d'autres domaines (p. ex. dans le domaine de l'EAR). En l'espèce, la situation est comparable à celle de l'EAR; la différence technique réside dans le fait que les agents payeurs doivent procéder à une déduction fiscale et non à une déclaration.

À cela s'ajoute le fait que, dans le cadre de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur, l'état de fait fondant l'impôt est établi par le contribuable. Cette situation est comparable à celle de la TVA, où l'entreprise établit le décompte de l'impôt sur la base de son chiffre d'affaires. Dans ce cas également, les infractions commises intentionnellement ou par négligence sont punissables. Dans le cadre de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur, l'agent payeur qualifie un produit qu'il n'a pas créé lui-même. Le risque d'une procédure pénale en cas de qualification erronée serait problématique déjà pour les collaborateurs de l'agent payeur.

Pour ce qui est de l'impôt anticipé fondé sur le principe du débiteur, le droit en vigueur n'est pas modifié. Si c'est le débiteur de la prestation qui effectue le décompte de l'impôt anticipé (y c. selon l'art. 20b P-LIA), les actes passibles d'une peine seront réprimés même lorsqu'ils sont commis par négligence.

Art. 70e

L'*al. 1* prévoit que la nouvelle réglementation s'appliquera aux rendements qui échoiront à partir de son entrée en vigueur. Les obligations émises antérieurement ainsi que les avoirs de clients et les autres revenus préexistants soumis au principe de l'agent payeur seront ainsi régis par la nouvelle réglementation. Le Conseil fédéral réglera les

modalités de la transition dans l'ordonnance (voir la proposition de disposition de l'ordonnance et son commentaire dans l'annexe).

Les intérêts d'instruments TBTF émis avant l'expiration de la disposition d'exception (le cas échéant, de la disposition prolongée, voir ch. 2.3; art. 5*b*, al. 1, let. f et g, P-LIA) resteront entièrement exonérés de l'impôt anticipé. Ils ne sont pas touchés par la disposition transitoire.

Al. 2: l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur entraînera l'assujettissement à l'impôt de nombreux acteurs économiques qui ne le sont pas sous le droit en vigueur, ou ne le sont que dans une moindre mesure (cf. ch. 4.2.2 à propos des coûts de mise en œuvre). Il est donc justifié que les coûts de mise en œuvre soient en partie indemnisés par la Confédération (cf. commentaire dans l'annexe). Dès que le nouveau système sera en place, le prélèvement de l'impôt anticipé ne sera plus indemnisé. Sous le droit en vigueur, les frais administratifs courants de prélèvement d'un impôt – à l'exception de l'impôt à la source pour certaines personnes exerçant une activité lucrative – sont toujours à la charge de l'assujetti à l'impôt, qui peut les répercuter sur les clients. Cette règle continuera d'être appliquée pour le nouvel impôt anticipé.

Le Conseil fédéral réglera les modalités de l'indemnisation dans l'ordonnance (voir l'annexe).

3.2 Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)²⁷

Art. 1, al. 1, let. b, ch. 1, 5 et 6, let. b^{bis} et b^{ter}

L'art. 1 définit les éléments soumis au droit de timbre de négociation.

À l'avenir, le négoce d'obligations suisses ne sera plus soumis au droit de timbre de négociation (abrogation de l'al. 1, let. b, ch. 1, LT). Les obligations étrangères, qui restent soumises au droit de timbre de négociation, sont mentionnées à l'al. 1, let. b^{bis}.

Les autres modifications sont, à une exception près, de nature purement rédactionnelle. La modification matérielle concerne l'al. 1, let. b, ch. 5: comme c'est le cas dans le cadre de l'impôt anticipé, tous les types de PCC seront désormais imposés. De ce fait, le commerce de parts de PCC qui ne sont pas couverts par la LPCC sera dorénavant soumis au droit de timbre de négociation. Cette définition est analogue à celle qui a été retenue pour l'impôt anticipé et vise à garantir l'égalité de traitement des PCC et à permettre une interprétation uniforme. Cependant, ses effets pratiques devraient être limités pour le droit de timbre de négociation, parce que le droit en vigueur connaît une série d'exceptions en faveur des PCC, qui seront maintenues et s'appliqueront également aux PCC qui ne sont pas couverts par la LPCC.

Art. 4, al. 3 à 5

Actuellement déjà, le commerce de papiers monétaires (obligations d'une durée fixe inférieure à 12 mois) n'est pas soumis au droit de timbre de négociation (art. 14, al. 1, let. g, LT). L'al. 3 précise désormais que le terme obligations ne comprendra que des

²⁷ RS 641.10

titres de créances d'une durée de plus de douze mois. Il n'est donc plus nécessaire de définir les papiers monétaires et l'al. 5 peut être abrogé. La let. a de l'al. 4 peut être abrogée pour les mêmes raisons: elle concerne des titres d'une durée inférieure à une année, qui ne seront pas soumis au droit de timbre de négociation.

Comme seules les obligations étrangères resteront soumises au droit de timbre de négociation, il est inutile de mentionner à l'al. 3 les obligations garanties par un gage immobilier.

Les sous-participations mentionnées à l'al. 4, let. b, ne nécessiteront pas de réglementation distincte; elles seront soumises au droit de timbre de négociation si elles satisfont à la définition fiscale de l'obligation.

La let. c de l'al. 4 est désormais contenue dans l'al. 3, puisque les créances comptables d'une durée supérieure à une année resteront considérées comme des obligations.

Art. 6, al. 1, let. i

Seule la référence à la LPCC est supprimée.

Art. 13, al. 2, let. a, ch. 1 et 3, let. a^{bis}, b et c

L'art. 13 définit les documents imposables dont le commerce sera soumis au droit de timbre de négociation. Les modifications proposées garantissent que les obligations suisses ne seront pas soumises au droit de timbre de négociation. Les obligations suisses et les papiers monétaires suisses et étrangers seront sans pertinence pour la qualification en tant que commerçant de titres. Cependant, les commerçants de titres disposant généralement d'autres papiers-valeurs en stock, leur nombre ne devrait diminuer que faiblement.

La deuxième partie de la phrase de l'art. 13, al. 2, let. b doit être biffée. Elle se rapporte aux prescriptions de syndication, qui ne sont plus en vigueur, et est par conséquent superflue.

L'al. 2, let. c, peut être abrogé. Comme mentionné dans le commentaire de l'art. 4, al. 4, let. c, P-LT, les prêts individuels ne seront pas soumis au droit de timbre de négociation. S'ils peuvent être qualifiés d'obligations, ils seront imposés à ce titre.

Art. 14, al. 1, let. a, b, f et g

La référence à la LPCC est supprimée à l'al. 1, let. a et b.

L'al. 1, let. f exonère du droit de timbre de négociation notamment l'émission d'obligations étrangères. Selon le droit en vigueur, il faut que ces obligations soient libellées en monnaie étrangère. Cette exigence peut être supprimée, car on ne se fondera pas sur la monnaie pour déterminer si une obligation est suisse ou étrangère. C'est le siège de l'émetteur qui sera déterminant.

Les papiers monétaires n'entrant plus en considération comme élément soumis au droit de timbre de négociation, l'exception correspondante peut être abrogée (al. 1, let. g).

Art. 17a, al. 1, let. b et c

La référence à la LPCC est supprimée.

Art. 45, al. 1 et 2, 46, al. 1 et 1^{bis}, et 47

Il s'agit de modifications analogues à celles qui concernent l'impôt anticipé. Le commentaire des art. 61 à 64 P-LIA s'appliquent par analogie.

3.3 Loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)²⁸

Art. 77, al. 1, let. e

Il est important que l'AFC ait accès au référentiel central pour consulter les données relatives aux transactions sur dérivés. L'AFC utilise ces données notamment dans le cadre des contrôles des entreprises en matière d'impôt anticipé et de droits de timbre pour identifier les différentes (contre-)parties et garantir le règlement correct de l'impôt.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

4.1.1 Base de données

L'estimation des conséquences financières se fonde sur les données de l'AFC relatives aux rentrées et aux remboursements de l'impôt anticipé, sur les statistiques de la BNS relatives aux portefeuilles de titres des investisseurs domiciliés en Suisse et à l'étranger avec contreparties en Suisse et à l'étranger ainsi que sur les taux de l'impôt résiduel sur les revenus d'intérêts convenus dans des CDI pondérés en fonction des pays. Sauf mention contraire, il s'agit de données de 2018. L'estimation ne contient pas d'extrapolation du niveau futur des recettes de l'impôt anticipé.

L'AFC avait en outre préalablement chargé BAK Economics d'examiner les effets dynamiques d'une réforme (étendue) de l'impôt anticipé et de la suppression des droits de timbre (à l'exception du droit de timbre sur les primes d'assurance). Par ailleurs, KPMG avait reçu pour mandat d'estimer les recettes supplémentaires potentielles découlant de l'extension de la fonction de garantie de l'impôt anticipé (ch. 1.2.1). Ces deux études ont également été prises en considération pour l'estimation des effets sur les recettes.

Enfin, il a été supposé que les émetteurs feront usage de leur droit d'option, c'est-à-dire qu'ils ne continueront pas d'appliquer le principe du débiteur.

4.1.2 Conséquences pour la Confédération

Pour les conséquences sur les finances de la Confédération, il faut distinguer trois types d'effets de la réforme: les effets uniques ou temporaires, les effets statiques et les effets dynamiques.

4.1.2.1 Effets uniques ou temporaires

Le remboursement de l'impôt anticipé aux investisseurs domiciliés à l'étranger et aux personnes morales sises en Suisse peut être demandé jusqu'à trois ans après l'échéance de la prestation imposable, ce qui implique que des demandes de remboursement seront encore déposées au cours de la première année de la réforme (et dans une moindre mesure les deux années suivantes) et, dans le même temps, que plus aucun impôt anticipé ne sera prélevé sur les revenus d'intérêts des investisseurs exonérés. Un effet temporaire se produira également pour les PCC suisses détenus par des investisseurs domiciliés à l'étranger (à l'exception des affidavits*)²⁹. Cet effet sera vraisemblablement faible parce que, actuellement, le remboursement à des investisseurs domiciliés à l'étranger détenant des PCC suisses échoue le plus souvent, pour des raisons factuelles.

Ces effets de la réforme ne sont pas durables et peuvent être compensés par des provisions constituées antérieurement. Le tableau 3 présente les effets estimés. Pour les investisseurs résidant à l'étranger, il a été supposé que 32 % des remboursements seraient demandés pendant la même période (t), que 43 % concerneraient l'année précédente (t-1) et que les 25 % restants porteraient en majeure partie sur la période t-2 (14 %), et dans une moindre mesure sur la période t-3 (11 %)³⁰. En outre, pour les PCC suisses, il faut émettre une hypothèse sur le volume des placements dont les distributions de rendements ne sont pas grevées de la retenue de l'impôt anticipé dans le cadre d'une procédure d'affidavit. Il faut également émettre une hypothèse concernant la répartition des rendements des PCC, une exception ne devant être accordée que pour les revenus d'intérêts, pas pour les rendements de participations suisses. Il a été supposé que 20 % des rendements proviennent de PCC qui ne peuvent pas bénéficier d'un affidavit, et que, sur ce pourcentage, 20 % concernent des intérêts³¹.

Pour les personnes morales sises en Suisse, y compris les PCC suisses, il a été estimé que 55 % des remboursements sont effectués durant la même période, 40 % lors de la période précédente et 5 % au cours des périodes t-2 et t-3. La base à laquelle se réfère le modèle de remboursement s'appuie sur les rentrées de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts, soit quelque 2 milliards de francs. La part estimée imputable aux investisseurs domiciliés à l'étranger en a été déduite. Pour estimer la part du solde de

²⁹ Pour les PCC couverts par la LPCC, un impôt anticipé de 35 % est en principe retenu sur les distributions de rendements (intérêts / dividendes). Pour les investisseurs étrangers, l'impôt anticipé n'est pas perçu sur les distributions de rendements provenant à raison d'au moins 80 % de l'étranger si une banque atteste que les parts sont en dépôt chez elle.

³⁰ Cette répartition découle de l'évaluation des demandes de remboursement des requérants étrangers à partir de 2017.

³¹ Les hypothèses ne se fondent pas sur une base de données. Elles postulent tout d'abord que les PCC qui ne peuvent pas bénéficier d'un affidavit devraient être peu attrayants. Ensuite, compte tenu de la faiblesse actuelle des rendements des obligations, elles supposent que les rendements des PCC proviennent à raison de 20 % d'intérêts.

1,5 milliard de francs imputable aux personnes morales sises en Suisse, on a supposé que celle-ci est égale à la part des personnes morales par rapport au total des remboursements aux investisseurs domiciliés en Suisse³². Il découle de cette hypothèse une base d'environ 1 milliard de francs.

Les pertes de recettes temporaires sont estimées à environ 750 millions de francs au total. Faute de données, on a renoncé à estimer les recettes supplémentaires potentielles provenant de l'imposition des paiements et des versements compensatoires relatifs à des intérêts qui sont désormais soumis à l'impôt anticipé, tandis que les remboursements ont lieu (en partie) lors de périodes ultérieures. Enfin, le projet prévoit une indemnisation des agents payeurs pour les coûts de mise en œuvre. Son montant n'étant pas encore fixé, on a renoncé à une estimation (ch. 4.2.2).

Tableau 3: Récapitulation de l'estimation des effets temporaires (investisseurs étrangers et personnes morales sises en Suisse)

Revenus d'intérêts / cercles de personnes	Pourcentage de remboursement au cours d'une année ultérieure à l'année de perception de l'impôt (hypothèse)	Effet temporaire (en millions de francs)
Investisseurs étrangers	68 %	- 303
Personnes morales sises en Suisse	45 %	- 450
Total		≈- 750

4.1.2.2 Effets statiques

La réforme entraînera d'une part une baisse de recettes parce que des revenus d'intérêts de personnes précédemment imposées seront exonérés. D'autre part, elle engendrera des recettes supplémentaires parce que la fonction de garantie de l'impôt anticipé sera étendue pour les personnes physiques domiciliées en Suisse.

Les catégories de placements et les cercles des investisseurs concernés sont les mêmes que pour les effets temporaires. Le tableau 4 contient une estimation des effets statiques sur les recettes. Comme, à l'avenir, les revenus d'intérêts suisses seront exonérés de l'impôt anticipé pour les investisseurs domiciliés à l'étranger, la suppression de l'impôt résiduel engendrera une baisse des recettes, estimée à 84 millions de francs. S'ajoutent aux pertes de recettes sur les placements directs, des pertes de recettes sur les revenus d'intérêts réalisés indirectement par des investisseurs domiciliés à l'étranger. Elles sont estimées à environ 10 millions de francs.

Par ailleurs, d'autres pertes de recettes apparaîtront, étant donné qu'il faut partir du principe que les investisseurs n'ont pas demandé le remboursement de l'impôt pour

³² Pour la période 2015 à 2018, le remboursement moyen s'est élevé à 11,3 milliards de francs par an pour les personnes morales et à 6,4 milliards de francs pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. La part des personnes morales était donc de 63,8 %. Une telle formule repose sur l'hypothèse implicite que les personnes morales sises en Suisse et les personnes physiques domiciliées en Suisse présentent une structure de portefeuille très semblable.

un certain pourcentage de revenus d'intérêts frappés d'un impôt anticipé remboursable aujourd'hui. De 1995 à 2016, le taux de remboursement moyen (pour toutes les catégories de placements et tous les cercles d'investisseurs) s'est élevé à environ 84 %. En 2018, le montant estimé de l'impôt anticipé remboursable pour les investisseurs domiciliés à l'étranger s'est monté, pour les revenus d'intérêts, à environ 440 millions de francs. Si une part de 16 % du montant remboursable n'est pas réclamée, les pertes de recettes atteignent 70 millions de francs. Cette estimation est entachée d'incertitudes vu que le taux de remboursement utilisé correspond au taux pour toutes les catégories de placements et tous les cercles d'investisseurs.

Tableau 4: Récapitulation de l'estimation des effets statistiques sur les recettes de l'impôt anticipé

Revenus d'intérêts / cercles de personnes	Effets sur les recettes (en millions de francs; - = Pertes de recettes par rapport au statu quo)
Investisseurs étrangers: perte sur l'impôt résiduel	- 94
Investisseurs étrangers: impôt anticipé dont le remboursement n'est pas demandé	- 70
Personnes morales sises en Suisse (effet sur les liquidités)	≈0
Personnes physiques domiciliées en Suisse (effet sur les liquidités)	≈0
Extension de la fonction de garantie aux revenus d'intérêts étrangers de personnes physiques domiciliées en Suisse	35
Total	≈- 130

On a supposé que tant les personnes morales sises en Suisse que les PCC suisses et étrangers demandent aujourd'hui le remboursement en temps utile. Cependant, des effets sur les liquidités peuvent se produire, car un certain temps s'écoule entre la perception et le remboursement. Dans le contexte actuel des taux, dans lequel les investisseurs peuvent différer les demandes de remboursement en raison des intérêts négatifs, l'effet sur les recettes est négligeable. Même dans un contexte de taux normalisé, la baisse des recettes induite par le désavantage en matière de liquidités que connaîtrait désormais la Confédération devrait s'élever à quelques dizaines de millions de francs. On a négligé le fait que, en raison de la suppression de la fonction de garantie, la non-découverte de soustractions fiscales de personnes morales sises en Suisse pourrait également être à l'origine de baisses de recettes. Toutefois, cet effet devrait être faible.

En outre, le principe de l'agent payeur engendrera également des effets sur les liquidités, les agents payeurs ne devant verser l'impôt anticipé que trimestriellement. En considérant le niveau actuel des taux, cet effet est également négligeable.

La réforme entraînera également des recettes supplémentaires. Premièrement, la fonction de garantie de l'impôt anticipé sera renforcée pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Ainsi, les revenus d'intérêts étrangers de ce cercle de personnes

seront dorénavant également garantis, ce qui engendrera des recettes supplémentaires dans la mesure où une partie des rendements dégagés par ces `revenus n'ont jusqu'à présent pas été déclarés. Deuxièmement, les versements compensatoires seront désormais explicitement soumis à l'impôt anticipé, ce qui apportera des recettes supplémentaires, le risque d'un remboursement multiple pour un seul paiement étant réduit. Faute de données, il n'est pas possible d'estimer l'effet pour les produits structurés.

Pour le premier effet, l'AFC a chargé KPMG de réaliser une analyse, notamment, des recettes supplémentaires potentielles découlant de l'extension de la fonction de garantie. Cette analyse a porté sur l'extension de la fonction de garantie aux revenus d'intérêts étrangers et aux rendements de participations étrangères. Le tableau 5 présente les recettes maximales potentielles si les revenus d'intérêts étrangers sont garantis, si les valeurs patrimoniales précédemment non déclarées ne le sont toujours pas et si l'on suit la méthode et les hypothèses de KPMG. À cet effet, les volumes des placements relatifs aux revenus d'intérêts étrangers détenus par des personnes physiques domiciliées en Suisse ont été multipliés par le rendement de la catégorie de placements et le chiffre ainsi obtenu a été grevé d'un impôt anticipé de 35 %. Le résultat correspond aux recettes maximales d'un impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur dans l'hypothèse où toutes les valeurs patrimoniales étrangères portant intérêts n'ont pas été déclarées jusqu'à présent.

Tableau 5: Estimation des recettes de l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur pour les intérêts étrangers en cas d'absence complète de déclaration jusqu'à présent (en millions de francs)

Catégories de placement	Valeur des placements	% imposé	Rendement supposé	Revenus du capital	Recettes maximales
Placements fiduciaires	12 755	100 %	0,25 %	32	11
Titres de créance à court terme	1 157	100 %	0,50 %	6	2
Titres de créance à long terme	42 895	100 %	1,50 %	643	225
Produits structurés	23 513	100 %	0,50 %	118	41
PCC	154 580	20 %	1 %	309	108
Total	234 900			1108	388

Source: estimations propres réalisées sur la base de données de la BNS et de KPMG

Comme il n'est pas réaliste de supposer une absence totale de déclaration, des analyses de sensibilité ont été effectuées dans le tableau 6. Dans celles-ci, la part des actifs liés à des titres étrangers portant intérêts actuellement non déclarés varie entre 1 % et 20 %. Il en découle des recettes supplémentaires (brutes) potentielles comprises entre 4 et 78 millions de francs. L'AFC ignorant la part des rendements de la fortune non déclarés jusqu'à présent, les estimations des effets statiques sur les recettes figurant dans le tableau 4 se fondent, de manière analogue à l'exemple de KPMG, sur une part non déclarée de 10 %.

Tableau 6: Estimation des recettes de l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur pour les intérêts étrangers en cas d'absence partielle de déclaration jusqu'à présent (en millions de francs)

Part des valeurs patrimoniales non déclarées	Recettes de l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur	Suppression de la retenue d'impôt USA	Total des recettes supplémentaires
1 %	4	4	0
3 %	12	4	8
5 %	19	4	15
10 %	39	4	35
15 %	58	4	54
20 %	78	4	74

Source: estimations propres réalisées sur la base de données de la BNS et de KPMG

Si l'on déduit la perte, estimée à 4 millions de francs, induite par la suppression de la retenue supplémentaire d'impôt en cas de versement d'intérêts américains par des intermédiaires suisses³³, les recettes supplémentaires estimées s'élèvent à 35 millions de francs pour une part des valeurs patrimoniales non déclarées jusqu'à présent de 10 %. Ce montant est une estimation statique qui ne tient pas compte de la possibilité que les investisseurs s'adaptent à la nouvelle situation et qui néglige le fait que l'extension de la garantie pourrait accroître l'incitation à déclarer des valeurs patrimoniales aux fins des impôts sur le revenu et sur la fortune.

En outre, les parts de PCC étrangers détenues par des personnes physiques domiciliées en Suisse dont les intérêts ne sont pas comptabilisés séparément peuvent également engendrer des recettes supplémentaires. En effet, dans ce cas, tous les rendements (y c. les rendements des participations étrangères) sont garantis. Il n'est pas possible de quantifier cet effet et son importance dépendra de manière déterminante de la mesure dans laquelle les PCC procéderont à une comptabilisation séparée.

Outre la réforme de l'impôt anticipé, il est prévu de supprimer le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. L'AFC ne connaît pas le montant des recettes provenant de ces titres. Pour l'estimation des effets sur les recettes de la Confédération, l'AFC s'est fondée sur une enquête relativement ancienne, portant sur des données de 2009, qu'elle a conduite auprès des banques. Dans cette enquête, les paiements des banques sont ventilés entre les PCC, les droits de participation et les obligations et une distinction est faite, pour toutes les catégories, entre les titres suisses et les titres étrangers. Sur la base des résultats de cette enquête, la baisse de recettes découlant de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses a été esti-

³³ Actuellement, les rendements de source américaine sont garantis pour les investisseurs suisses. À long terme, les recettes de la retenue d'impôt s'élèvent en moyenne à quelque 15 millions de francs. Si l'on suppose que 20 % de ces recettes sont imputables à des revenus d'intérêts, il faut déduire un peu moins de 4 millions de francs des recettes de l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur, étant donné qu'une garantie existe déjà aujourd'hui.

mée, par extrapolation, à environ 50 millions de francs pour 2018. Elle pourrait cependant être plus faible, le niveau des taux ayant baissé entre-temps. Cette estimation sera mise à jour en vue du message.

Au total, les conséquences statiques sur les recettes découlant de la réforme de l'impôt anticipé et de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses sont estimées à environ 180 millions de francs, la réforme de l'impôt anticipé en constituant la plus grande part avec 130 millions de francs. La baisse des recettes estimée d'un point de vue statique consécutive à la suppression du droit de timbre sur les obligations suisses est entièrement supportée par la Confédération, celle qui découle de la réforme de l'impôt anticipé à raison de 90 %.

Tous les éléments de l'estimation statique des effets sur les recettes sont entachés d'incertitudes, imputables d'une part à l'état des données et, d'autre part, au niveau des taux. Premièrement, il n'est pas possible de chiffrer tous les éléments de la réforme. Deuxièmement, l'estimation des éléments chiffrables repose sur une série d'hypothèses sujettes à caution. Troisièmement, vu le très bas niveau des taux d'intérêt, l'estimation statique de la baisse de recettes induite par la réforme s'élève à quelques centaines de millions de francs, mais si ce niveau augmente, le manque à gagner augmentera automatiquement³⁴. De plus, les investisseurs pourraient restructurer leur portefeuille en fonction du niveau des taux et augmenter la part des obligations au détriment des actions actuellement défensives, qui offrent la perspective de distributions de bénéfices stables. Les effets de la réforme sur les recettes dépendent donc des effets de prix et de quantités qui se produiront en fonction du niveau des taux³⁵.

4.1.2.3 Effets dynamiques

La réforme permet aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse à des conditions compétitives. Parallèlement, les obstacles que la législation sur l'impôt anticipé met au financement au sein d'un groupe sont supprimés. Viennent s'y ajouter des effets positifs pour la place financière suisse et pour le secteur du conseil juridique et du conseil en entreprise, avec l'appui desquels de tels financements sont réalisés. Ces effets économiques positifs induisent des recettes supplémentaires pour la Confédération, les assurances sociales, les cantons et les communes.

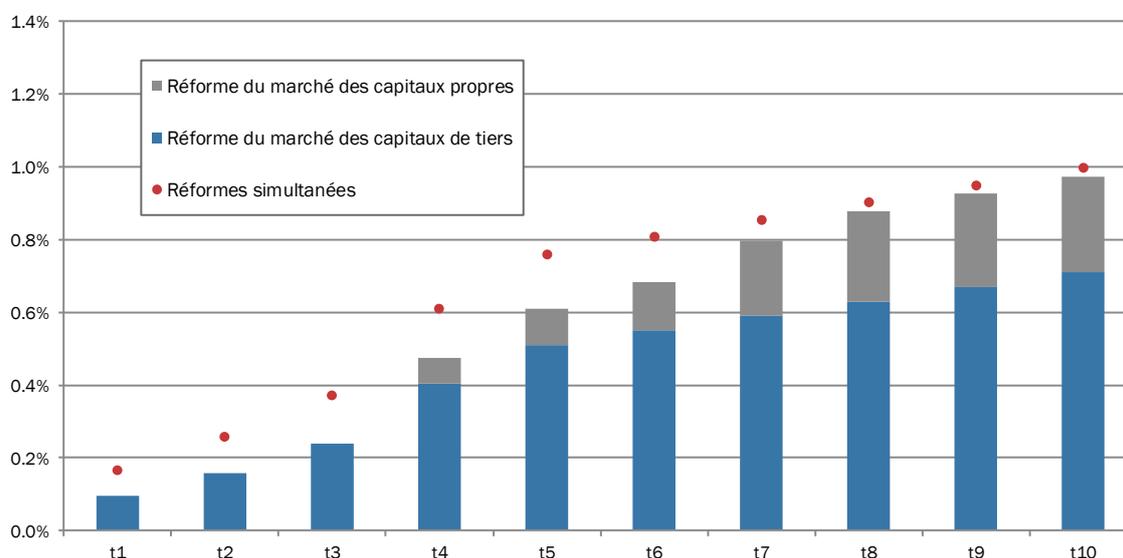
L'AFC a chargé BAK Economics d'analyser les effets dynamiques d'une réforme (étendue) de l'impôt anticipé et de la suppression des droits de timbre (à l'exception du droit de timbre sur les primes d'assurance). BAK Economics a non seulement analysé une mise en œuvre simultanée des éléments d'une réforme étendue, mais aussi

³⁴ Toutefois, comme le même effet automatique se produit également pour la garantie supplémentaire des revenus d'intérêts étrangers, la hausse du manque à gagner sera plus faible qu'en l'absence d'une garantie supplémentaire.

³⁵ Pour un stock de titres donné, la restructuration des portefeuilles de titres entraînera ou non des rentrées supplémentaires en fonction des acteurs participant à l'opération. Il ne faut pas s'attendre à des recettes supplémentaires si l'obligation passe d'une personne physique domiciliée en Suisse à une autre personne physique domiciliée en Suisse. En revanche, si elle est vendue par une personne exonérée de l'impôt anticipé, les recettes augmenteront. Enfin, les rentrées dépendront également du comportement des émetteurs, étant donné qu'ils participent à la détermination du stock d'obligations garanties.

un scénario en deux étapes, dans lequel les éléments de la réforme en lien avec les capitaux de tiers sont appliqués en premier, les éléments en lien avec les capitaux propres l'étant dans une seconde étape, à partir de la 4^e période. Bien que la réforme du marché des capitaux de tiers fût un peu plus étendue (outre la réforme de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts, l'analyse a porté sur une suppression du droit de timbre de négociation pour toutes les obligations, et pas uniquement pour les obligations suisses), l'analyse fournit des indications utiles sur les effets dynamiques sur les recettes induits par la réforme. L'illustration 5 montre les effets sur le PIB réel qu'engendrerait la réforme du fait du renforcement de l'attrait économique de la Suisse en comparaison avec un scénario sans réforme³⁶. Le PIB réel serait supérieur d'environ 0,7 % après dix ans et d'environ 0,5 % après cinq ans à celui en cas de maintien du statu quo.

Illustration 5: Effets sur la place économique suisse d'un renforcement du marché des capitaux propres et des capitaux de tiers



Source: BAK Economics, 2019, p. 67

Si l'on postule qu'il existe un rapport de proportionnalité entre l'évolution du PIB et celle des recettes fiscales (ce qui est une hypothèse centrale sous-jacente au frein à l'endettement), les recettes fiscales de la Confédération devraient être plus élevées de 0,5 % après cinq ans et de 0,7 % après dix ans qu'en l'absence de réforme. Les recettes fiscales de la Confédération ayant été de quelque 70 milliards de francs en 2019, le potentiel de recettes supplémentaires pour la Confédération pourrait atteindre quelque 350 millions de francs cinq ans après la réforme. Partant, la réforme pourrait être auto-financée également au niveau fédéral après quatre ou cinq ans. Les recettes supplémentaires proviendraient essentiellement des impôts sur le bénéfice et sur le revenu et de la TVA.

³⁶ BAK Economics identifie trois canaux par lesquels passent les processus d'adaptation. Le canal de la place économique est de loin le plus important. Par ailleurs sont identifiés un canal des investissements (les conditions de financement des entreprises opérant déjà en Suisse s'améliorent) et la réallocation de fonds du secteur public vers le secteur privé (incidence budgétaire).

Il faut toutefois noter que BAK Economics a considéré un renforcement un peu plus étendu du marché des capitaux de tiers et que les résultats de l'étude dépendent d'une multitude d'hypothèses (cf. pp. 61 à 64 de l'étude). Par ailleurs, l'étude ne tient pas compte des réactions d'adaptation des personnes physiques domiciliées en Suisse eu égard à l'honnêteté fiscale (ch. 4.2.1). Enfin, les besoins en francs suisses et les conditions de refinancement sont importants pour l'attrait du marché suisse de capitaux. Les débiteurs étrangers ont, ces dernières années, fait preuve de retenue, en particulier en raison de l'appréciation du franc (cf. note de bas de page 4).

BAK Economics a toutefois modélisé, en plus du scénario de référence, un scénario optimiste et un scénario pessimiste. Une réforme visant à renforcer la place économique semble donner un résultat favorable même si l'on retient des hypothèses pessimistes. Globalement, une réforme de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts et la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations (suisses) peuvent, d'un point de vue macroéconomique, être considérées comme très avantageuses et pourraient être autofinancées, également pour la Confédération.

4.1.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons touchent 10 % des recettes de l'impôt anticipé avant constitution des réserves. Ils participeront donc, également à raison de 10 %, à la *baisse temporaire des recettes*, estimée à quelque 750 millions de francs. L'incidence budgétaire dépend toutefois de l'éventuelle constitution de réserves à l'échelle cantonale.

Par ailleurs, les cantons participent à raison de 10 % à la *baisse de recettes statique* évoquée au ch. 4.1.2.2. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses n'a pas d'effet pour les cantons du point de vue statique. Globalement, l'estimation statique de la baisse des recettes induite par la réforme sera de l'ordre de quelques dizaines de millions de francs.

Il faut également prendre en compte les *recettes supplémentaires attendues* afférentes à des valeurs patrimoniales et à des revenus de la fortune actuellement non déclarés de personnes physiques domiciliées en Suisse qui ne respectent pas leurs obligations fiscales. Toutefois, il est essentiel de savoir si les rendements qui seront désormais soumis à l'impôt anticipé continueront ou non à ne pas être déclarés. En l'absence de déclaration, c'est avant tout l'impôt anticipé qui profitera des recettes supplémentaires induites par l'extension de la fonction de garantie (cf. tableau 6). Il se pourrait aussi que, du fait des réactions d'adaptation des personnes physiques domiciliées en Suisse, les valeurs patrimoniales et les revenus de la fortune soient davantage déclarés. Dans ce cas, les recettes supplémentaires affecteraient avant tout les impôts sur le revenu et sur la fortune, qui reviennent intégralement (impôt sur la fortune) ou de façon prépondérante (impôt sur le revenu) aux cantons. Pour les cantons, l'augmentation des recettes serait plus élevée dans la seconde variante.

Du *point de vue dynamique*, les cantons profiteront des *recettes supplémentaires* induites par la stimulation du marché suisse des capitaux, qui devrait leur apporter des recettes supplémentaires au titre des impôts sur le bénéfice et sur le revenu. Globale-

ment, si l'on considère les choses de façon dynamique, les cantons et communes bénéficieront de recettes supplémentaires, qui se concentreront vraisemblablement sur des régions dans lesquels le secteur financier est très présent.

4.2 Conséquences économiques

4.2.1 Effets sur la place économique et sur l'efficience

Les effets centraux de la présente réforme sur l'économie sont exposés au ch. 1.1.7. Concrètement, il faut s'attendre notamment aux effets positifs suivants:

- **Renforcement des opérations d'émission (financements externes aux groupes):** La réforme permet aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse à des conditions compétitives. On peut donc penser qu'une partie des émissions effectuées jusqu'alors à l'étranger se feront à partir de la Suisse. Il est également possible que des groupes étrangers soient incités à émettre des obligations à partir de la Suisse.
- **Renforcement des financements au sein des groupes (trésorerie et gestion centralisée de la trésorerie):** Les financements au sein des groupes pourraient être davantage gérés à partir de la Suisse grâce à la réforme, d'une part parce que la Suisse offre, en plus d'une imposition compétitive des bénéficiaires, une sécurité juridique élevée, d'autre part parce que, du fait du relèvement des exigences en matière de substance consécutif au plan d'action BEPS, une tendance à la centralisation des activités des groupes devrait se faire jour. La réforme de l'impôt anticipé éliminant le plus gros obstacle, les autres avantages qu'offre la Suisse pourront déployer (pleinement) leurs effets.
- **Légère reprise des activités de gestion de titres et de fortune:** Une partie du portefeuille de titres géré à partir de la Suisse est actuellement gardée dans des dépôts étrangers en raison du droit de timbre de négociation. Même si cette étape de la réforme du droit de timbre de négociation ne suffira probablement pas à rapatrier une grande partie de ce portefeuille de titres et la valeur ajoutée qui y est associée en Suisse, elle rendra plus attrayant pour les investisseurs l'achat d'obligations suisses par l'intermédiaire de négociants en valeurs mobilières suisses, du fait de la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Pour une reprise claire des opérations de dépôt et de gestion de fortune, il faudrait supprimer intégralement le droit de timbre de négociation.
- **Suppression de distorsions du marché des capitaux:** Du point de vue des entreprises, la réforme de l'impôt anticipé contribue à supprimer des distorsions en éliminant les obstacles fiscaux actuels à l'émission d'obligations suisses. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses élimine en outre les désavantages fiscaux du financement sur le marché des capitaux par rapport au financement de crédits par l'intermédiaire d'une banque. Par ailleurs, les distorsions existant actuellement entre les placements directs et indirects disparaîtront. Du point de vue des investisseurs, la réforme renforce la neutralité quant aux décisions relatives au système fiscal.

- **Léger renforcement de la place de négoce de fonds:** Actuellement, une partie des revenus des PCC suisses sont garantis par l'impôt anticipé, alors que ce n'est pas le cas pour les revenus des PCC étrangers ou les placements directs (à l'exception des affidavits). À l'avenir, si les déclarations des PCC suisses sont correctes, seuls les rendements de participations suisses seront soumis à l'impôt anticipé pour les investisseurs exonérés, ce qui donnera lieu à un renforcement général de la place de négoce de fonds. On peut en outre s'attendre à un renforcement indirect, étant donné que les revenus d'intérêts provenant de PCC étrangers seront également garantis par l'impôt anticipé.

Effets indirects ou induits: Les conséquences décrites ci-dessus constituent des effets directs de la réforme. La valeur ajoutée qui leur est liée et la création d'emplois touchent en premier lieu les divisions des finances des entreprises et le secteur financier. En raison de la stimulation de la demande émanant de ce secteur, la réforme a également des effets indirects ou induits pour d'autres branches, par exemple pour les entreprises locales de conseil juridique et de conseil aux entreprises, avec l'appui desquelles les opérations décrites ci-dessus sont réalisées.

Il est possible qu'on assiste, en plus de ces effets dynamiques positifs, à des **réactions d'adaptation des investisseurs**. La réforme prévoit une extension de la fonction de garantie. Les personnes physiques domiciliées en Suisse peuvent s'y soustraire en déplaçant l'agent payeur à l'étranger. S'il en va ainsi, il faut faire une distinction entre le cas où l'agent payeur auprès duquel les rendements sont encaissés est situé dans un pays qui pratique l'EAR avec la Suisse et celui où il ne l'est pas. Dans la première situation, il y a un effet sur les liquidités, la déclaration pouvant garantir l'imposition correcte du revenu et de la fortune. Il se produit toutefois des pertes macroéconomiques, la relation clientèle et la valeur ajoutée qui en résulte se trouvant à l'étranger. En revanche, si les rendements sont encaissés dans un État qui ne participe pas à l'EAR, une déclaration correcte des impôts sur le revenu et sur la fortune ne peut pas être garantie. Les personnes physiques domiciliées en Suisse disposeraient d'une troisième option: restructurer leur portefeuille de titres et percevoir avant tout des rendements de placements dont l'imposition n'est pas garantie par l'impôt anticipé (rendements de participations étrangères). Dans un tel cas, une déclaration correcte des revenus n'est pas assurée, même si la relation clientèle demeure en Suisse.

4.2.2 Charges administratives

La réforme implique des coûts de mise en œuvre élevés pour les agents payeurs. Les informations permettant de quantifier la charge administrative font défaut, mais celle-ci devrait varier fortement en fonction de l'agent payeur. Elle dépend notamment des facteurs suivants:

- **Taille de l'établissement:** plus l'établissement est grand, plus la dégressivité des coûts fixes est importante.
- **Caractère international de l'établissement:** les agents payeurs sont déjà les sujets d'un impôt anticipé dans d'autres pays (ch. 1.4). L'expérience acquise dans ce cadre peut être utilisée pour réduire les coûts liés à l'impôt anticipé suisse fondé sur le principe de l'agent payeur.
- **Portefeuille de clients et orientation nationale de l'établissement:** à l'avenir, les agents payeurs devront faire une distinction entre les clients suisses et étrangers.

La charge correspondante est plus ou moins faible en fonction de l'orientation de l'agent payeur (p. ex. accent sur les investisseurs suisses).

Enfin, l'ampleur des coûts de mise en œuvre dépendra aussi des modalités du projet concret qui sera approuvé dans le cadre du message et par le Parlement. Le présent projet de réforme prévoit que la Confédération compense en partie les coûts initiaux des agents payeurs, qui pourront, à ce titre, conserver pendant une période limitée une partie de l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur (ch. 3, art. 70e, al. 2). Après la mise en œuvre, les agents payeurs devront faire face à des coûts d'entretien et de maintenance des systèmes. De plus, leurs risques de responsabilité augmenteront.

Les débiteurs de la prestation imposable profiteront quant à eux d'un allègement de la charge administrative, l'impôt anticipé devant désormais être versé par les agents payeurs. L'AFC verra également sa charge administrative allégée, puisque le nombre de demandes de remboursement émanant de requérants étrangers et de personnes morales sises en Suisse devrait diminuer. Toutefois, comme les demandes concernent en majeure partie (aussi) des rendements de participations suisses, cet allègement sera sans doute faible.

Pour les cantons, qui sont chargés du remboursement de l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse, il faut s'attendre en revanche à une augmentation de la charge liée au contrôle. Dans le cadre du principe de l'agent payeur, le type de rendement n'est pas seul déterminant: le domicile de l'agent payeur l'est aussi, les agents payeurs étrangers ne versant pas l'impôt anticipé. En outre, l'extension de la fonction de garantie augmentera le volume des remboursements. La complexification de la procédure de remboursement et l'accroissement du volume engendreront des risques fiscaux.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

En matière d'impôt anticipé, la Confédération dispose d'une compétence législative étendue (art. 132, al. 2, de la Constitution [Cst.]³⁷).

La Cst. ne fixe aucune exigence particulière quant à l'aménagement de l'impôt anticipé. De ce fait, le législateur dispose d'une importante marge de manœuvre, tant que les principes prévus à l'art. 127, al. 1, Cst. sont respectés, ce qui est le cas, étant donné que la loi définit le sujet fiscal, l'objet de l'impôt, la base de calcul et le calcul de l'impôt.

Au vu de la fonction de garantie, il est adéquat de limiter, comme le prévoit le principe de l'agent payeur, le champ d'application de l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Pour les personnes morales sises en Suisse, le principe de l'autorité du bilan* remplit la fonction de garantie (ch. 3; art. 5a P-LIA). Pour les investisseurs institutionnels, qui sont, en règle générale, exonérés de l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice, il n'existe aucun besoin de garantie.

Glossaire

Activités de financement	Les activités de financement comprennent en l'occurrence la levée de fonds par une entreprise, sur le marché des capitaux de tiers ou sur le marché des capitaux propres.
Agent payeur	Est considéré comme agent payeur quiconque verse aux bénéficiaires des rendements soumis à l'impôt anticipé. Les agents payeurs sont en premier lieu les banques auprès desquelles les investisseurs détiennent un dépôt. Cependant, la notion peut également englober d'autres personnes, en particulier les débiteurs de prestations imposables, les gérants de fortune ou les trustees. Il faut toujours que l'agent payeur verse les rendements dans le cadre de son activité commerciale. Les opérations entre particuliers n'entrent donc pas en ligne de compte.
<i>Bail-in bonds</i>	<p>Les <i>bail-in bonds</i> ont été inscrits dans la législation sur les banques le 1^{er} juillet 2016. Ce sont des instruments de dette destinés à absorber les pertes en présence de mesures en cas d'insolvabilité et servant de volant de capital supplémentaire aux banques. Il s'agit d'obligations d'emprunt qui, en cas (de risque) d'insolvabilité, peuvent être réduites ou converties en capitaux propres dans le cadre d'une procédure d'assainissement ordonnée par l'autorité de régulation. À la différence des CoCo, pour lesquels les organes de la société doivent veiller à ce que des actions soient disponibles en cas de conversion, c'est, dans les <i>bail-in bonds</i>, l'autorité de régulation, agissant en qualité d'autorité chargée de l'assainissement, qui décide de créer les actions pour les attribuer aux créanciers en compensation de la réduction de leur créance, l'ancien capital social ayant été préalablement amorti.</p> <p>Selon les dispositions de droit prudentiel, l'autorité de régulation peut autoriser les <i>bail-in bonds</i> non seulement en tant qu'obligations d'emprunt, mais aussi en tant qu'emprunts consentis à des conditions analogues.</p>
Banque (au sens de la LIA)	<p>L'expression «banque ou caisse d'épargne» s'applique à quiconque s'offre publiquement à recevoir des fonds portant intérêt ou accepte de façon constante des fonds contre intérêt (les caisses d'épargne d'entreprise et les associations d'épargne n'entrent pas dans cette catégorie).</p> <p>Les banques sont actives essentiellement dans le domaine financier et acceptent à titre professionnel des dépôts du public ou s'offrent publiquement pour les obtenir. Elles doivent avoir obtenu une autorisation de l'autorité de régulation pour commencer leur activité commerciale et sont soumises à la surveillance prudentielle de cette dernière. En général, les banques disposent également d'une autorisation de négociants en valeurs mobilières.</p>

But fiscal	Dans le présent contexte, le but fiscal vise principalement à obtenir des recettes pour l'État. Dans les relations avec des investisseurs étrangers, l'impôt anticipé a pour but premier d'engendrer des recettes fiscales (impôt résiduel). En revanche, dans les relations nationales, il poursuit en premier lieu une fonction de garantie (cf. «fonction de garantie»).
CoCo	Les CoCo (<i>contingent convertibles</i>) sont des emprunts à conversion obligatoire; ils sont convertis en capitaux propres (le plus souvent des actions) de la banque concernée lorsque se produit un événement déclencheur déterminé, appelé <i>trigger</i> , qui a été défini au préalable dans les conditions d'émission. Avant leur conversion, les CoCo sont des capitaux de tiers pouvant être pris en compte en tant que capital propre sous l'angle du droit prudentiel. Ils ont été inscrits dans la loi sur les banques le 1 ^{er} mars 2012, lors de l'introduction du régime TBTF.
Déduction pour autofinancement	Cette déduction permet de déduire des intérêts notionnels du bénéfice imposable sur une partie du capital propre. La loi prévoit que seuls les cantons qui présentent une charge effective de l'impôt de 18,03 % aux niveaux fédéral, cantonal et communal peuvent introduire cette déduction. À l'heure actuelle, seuls les cantons de Zurich et du Tessin satisfont à cette exigence. Le canton de Zurich a introduit la déduction pour autofinancement le 1 ^{er} janvier 2020. Cet instrument a été introduit dans le cadre de la RFFA.
Dépôt	Dans le présent contexte, un dépôt désigne une possibilité de garde de papiers-valeurs auprès d'un fournisseur de services financiers (souvent une banque), généralement contre rémunération.
Dépôt à vue	Dans le domaine du crédit, les dépôts à vue désignent des avoirs bancaires pour lesquels aucune durée ou aucun délai de préavis n'ont été convenus.
Échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR)	Le 15 juillet 2014, le Conseil de l'OCDE a approuvé la nouvelle norme internationale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (norme EAR). À ce jour, plus de 100 États, parmi lesquels tous les principaux centres financiers, se sont engagés à reprendre cette norme. La Suisse s'est également engagée à appliquer l'EAR. La norme EAR prévoit que certaines banques, certains instruments de placement collectif et certaines sociétés d'assurance collectent des renseignements financiers relatifs à leurs clients ayant leur résidence fiscale à l'étranger. Ces renseignements comprennent tous les types de revenus de capitaux ainsi que le solde des comptes. Ils sont transmis à l'AFC, qui les communique ensuite aux autorités fiscales étrangères compétentes pour les clients concernés. Cette transparence vise à éviter que du

	substrat fiscal échappe au fisc d'un pays par sa dissimulation à l'étranger.
Ensemble de biens de caractère semblable	Les ensembles de biens de caractère semblable sont des PCC qui n'entrent pas dans le champ d'application de la LPCC, mais présentent la fonction économique d'un PCC (cf. «placements collectifs de capitaux»).
Fiduciaire (rapports fiduciaires)	<p>Dans un contrat fiduciaire, le fiduciaire est chargé d'exécuter une opération en son nom propre, mais dans l'intérêt et pour le compte du mandant. La fiducie classique repose sur un contrat, qui n'est cependant pas spécifiquement réglé par la loi (contrat innommé). Le consentement du fiduciaire est nécessaire à l'établissement des rapports contractuels. Selon l'avis majoritaire actuellement, les rapports fiduciaires constituent un type de contrat auquel s'appliquent, au moins en partie, les règles du droit du mandat. L'opération de base est donc normalement un mandat.</p> <p>Pour les impôts sur le revenu et sur la fortune, les rendements réalisés dans le cadre de rapports fiduciaires sont en principe attribués au fiduciant (mandant).</p>
Financement au sein du groupe	<p>Dans un financement au sein du groupe, les sociétés d'un groupe obtiennent des fonds d'autres parties du groupe. Cependant, comme ces dernières peuvent se procurer des fonds à l'interne (via des bénéfices non distribués) ou à l'extérieur, le financement au sein du groupe correspond dans certains cas à un financement externe au groupe indirect et ne s'en distingue que par le fait que le capital n'est pas directement emprunté par l'unité qui obtient finalement les fonds. C'est souvent la meilleure notation de la société emprunteuse qui est à l'origine de cette voie indirecte.</p> <p>En l'occurrence, le financement au sein du groupe englobe la gestion centralisée de la trésorerie et la trésorerie.</p>
Financement externe au groupe	Dans un financement externe au groupe, l'entreprise se finance auprès de tiers. Pour un tel financement, elle peut faire appel au marché (p. ex. émission d'une obligation ou augmentation de capital) ou à des banques (p. ex. octroi d'une ligne crédit par sa banque). Le financement externe au groupe peut faire partie de la trésorerie.
Fonction de garantie	La perception de l'impôt anticipé auprès des investisseurs domiciliés en Suisse ne vise pas directement à engendrer des recettes pour l'État, mais à garantir les impôts sur le revenu et sur la fortune. Le contribuable a droit au remboursement s'il déclare correctement le rendement et l'élément de fortune dont il provient dans le cadre des impôts sur le revenu et sur la fortune et si toutes les autres conditions sont remplies (dans

	<p>le contexte suisse, cf. art. 21 ss LIA). Pour les personnes morales, la condition est une comptabilisation correcte aux fins des impôts sur le capital et sur le bénéfice.</p> <p>Pour le contribuable qui omet la déclaration ou la comptabilisation ou encore qui ne remplit pas une autre condition, l'impôt anticipé constitue une charge définitive, qui vient s'ajouter à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur le bénéfice.</p>
Fonds	Cf. «placements collectifs de capitaux».
Gestion centralisée de la trésorerie (<i>cash pooling</i>)	<p>L'expression «gestion centralisée de la trésorerie» désigne une compensation des liquidités au sein d'un groupe de sociétés qu'assume une société centrale du groupe (dans bien des cas la société mère). Par une gestion financière ciblée, les liquidités excédentaires sont retirées à des sociétés du groupe ou les liquidités nécessaires mises à leur disposition. Il existe différents types de gestion centralisée de la trésorerie. Parfois, la centralisation des liquidités est effective, mais il est aussi concevable qu'elle soit purement comptable.</p> <p>La gestion centralisée a pour but d'optimiser la gestion des liquidités: il s'agit d'une part de mettre les liquidités nécessaires à disposition des unités du groupe; d'autre part, de permettre une optimisation des coûts afférents à l'emprunt de fonds étrangers. La gestion centralisée de la trésorerie se concentre sur le financement au sein d'un groupe et fait partie de sa trésorerie (cf. «trésorerie»).</p>
Impôt à la source	<p>En droit fiscal, l'expression «imposer à la source» signifie que ce n'est pas le bénéficiaire du montant imposable qui doit payer l'impôt, mais son débiteur. Il s'agit donc d'une procédure dans laquelle le débiteur d'une prestation imposable retient directement l'impôt, qu'il verse ensuite aux autorités fiscales.</p> <p>En Suisse, la perception à la source s'applique pour l'impôt anticipé et, dans des cas déterminés, pour l'imposition du revenu de personnes physiques.</p> <p>Un impôt à la source peut être perçu selon le principe du débiteur ou selon le principe de l'agent payeur.</p>
Impôt résiduel	<p>L'impôt résiduel est l'impôt à la source prélevé dans le cadre des placements de capitaux internationaux que le pays peut conserver définitivement en vertu de la CDI applicable. Il varie selon le type de placement et l'État partenaire. De nombreuses CDI prévoient un taux nul pour les revenus d'intérêts, ce qui permet aux investisseurs domiciliés à l'étranger de récupérer intégralement l'impôt anticipé. Pour les rendements de participations, il arrive souvent que les CDI ne prévoient qu'un remboursement partiel et que, partant, l'État percevant l'impôt à la source conserve un impôt résiduel.</p>

Intérêts courus	<p>Les intérêts courus sont les intérêts accumulés depuis la dernière échéance ordinaire des intérêts, mais non encore échus lors de la vente d'une obligation. Ils sont compris dans le prix de vente et payés au vendeur par l'acheteur. Les intérêts courus comprennent donc la rémunération pour la période comprise entre la dernière échéance des intérêts et l'aliénation de l'obligation. Les intérêts courus relevant de la fortune privée sont en principe exonérés. À la date du paiement des intérêts, l'acheteur de l'obligation doit aussi soumettre à l'impôt sur le revenu l'ensemble des intérêts courus.</p>
Marché des capitaux de tiers	<p>Le marché des capitaux de tiers est une partie du marché des capitaux. Les capitaux de tiers comprennent, dans le présent contexte, les dettes des entreprises. Ce sont en l'occurrence avant tout les obligations et les autres placements portant intérêts (p. ex. les avoirs bancaires) qui sont pertinents.</p>
Marché des capitaux propres	<p>Le marché des capitaux propres est une partie du marché des capitaux. Le capital propre correspond à la différence positive entre la fortune et les dettes. Les actions et les bons de participation en font partie. À certaines conditions, d'autres formes de financement peuvent aussi être qualifiées de capital propre au sens fiscal. En l'espèce, les droits de participation revêtent cependant une importance centrale.</p>
Obligation	<p>La définition de l'obligation utilisée dans le droit fiscal est plus étendue que celle utilisée dans le droit des papiers-values. Selon cette définition, les obligations sont des reconnaissances de dettes écrites se rapportant à des montants fixes, émises aux mêmes conditions en plusieurs exemplaires et visant l'obtention collective de capitaux, la création d'occasions collectives de placement ou la consolidation d'engagements; elles servent à légitimer le créancier dans l'exercice de son droit ou lors du transfert de la créance. Elles se distinguent par des conditions différentes, notamment par leur durée, leur monnaie d'émission et leur rémunération, laquelle peut être fixe, variable ou structurée (dépendante d'événements déterminés). Le créancier de l'obligation a droit au remboursement de la valeur nominale, le cas échéant en plus d'une rémunération.</p> <p>Les obligations d'emprunt sont des titres émis en plusieurs exemplaires à des conditions identiques. Les obligations constituent des opérations de crédit uniformes et fermées. Les obligations de caisse sont des titres émis de manière continue en plusieurs exemplaires à des conditions variables. En général, les obligations d'emprunt entrent dans la définition fiscale de l'obligation à partir de 10 titres, les obligations de caisse à partir de 20 titres. Les rapports de dettes individuels ne sont généralement pas qualifiés d'obligations.</p>

	<p>Dans la pratique, on rencontre d'autres types d'obligations. Il existe également des rapports de dettes combinés avec d'autres composantes (p. ex. avec des futures ou des options). Les instruments TBTF (cf. «instruments TBTF») sont des exemples de produits de ce genre. Leur traitement fiscal dépend de la possibilité de déterminer les composantes de l'obligation. Si tel est le cas, cette partie est traitée comme une obligation. En revanche, s'il n'est pas possible de déterminer les différentes composantes, l'ensemble du produit est, en général, imposé en tant qu'obligation.</p>
<p>Paiement compensatoire</p>	<p>Conformément aux modifications proposées, les paiements compensatoires constituent, dans le présent contexte, des rendements tirés de produits structurés (cf. «produits structurés»).</p>
<p>Placements collectifs de capitaux, PCC</p>	<p>La notion de PCC englobe les PCC selon la LPCC et ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi (ensembles de biens de caractère semblable).</p> <p>La LPCC règle quatre formes de PCC: les fonds de placement reposant sur une base contractuelle et ceux qui sont organisés, sur une base sociale, en personnes morales (SICAV et SICAF) ou en sociétés de personnes revêtant la forme de sociétés en commandite de placements collectifs (SCmPC). Ces formes de placement ont pour but exclusif le placement collectif de capitaux. Ne sont notamment pas soumises à la LPCC les institutions, auxiliaires ou non, de la prévoyance professionnelle, y compris les fondations de placement. Selon la LPCC, sont considérés comme PCC suisses les PCC susmentionnés autorisés par l'autorité de régulation.</p> <p>Un PCC (y c. un ensemble de biens de caractère semblable) se caractérise avant tout par un placement collectif qui satisfait les besoins de l'ensemble des investisseurs à des conditions égales. En général, les investisseurs ne peuvent pas participer aux décisions ou ne le peuvent que dans une mesure très limitée. Le capital est collecté par un appel au public. Les PCC peuvent être ouverts ou fermés. La fortune est en général gérée pour le compte des investisseurs par une direction du fonds indépendante des investisseurs (gestion par des tiers). Dans toutes les formes, les investisseurs ont droit au remboursement des apports qu'ils ont effectués, les parts n'ayant pas de valeur nominale. La distribution des PCC est souvent autorisée et approuvée par une autorité de régulation. Lors de l'émission des PCC, les conditions de placement et les informations sur l'émetteur sont généralement publiées. La durée d'un PCC est régulièrement limitée. Du point de vue organisationnel, le PCC dispose en général d'un gestionnaire des placements, d'une banque dépositaire, etc. Il n'est pas néces-</p>

	<p>saire qu'un ensemble de biens de caractère semblable satisfasse à toutes les caractéristiques mentionnées pour être qualifié de PCC. Ce qui est déterminant, c'est l'aspect économique du cas d'espèce.</p> <p>Constituent des ensembles de biens de caractère semblable notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les portefeuilles collectifs internes: on les rencontre le plus souvent au sein des banques et ils ne s'adressent pas à des investisseurs externes. Ils servent à réduire les risques dans la gestion de fortune. Même si le placement en commun occupe ici une place quelque peu secondaire, l'application du principe de la répartition des risques dans l'activité de placement les rapproche considérablement des PCC du point de vue économique; ▪ les produits structurés gérés activement: s'ils sont gérés activement, les produits structurés présentent de grandes similitudes avec les PCC. Il est donc adéquat de les traiter fiscalement comme des PCC (cf. «produits structurés»); ▪ les produits structurés qui détiennent des parts de PCC: dans ce cas, le produit structuré réplique les rendements dégagés par le PCC. Il est donc adéquat d'appliquer à de tels produits les dispositions sur les PCC. <p>Les rendements des PCC sont attribués directement aux investisseurs aux fins de l'impôt sur le revenu et sont donc imposés l'année où ils ont été réalisés.</p>
Portefeuilles collectifs internes	Ils constituent une forme de PCC (cf. «placements collectifs de capitaux»).
Principe de l'agent payeur	Un impôt à la source perçu selon ce principe est retenu par un agent payeur. Partant, il est déterminant, pour la perception de l'impôt anticipé, que l'agent payeur soit établi en Suisse.
Principe de l'autorité du bilan	Le bénéfice imposable d'une société de capitaux ou d'une société coopérative est en principe le bénéfice net résultant des comptes annuels établis correctement en vertu des règles du droit commercial. On peut s'écarter du bénéfice déterminé selon le droit commercial si la comptabilité n'a pas été tenue correctement ou si le droit fiscal prévoit des normes correctives.
Principe de précision de la base légale	Une norme pénale doit être suffisamment déterminée. La loi doit être rédigée de manière suffisamment précise pour qu'un citoyen puisse s'y conformer et prévoir avec un degré de certitude approprié les conséquences d'un comportement donné.

Principe du débiteur	<p>L'impôt anticipé est actuellement perçu auprès du débiteur de la prestation imposable, donc à la source. Il s'ensuit que, pour la perception de l'impôt, il est déterminant que le débiteur ait son siège en Suisse, car ce n'est qu'à cette condition que l'impôt anticipé peut être opérant. On citera à titre d'exemple une entreprise qui émet une obligation et qui verse les intérêts en découlant à des investisseurs. Elle doit verser à l'AFC 35 % d'impôt anticipé sur les intérêts payés. Les investisseurs domiciliés en Suisse ont ensuite droit au remboursement. Pour les investisseurs domiciliés à l'étranger, les modalités de remboursement dépendent des CDI.</p> <p>L'impôt anticipé étant perçu à la source, il n'est pas nécessaire que le débiteur de la prestation connaisse la personne de l'investisseur (anonymat de la perception de l'impôt anticipé). Dans de nombreux cas, notamment pour les titres au porteur, il ne dispose pas de cette information.</p>
Procédure d'affidavit	<p>Les investisseurs étrangers qui détiennent des parts dans un PCC suisse ont droit au remboursement de l'impôt anticipé retenu sur les rendements des parts si ces rendements proviennent pour 80 % au moins de sources étrangères. À certaines conditions, l'impôt anticipé peut ne pas être retenu dès le début, ce qui supprime la procédure de remboursement.</p> <p>Cette procédure s'explique par le fait que, pour l'impôt sur le revenu, les rendements des PCC sont directement attribués aux investisseurs. Et, pour les rendements étrangers, le droit d'imposition appartient normalement à l'État de résidence des investisseurs. La renonciation à la perception (et au remboursement) de l'impôt anticipé constitue donc une simplification administrative pour les investisseurs. Des investissements suisses sont possibles à hauteur de 20 % au maximum. Dans ce cas, la Suisse renonce à une partie de l'impôt résiduel, en particulier pour les rendements de participations. Cette solution est cependant adéquate pour des raisons pratiques.</p>
Produits structurés	<p>On entend en général par «produits structurés» toutes les créances portant sur des prestations en argent ou en nature pour lesquelles le remboursement du capital initialement investi et/ou la rémunération pour la mise à disposition du capital sont garantis totalement ou partiellement ou pour lesquelles le montant du remboursement et/ou de la rémunération dépendent d'un événement incertain (en règle générale, la performance d'un ou de plusieurs sous-jacents). Le paiement que reçoit la personne qui investit dans un produit structuré pour un rendement qui lui échappe est appelé paiement compensatoire.</p> <p>Selon la réforme proposée par le Conseil fédéral, seuls sont soumis à l'impôt anticipé les paiements compensatoires qui</p>

	<p>répliquent un intérêt. Les paiements compensatoires pour les rendements de participations ne sont pas considérés comme des rendements de produits structurés. En outre, ne sont réputés rendements au sens des modifications proposées que les paiements compensatoires issus de produits structurés qui ne sont pas gérés activement. C'est le cas lorsque les décisions en matière de placement reposent sur des critères objectifs définis préalablement qui ne peuvent être modifiés. La composition des sous-jacents du produit structuré demeure alors inchangée pendant toute la durée. En revanche, si les titres sous-jacents sont gérés activement et qu'ils sont notamment échangés ou étendus, le produit doit être traité comme un PCC.</p> <p>Les paiements compensatoires sont soumis à l'impôt sur le revenu à la date de la distribution.</p>
<p>Projet «Lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices» (BEPS)</p>	<p>Par «érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices», on entend des stratégies d'entreprises multinationales qui visent à réduire au minimum la charge fiscale au niveau international, par exemple en aménageant les prix de transfert pour les échanges de prestations au sein du groupe et/ou en exploitant les conflits de qualification.</p> <p>Le projet BEPS de l'OCDE a pour but de lutter au niveau mondial contre les transferts et les réductions de bénéfices. Il s'agit d'endiguer les mesures d'optimisation fiscale, certes légales, mais considérées comme agressives, prises par les entreprises multinationales.</p>
<p>Réduction pour participations</p>	<p>Il existe une réduction d'impôt pour les bénéfices qui sont distribués à des sociétés de capitaux et à des sociétés coopératives assujetties à l'impôt en Suisse par des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives suisses et étrangères (réduction pour participations).</p> <p>Pour bénéficier de cette réduction, il faut que la société de capitaux ou la coopérative:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ possède 10 % au moins du capital-actions ou du capital social d'une autre société; ▪ participe pour 10 % au moins au bénéfice et aux réserves d'une autre société; ▪ détienne des droits de participation d'une valeur vénale de 1 million de francs au moins. <p>L'impôt sur le bénéfice est réduit proportionnellement au rapport entre le rendement net des droits de participation et le bénéfice net total imposable.</p> <p>La réduction pour participations suit donc le système de l'exonération indirecte des rendements des participations. Elle sert à atténuer l'imposition économique multiple au sein des</p>

	groupes de sociétés, de façon que les mêmes bénéficiaires ne soient pas pris en compte plusieurs fois.
Retenue d'impôt supplémentaire USA	<p>La personne qui, en sa qualité de «<i>qualified intermediary</i>» (en général une banque), reçoit en Suisse pour le compte de tiers, de la part de sociétés américaines ou de leurs agents payeurs, des dividendes qui ont déjà été réduits, en tout ou en partie, de l'impôt à la source américain en vertu de la CDI entre la Suisse et les États-Unis doit déduire une retenue d'impôt pour les bénéficiaires résidents de Suisse et la verser à l'AFC. Une obligation analogue existe pour les intérêts américains, pour lesquels une retenue d'impôt supplémentaire doit également être versée.</p> <p>La retenue d'impôt supplémentaire pour les investisseurs domiciliés en Suisse assure donc la même fonction de garantie que l'impôt anticipé, qui est inopérant pour les rendements étrangers. Les contribuables qui déclarent ou comptabilisent correctement les rendements de capitaux américains peuvent récupérer cette retenue d'impôt. Un solde éventuel provenant de la retenue d'impôt supplémentaire revient à raison de 90 % à la Confédération et à raison de 10 % aux cantons.</p> <p>La retenue d'impôt supplémentaire est donc un impôt à la source perçu selon le principe de l'agent payeur.</p>
Sous-jacent	Est réputé sous-jacent un papier-valeur ou d'autres valeurs patrimoniales sur la base desquelles se mesure le rendement d'un placement déterminé.
Thésaurisation	<p>Les rendements réalisés par un PCC peuvent être soit effectivement distribués aux investisseurs soit thésaurisés. En cas de thésaurisation, les rendements du PCC sont investis dans des placements supplémentaires, donc réinvestis. Il n'y a donc aucun versement aux investisseurs.</p> <p>Les rendements réalisés par un PCC sont directement attribués aux investisseurs aux fins de l'impôt sur le revenu. En cas de thésaurisation, la valeur de la part de fonds augmente à hauteur du réinvestissement. Cette augmentation de valeur est soumise aux impôts sur le revenu et sur la fortune.</p>
<i>Too big to fail</i> (TBTF)	<p>Afin de limiter au minimum les mesures étatiques de sauvetage des banques d'importance systémique et de réduire les conséquences financières pouvant en résulter pour les contribuables, la Suisse a édicté une réglementation TBTF ciblée.</p> <p>Quatre mesures sont prévues pour réduire la probabilité de défaillance des banques d'importance systémique et améliorer leur capacité d'assainissement et de liquidation:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ augmentation des fonds propres: les banques d'importance systémique sont tenues de relever le niveau de leurs fonds propres pour couvrir d'éventuelles pertes; ▪ amélioration des liquidités: un régime de liquidités particulier améliore la résistance de la banque face à un choc de liquidités; ▪ planification de la stabilisation et de l'assainissement ou de la liquidation: les banques doivent se préparer en temps utile à assurer la gestion des crises. Un plan d'urgence doit garantir la poursuite des prestations d'importance systémique en cas d'insolvabilité; ▪ dispositions relatives à l'insolvabilité des banques: les instruments juridiques pour assurer l'assainissement et la liquidation des établissements financiers ont été adaptés. <p>La législation TBTF permet notamment d'obliger les banques soumises à l'autorité de régulation à émettre des CoCo, des <i>write-off bonds</i> et des <i>bail-in bonds</i>, afin de renforcer leur base de fonds propres ou de satisfaire aux exigences en matière de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes.</p>
Trésorerie	<p>La trésorerie d'un groupe de sociétés comprend non seulement la gestion centralisée de la trésorerie, mais aussi le pilotage central de l'ensemble des activités financières. Ainsi, l'unité de trésorerie gère par exemple l'emprunt de capitaux sur le marché et les paiements des bénéficiaires aux investisseurs ou optimise les flux de paiements et les relations avec les banques.</p> <p>Une unité de trésorerie centrale a pour but de réduire au minimum les risques et les coûts tout en optimisant les conditions des activités de financement pour l'ensemble du groupe.</p>
Trust	<p>Par trust, on entend les relations juridiques créées par le constituant (<i>settlor</i>), par acte entre vifs ou pour cause de mort, lorsque des biens ont été placés sous le contrôle d'un trustee dans l'intérêt d'un bénéficiaire ou dans un but déterminé. Bien que le trust ne soit pas inscrit dans le droit suisse, un trust constitué sous un droit étranger est reconnu en Suisse en raison d'engagements internationaux.</p> <p>Le trustee est propriétaire au sens du droit civil des biens du trust, qui constitue cependant une masse distincte par rapport à sa fortune privée. Il a le pouvoir et l'obligation d'administrer, de gérer ou de disposer des biens selon les termes du trust et les règles particulières qui lui sont imposées par la loi.</p>

	<p>Le traitement fiscal du trust dépend de sa forme. Parfois, les rendements sont directement imputés au constituant et/ou aux bénéficiaires. Parfois, ils ne sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu qu'à la date de leur distribution par le trust.</p>
<p>Versement compensatoire</p>	<p>Le versement compensatoire est une indemnité que l'emprunteur doit payer au prêteur pour le bénéfice dont le prêteur est privé en raison du prêt d'un placement (p. ex. droits de participation). Le prêteur cède son placement à un emprunteur sans renoncer au rendement qui en découle. Habituellement, l'emprunteur cède à son tour ce placement. C'est le cas lorsqu'il aliène le titre sans en avoir été propriétaire auparavant. Si un rendement frappé de l'impôt anticipé échoit pendant la durée du prêt, ce rendement original revient au dernier détenteur. Celui-ci a droit au remboursement de l'impôt anticipé retenu.</p> <p>On rencontre divers types de versements compensatoires: le transfert d'un versement compensatoire proprement dit (pour une opération unique [<i>«long borrowing»</i>]), le transfert d'un versement compensatoire pour le rendement (en cas d'opérations de prêts multiples) ou le versement financé par le prêteur lui-même (en cas d'aliénation). En l'occurrence, seul le versement compensatoire financé par l'emprunteur lui-même est considéré comme versement compensatoire. Le transfert d'un versement compensatoire proprement dit (pour une opération unique [<i>«long borrowing»</i>]) et le transfert d'un versement compensatoire pour le rendement (en cas d'opérations de prêts multiples) ne sont pas considérés comme tels.</p>
<p><i>Write-off bonds</i></p>	<p>Les <i>write-off bonds</i> ou emprunts assortis d'un abandon de créance ne sont pas convertis en fonds propres, mais amortis lorsque se produit un événement déclencheur déterminé (<i>trigger</i>, comme pour les CoCo). L'abandon de créance ne constitue pas une option en cas de crise, mais elle a été choisie à l'origine par l'émetteur à titre de variante. Selon la forme juridique de l'établissement émetteur (notamment une collectivité de droit public ou une société coopérative), l'impossibilité d'une conversion en capital social impose le choix de cette variante.</p> <p>Avant l'amortissement, les <i>write-off bonds</i> constituent, du point de vue du droit fiscal, des capitaux de tiers. Sous l'angle du droit prudentiel, ils peuvent être imputés aux fonds propres.</p> <p>Ils ont été inscrits dans la loi sur les banques le 1^{er} mars 2012, lors de l'introduction du régime TBTF.</p>

Annexe: projet relatif aux dispositions centrales de l'ordonnance

Le tableau ci-après expose les dispositions d'exécution prévues par le Conseil fédéral en lien avec les modifications proposées de la LIA. Il vise à assurer la transparence et la bonne compréhension du projet. Le moment venu, toutes les adaptations au niveau des ordonnances feront l'objet d'une consultation.

	Dispositions possibles de l'ordonnance	Commentaires
Définitions	<p>¹ Sont considérées comme agents payeurs les personnes physiques et morales qui, dans le cadre de leur activité commerciale, virent, imputent, créditent ou versent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • des rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. a, c, e et i, de la loi, y compris des rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés aux let. f à h, • des rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. j, de la loi, y compris des rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à la let. f. <p>À défaut de la déclaration du débiteur de la prestation imposable prévue à l'art. 20b, al. 1, de la loi, la qualification d'agent payeur est exclue.</p>	<p>Le présent alinéa précise l'art. 9, al. 1^{bis}, de la loi: toutes les personnes physiques et morales domiciliées en Suisse qui, dans le cadre de leur activité commerciale, virent, imputent, créditent ou versent des rendements soumis au principe de l'agent payeur deviennent des agents payeurs, donc aussi les fiduciaires et les trustees domiciliés en Suisse, par exemple.</p>

	<p>² Sont notamment considérés comme des agents payeurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les placements collectifs au sens de la LPCC; b. les ensembles de biens de caractère semblable qui présentent économiquement le caractère d'un placement collectif de capitaux au sens de la let. a sans entrer cependant dans le champ d'application matériel de la LPCC. 	<p>Dorénavant, toutes les formes de PCC seront soumises à l'impôt anticipé, et pas uniquement les PCC couverts par la LPCC. L'égalité de traitement entre les placements directs et indirects sera ainsi garantie (ch. 2.1.3). En l'occurrence, il s'agit d'une précision de la définition inscrite à l'art. 4, al. 1, let. f et g, de la loi. Le glossaire fournit une définition détaillée, identique à celle qui pourrait figurer dans une ordonnance administrative.</p>
<p>Versements compensatoires (perception)</p>	<p>¹ Pour les versements compensatoires visés à l'art. 4, al. 1, let. i et j, de la loi, l'obligation fiscale incombe à l'agent payeur sis en Suisse du débiteur ou, à défaut, au débiteur du versement compensatoire.</p> <p>² Si des versements compensatoires provenant de participations (art. 4, al. 1, let. j, de la loi) sont virés, imputés, crédités ou versés, le dernier agent payeur sis en Suisse perçoit l'impôt</p>	<p>Cet alinéa apporte une précision à l'art. 10, al. 2, de la loi. Il est ainsi clair que c'est l'agent payeur du débiteur de la prestation imposable qui perçoit l'impôt anticipé sur les paiements compensatoires. Habituellement, c'est celui du bénéficiaire de la prestation imposable. Cependant, seul l'agent payeur du débiteur est à même d'identifier un versement compensatoire comme tel. Si l'on se fondait sur l'agent payeur du bénéficiaire, il arriverait donc souvent que l'impôt anticipé ne soit pas retenu. Afin que la perception de l'impôt soit garantie même dans le cas, improbable, de l'absence d'un agent payeur, l'obligation fiscale incombera subsidiairement au débiteur. Cette règle correspond, quant à son résultat, à la règle applicable aux placements portant intérêts qui ne sont pas gardés par un agent payeur, qui prévoit également que c'est le débiteur qui traite l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur (cf. commentaire de l'art. 9 P-LIA).</p> <p>Les versements compensatoires doivent être traités de la même manière que les rendements originaux. Par conséquent, l'exception dont bénéficient les personnes morales sises en Suisse ou les investisseurs étrangers ne s'applique pas aux versements compensatoires afférents à des rendements de participations</p>

	<p>anticipé, quel que soit le bénéficiaire de la prestation. L'exception prévue à l'art. 5d de la loi ne s'applique pas non plus.</p>	<p>suisse. Il est judicieux de le préciser dans l'ordonnance, étant donné que, pour les versements compensatoires afférents à des rendements de participations, l'obligation fiscale incombe à un agent payeur, contrairement à ce qui est habituel dans le principe du débiteur.</p>
<p>Trust (Perception)</p>	<p>Dans les liens avec un trust, si le trustee ne vire, n'impute, ne crédite ou ne verse pas</p> <ul style="list-style-type: none"> • les rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. a, c, e et i, de la loi, y compris les rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. f à h • les rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. j, de la loi, y compris les rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à la let. f, <p>et qu'une obligation fiscale au titre de l'impôt sur le revenu naît immédiatement pour le constituant ou pour le bénéficiaire, l'impôt anticipé échoit à la date de l'encaissement par le trust.</p>	<p>Il découle déjà de l'art. 9, al. 1^{bis}, de la loi que le trustee domicilié en Suisse devient un agent payeur. Cependant, l'état de fait réglé ici n'est pas couvert par le texte légal et, partant, constitue un cas d'application de l'art. 4, al. 6, de la loi. Le trustee est tenu de percevoir l'impôt anticipé également si les intérêts restent dans le trust, mais donnent immédiatement naissance à une obligation en matière d'impôt sur le revenu pour le constituant ou les bénéficiaires domiciliés en Suisse. Dans cette situation, c'est l'impôt anticipé qui suit l'impôt sur le revenu, et non l'inverse. C'est par exemple le cas des trusts pour lesquels le constituant ne s'est pas définitivement défait de sa fortune.</p>
<p>Usufruit (perception)</p>	<p>Si une relation d'usufruit est connue ou doit être connue de l'agent payeur soumis à l'impôt, l'impôt anticipé sur</p> <ul style="list-style-type: none"> • les rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1. let. a, c, e et i, de la loi, y compris les rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. f à h, 	<p>Cette disposition précise le bénéficiaire de la prestation visé à aux art. 5b, al. 1, let. e, et 5c, al. 3, P-LIA. En cas d'usufruit, les agents payeurs connaissent en principe l'usufruitier redevable de l'impôt sur le revenu du fait des dispositions en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et dans le domaine de l'EAR. Il se justifie donc d'exiger qu'ils perçoivent l'impôt anticipé en fonction de l'usufruitier. La fonction de garantie de l'impôt anticipé est ainsi assurée, l'usufruitier étant également assujetti aux impôts sur le revenu et sur la fortune.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • les rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. j, de la loi, y compris les rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à la let. f, <p>doit être perçu exclusivement si l'usufruitier est une personne physique domiciliée en Suisse.</p>	
<p>Débiteur suisse d'intérêts, d'obligations et d'avoirs de clients</p>	<p>¹ La déclaration visée à l'art. 20b, al. 1, de la loi doit être faite dans la forme prescrite par l'AFC.</p> <p>² Sont autorisés à faire la déclaration:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. l'émetteur suisse d'une obligation, d'une série de cédulas hypothécaires ou d'un avoir figurant au livre de la dette; b. les banques et caisses d'épargne suisses pour les avoirs de clients; c. le placement collectif suisse de capitaux qui vire, impute, crédite, verse ou thésaurise des rendements provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. a, c et i, de la loi, y compris les rendements de ce genre provenant des capitaux mobiliers visés à l'art. 4, al. 1, let. h. 	<p>L'art. 20b, al. 3, P-LIA prévoit que le Conseil fédéral règle les modalités lorsqu'un débiteur suisse veut appliquer le principe de l'agent payeur et non le principe du débiteur.</p> <p>L'al. 1 délègue la compétence de prescrire la forme de la déclaration à l'AFC. Cette dernière souhaite instaurer une procédure numérique.</p> <p>L'al. 2 précise les débiteurs suisses qui sont autorisés à faire la déclaration.</p>

³ La déclaration doit être faite au plus tard 60 jours après:

- a. la date d'émission pour les obligations, les séries de cédules hypothécaires, les avoirs figurant au livre de la dette et les placements collectifs de capitaux;
- b. la date de la première réception pour les avoirs des clients;

⁴ La déclaration est admise:

- a. par obligation, série de cédules hypothécaires et avoir figurant au livre de la dette;
- b. par banque ou caisse d'épargne pour les avoirs des clients;
- c. par placement collectif de capitaux.

⁵ La déclaration est irrévocable après l'échéance du délai fixé à l'al. 3; l'al. 6 est réservé.

⁶ L'AFC peut, sur demande, autoriser les banques et les caisses d'épargne à procéder à un changement en vertu de l'art. 20*b*, al. 1 et 2, de la loi. La demande doit être déposée au plus tard trois mois avant la fin de l'exercice avec effet pour l'exercice suivant.

L'al. 4 indique les objets pour lesquels une déclaration est admise. Afin d'éviter que la procédure de perception et la procédure de remboursement procurent du travail administratif supplémentaire aux agents payeurs et aux cantons, la déclaration n'est pas prévue pour chaque rendement d'intérêt. Ainsi, l'option pour le principe du débiteur ou de l'agent payeur choisie une fois par le débiteur s'applique par objet, par exemple par obligation émise pour les revenus d'intérêts et par banque ou par caisse d'épargne pour les avoirs bancaires. Pour un PCC, l'option s'applique à tous les rendements réalisés dans celui-ci.

La disposition définissant le caractère en principe irrévocable de la déclaration vise aussi à faciliter le traitement par les agents payeurs et les cantons.

Il est adéquat de prévoir, en dérogation à l'al. 5, une possibilité de révocation pour les banques et les caisses d'épargne. À défaut, l'établissement concerné serait lié pour toute la durée de son existence par une déclaration faite une fois.

	<p>⁷ L'AFC publie les objets définis à l'al. 4 pour lesquels la déclaration prévue à l'art. 20b, al. 1, de la loi a été faite.</p>	<p>La publication des déclarations simplifiera la perception et le remboursement pour les agents payeurs et les cantons.</p>
<p>Disposition transitoire relative à la déclaration</p>	<p>La déclaration visée à l'art. 20b, al. 1, de la loi peut être faite au plus tard trois mois avant la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. les obligations, séries de cédules hypothécaires et avoirs figurant au livre de la dette émis avant l'entrée en vigueur de la loi, dans la mesure où la durée résiduelle à compter de cette date est d'au moins trois années civiles; b. les placements collectifs de capitaux constitués avant l'entrée en vigueur de la loi; c. les avoirs des clients reçus avant l'entrée en vigueur de la loi. 	<p>Étant donné que, à la date de l'entrée en vigueur de la modification du ..., des revenus d'intérêts provenant de capitaux mobiliers préexistants entreront aussi dans le champ d'application du principe de l'agent payeur (art. 70e, al. 1, P-LIA), il faut régler les modalités de la déclaration nécessaire à cet effet. Pour les PCC et les avoirs de clients, la déclaration se réfère à l'établissement lui-même, qui, par conséquent, peut procéder lui-même à la déclaration. Pour les autres revenus d'intérêts, il se justifie d'imposer que leur durée résiduelle minimale soit d'au moins trois années civiles. Pour des durées résiduelles plus courtes, la charge administrative excéderait l'avantage.</p>
<p>Indemnité pour les agents payeurs</p>	<p>¹ L'indemnité visée à l'art. 70e, al. 2, de la loi s'élève à ... % de l'impôt anticipé versé par les agents payeurs.</p> <p>³ Les agents payeurs déduisent l'indemnité directement du montant d'impôt anticipé dû et l'indiquent dans leur décompte à l'AFC.</p>	<p>Il n'est pas possible, à ce jour, d'estimer les coûts de mise en œuvre supportés par les agents payeurs. Le Conseil fédéral proposera le montant de l'indemnité dans le cadre de la procédure de consultation sur la modification de l'ordonnance.</p> <p>Cette disposition vise, à l'instar de l'al. 1, à simplifier le traitement. Il en ressort clairement que seul l'impôt anticipé prélevé selon le principe de l'agent payeur doit être pris en compte dans le calcul de l'indemnité.</p>

