



28 octobre 2020

Consultation concernant la loi fédérale sur l'impôt anticipé (renforcement du marché des capitaux de tiers)

Rapport sur les résultats

Condensé

Contexte

L'impôt anticipé donne des résultats insatisfaisants pour la place économique suisse, notamment en ce qui concerne le marché des capitaux de tiers. Dans le même temps, l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts ne remplit que partiellement sa fonction de garantie.

L'exonération de l'impôt anticipé pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse permettra de renforcer le marché des capitaux de tiers. Cet effet sera accentué par la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. De plus, l'impôt anticipé sera étendu aux rendements d'intérêts étrangers pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. La procédure de consultation correspondante s'est déroulée du 3 avril au 8 juillet 2020.

Résultat de la consultation

Au total, 71 avis ont été reçus, dont ceux de tous les cantons, de huit partis (PBD, PDC, PLR, Les Libéraux-Radicaux, PS, Vert'libéraux, Les Verts, UDC, up!schweiz) et de 37 organisations.

Le renforcement du marché des capitaux de tiers induit par l'exonération de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse bénéficie d'un large soutien.

De nombreux participants à la consultation ne rejettent pas explicitement le renforcement de la fonction de garantie, mais ils émettent d'importantes réserves. Les principales critiques portent sur la complexité technique du projet et la charge administrative qui en découle ainsi que sur les difficultés ou l'impossibilité de sa mise en œuvre, notamment auprès des fonds et des produits structurés étrangers.

La plupart des participants approuvent la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Quatre la refusent, car la baisse des recettes est déraisonnable.

Presque tous les participants soulignent la complexité technique du projet et demandent des modifications ainsi que des simplifications.

- *Les risques de responsabilité et de règlement sont jugés excessifs. Les craintes concernent principalement les intérêts étrangers, les rendements d'intérêts obtenus indirectement grâce à un fonds et les produits financiers complexes (p. ex. produits structurés). Les critiques sont variées (manque d'information, absence de flux de paiement, etc.). Des participants réclament l'exclusion de certains intérêts, tandis que d'autres proposent des concepts alternatifs (p. ex. suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts ou abaissement du taux appliqué). Enfin, certains participants suggèrent une procédure de déclaration pour obtenir la garantie souhaitée. La déduction d'impôt relative à certains intérêts (p. ex. intérêts étrangers) serait alors remplacée par une déclaration de la banque à l'autorité fiscale.*
- *Les cantons sont chargés de rembourser l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Un impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur accroît la complexité de cette procédure de remboursement. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et 22 cantons redoutent que les efforts liés à la numérisation ne soient anéantis, et veulent que le contribuable soit contraint de remettre un relevé fiscal électronique pour attester le remboursement.*

Table des matières

1	Contexte	4
2	Grandes lignes du projet	4
3	Consultation	5
3.1	Procédure de consultation	5
3.2	Évaluation	5
4	Principaux résultats de la consultation	5
4.1	Objectifs du projet mis en consultation	5
4.2	Exigences	5
5	Évaluation des différents avis	6
5.1	Généralités sur l'impôt anticipé	6
5.2	Objectifs du projet	7
5.2.1	Renforcement du marché des capitaux de tiers.....	7
5.2.2	Renforcement de la fonction de garantie.....	8
5.3	Égalité de traitement entre les placements directs et indirects de capitaux	11
5.4	Autres remarques sur l'impôt anticipé	12
5.4.1	Impôts étrangers prélevés à la source.....	12
5.4.2	Numérisation, relevé fiscal électronique.....	13
5.4.3	Versements compensatoires.....	13
5.4.4	Remboursement des actions détenues à des fins de couverture.....	13
5.4.5	Hausse du taux de l'impôt anticipé.....	13
5.4.6	Encouragement des produits financiers durables (<i>green finance</i>).....	13
5.4.7	Droit d'option.....	14
5.4.8	Contrôle du remboursement (art. 57 ss LIA).....	14
5.5	Droit de timbre de négociation	14
5.6	Instruments <i>too big to fail</i>	15
5.7	Indemnisations / conséquences financières	16
5.8	Solutions étudiées, mais rejetées	18
5.8.1	Propositions de la CER-N.....	18
5.8.2	Renforcement des fonds propres.....	18
5.8.3	Mesures concernant l'impôt sur le bénéfice.....	19
5.9	Consultation du référentiel central	19
Annexe		20

Annexe

1 Contexte

L'impôt anticipé et le droit de timbre de négociation portent préjudice au marché suisse des capitaux de tiers. De plus, le système de l'impôt anticipé en vigueur comporte des lacunes au niveau de sa fonction de garantie.

- **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 attractives 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 attractant 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.

2 Grandes lignes du projet

Il est techniquement 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 l'impôt anticipé ne soit plus prélevé par le débiteur (p. ex. une société qui émet une obligation et verse les intérêts), mais par l'agent payeur de l'investisseur (p. ex. une banque auprès de laquelle l'investisseur a déposé l'obligation). Certaines catégories d'investisseurs pourraient ainsi être exemptées d'impôt anticipé. 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 internes des groupes.

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.

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. CoCo).

- **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 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.

3 Consultation

3.1 Procédure de consultation

Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de mener une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres milieux intéressés. Cette procédure de consultation a pris fin le 8 juillet 2020.

La liste des participants à la procédure de consultation (y c. leurs abréviations) figure en annexe.

3.2 Évaluation

Les participants à la consultation n'ont pas tous répondu à l'ensemble des questions. Seuls ceux qui ont explicitement pris position sont mentionnés; les autres ne sont pas cités.

Par souci de transparence, les principales critiques sont indiquées ci-après.

Pour de plus amples détails, il est renvoyé aux avis reçus, qui peuvent être consultés à l'adresse <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2020.html#DFF>.

4 Principaux résultats de la consultation

Au total, 71 avis ont été reçus. Tous les cantons, huit partis (PBD, PDC, PLR, Les Libéraux-Radicaux, PS, Vert'libéraux, Les Verts, UDC, up!schweiz) et 37 organisations se sont exprimés.

4.1 Objectifs du projet mis en consultation

Le renforcement du marché des capitaux de tiers induit par l'exonération de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse bénéficie d'un large soutien.

De nombreux participants à la consultation ne rejettent pas explicitement le renforcement de la fonction de garantie, mais ils émettent d'importantes réserves. Les principales critiques portent sur la complexité du projet et la charge qui en découle ainsi que sur les difficultés ou l'impossibilité de sa mise en œuvre, notamment auprès des fonds et des produits structurés étrangers. Certains participants refusent que cette fonction de garantie soit étendue aux rendements d'intérêts étrangers.

La plupart des participants approuvent la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Certains réclament néanmoins des modifications, telles qu'une imposition accrue des placements non durables, l'abrogation de tous les droits de timbre ou une exonération générale pour les avoirs issus des premier et deuxième piliers ainsi que du pilier 3a. Quatre participants s'opposent à la suppression du droit de timbre de négociation, car la baisse des recettes est déraisonnable.

4.2 Exigences

Presque tous les participants soulignent la complexité technique du projet et demandent des modifications ainsi que des simplifications.

- Le Conseil fédéral avait proposé que tous les rendements d'intérêts soient traités de manière similaire, quelles que soient la source (Suisse/étranger), la perception (directe/indirecte¹) et la complexité (obligation simple, produit structuré², etc.). Son projet a suscité de vastes critiques, car les risques de responsabilité et de règlement sont jugés excessifs. Les craintes concernent principalement les intérêts étrangers, les rendements d'intérêts obtenus indirectement grâce à un fonds et les produits financiers complexes (p. ex. produits structurés). Les critiques sont variées (manque d'information, absence de flux de paiement, etc.). Des participants demandent l'exclusion de certains intérêts, tandis que d'autres présentent des concepts alternatifs (p. ex. suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts ou abaissement du taux appliqué). Enfin, certains participants suggèrent une procédure de déclaration pour obtenir la garantie souhaitée. La déduction d'impôt relative à certains intérêts (p. ex. intérêts étrangers) serait alors remplacée par une déclaration de la banque à l'autorité fiscale.
- Les cantons sont chargés de rembourser l'impôt anticipé aux personnes physiques domiciliées en Suisse. Un impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur accroît la complexité de cette procédure de remboursement. La CDF et 22 cantons redoutent que les efforts liés à la numérisation ne soient anéantis, et veulent que le contribuable remette un relevé fiscal électronique³ en guise d'attestation.

5 Évaluation des différents avis

5.1 Généralités sur l'impôt anticipé

Trois participants à la consultation se sont exprimés sur la réforme ou sur l'impôt anticipé.

Le PS demande une analyse globale qui tienne compte de toutes les interactions et dépendances des différentes révisions partielles de l'impôt anticipé ainsi qu'une stratégie claire sur la manière de compenser les pertes fiscales éventuelles afin de garantir une imposition équitable du secteur financier.

L'ASB indique que le modèle proposé n'est pas viable à long terme. Le contexte a fortement changé en l'espace de dix ans et il évoluera encore:

- La Suisse affiche actuellement, et vraisemblablement pour un certain temps encore, des taux d'intérêt faibles, voire négatifs. On peut dès lors douter de l'opportunité économique de mettre en place un modèle de déduction coûteux pour des revenus d'intérêts décroissants ou inexistantes. Exemples: (1) obligations de Swisscom émises en francs suisses en 2019 avec un taux de 0 % sur une période de 25 ans ou (2) obligations nouvelles ou accumulées de la Confédération avec un taux de 0 % et/ou des rendements négatifs.
- La numérisation s'est fortement développée. Élaboré il y a dix ans, le concept proposé est en revanche obsolète sur le plan technique. Il nécessite encore certaines opérations manuelles à tous les niveaux (banque, client, AFC, canton) et implique des ruptures de support. Ne serait-il pas préférable d'élaborer un concept numérique porteur d'avenir pour les banques, leurs clients et la taxation des impôts? On peut citer comme exemple prometteur le projet «e-titres» qui est actuellement mis en œuvre par les cantons, l'AFC et les banques pour la déclaration des titres.
- L'échange automatique de renseignements (EAR) n'était pas encore d'actualité en Suisse lorsque le concept de l'agent payeur a été élaboré il y a plus de dix ans. De même, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'avait pas encore lancé son projet connexe. Or l'EAR est aujourd'hui une réalité avec près de 100 pays: en 2019, la Suisse a annoncé 3,1 millions de relations clients à 75 pays et reçu 2,4 millions de

¹ Cela vaut également pour les fonds de capitalisation qui ne procèdent à aucune distribution aux investisseurs, mais créditent le rendement aux différentes parts (aucun flux de liquidités).

² Il s'agit en l'espèce de produits financiers dont les rendements sont soumis à l'impôt anticipé. Ces derniers peuvent englober des revenus d'intérêts et des rendements de participation.

³ Il s'agit d'un relevé complet des banques aux clients, disponible contre paiement. Le contribuable peut l'intégrer à sa déclaration d'impôt, ce qui simplifie la taxation tant pour lui que pour l'autorité fiscale.

déclarations en provenance de l'étranger. Il convient de supposer que l'EAR progressera encore fortement.

Selon FIDUCIAIRE SUISSE, le taux d'imposition actuel de 35 % et le remboursement toujours plus restrictif sont les principaux problèmes du système de l'impôt anticipé en vigueur, et la révision prévue de la loi ne les aborde même pas.

5.2 Objectifs du projet

5.2.1 Renforcement du marché des capitaux de tiers

Approbation

La grande majorité des participants à la consultation soutient le renforcement du marché des capitaux de tiers induit par la suppression de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts pour les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers.

Le PBD, le PDC, le PLR. Les Libéraux-Radicaux, up!schweiz, 24 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), l'ABPS, l'AFBS, l'ASA, l'ASB, l'ASPS, la CBD, la CCIG, la CDF, le CP, la CVCI, economiesuisse, EXPERTsuisse, la FER, FIDUCIAIRE SUISSE, Forum PME, l'OREF, PUBLICA, Raiffeisen, la SFAMA, SIX, la SUPSI, la SVIG, SwissHoldings, SwissRe, l'UBCS, l'UVS, veb.ch, la VPAG, la ZHK et la ZVDS approuvent le renforcement du marché des capitaux de tiers.

Les Vert'libéraux et Les Verts acceptent ce renforcement, mais craignent que les charges correspondantes ne soient excessives pour les agents payeurs. Ils sont ouverts à d'autres solutions qui permettraient d'atteindre le même objectif avec des charges plus faibles.

De plus, Les Verts estiment que les pertes fiscales sont trop élevées. Ils demandent au Conseil fédéral d'examiner les conséquences financières sur le budget de la Confédération et de les exposer lors des débats parlementaires.

L'UDC soutient une réforme qui accroît la compétitivité de la place financière tout en préservant le secret bancaire en Suisse, mais réclame un projet moins complexe.

NE et TI sont favorables au renforcement du marché des capitaux de tiers, mais ils estiment que le projet n'est pas prioritaire compte tenu des charges élevées liées à sa mise en œuvre et des coûts (NE) ou que le moment est mal choisi en raison des conséquences économiques incertaines de la pandémie (TI).

L'usam veut que l'on renonce au principe de l'agent payeur.

Le CP souligne que dans le contexte actuel, la suppression de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts et celle du droit de timbre de négociation seraient la meilleure solution. En effet, l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts ne représente que 2 % des recettes, tandis que 98 % proviennent des dividendes.

La CCIG soutient la suppression de l'impôt anticipé sur les revenus de la fortune mobilière.

L'ABG est d'accord avec le renforcement du marché des capitaux de tiers, mais souhaite un débat sur la suppression de l'impôt anticipé pour tous les rendements d'intérêts, sans qu'un impôt grevant les agents payeurs ne soit mis en place. L'objectif d'une redynamisation du marché des capitaux serait ainsi pleinement atteint. On éviterait dans le même temps la création d'un coûteux agent payeur.

Rejet

Six participants (PS, BE, SZ, Conférence des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse, USS) s'opposent à la réforme, principalement pour des motifs financiers ou car le moment est inapproprié.

Le PS, Travail.Suisse et l'USS pensent que les baisses de recettes ne sont pas supportables en raison de la situation financière en vigueur. Dans le contexte actuel, le PS demande de renoncer à la réforme proposée. Eu égard à la situation économique et financière tendue après la crise liée au coronavirus, la Suisse ne peut pas se permettre une nouvelle baisse d'impôts pour la place financière et les groupes de sociétés helvétiques, d'autant que les grandes entreprises viennent déjà de bénéficier d'un allègement fiscal dans le cadre du projet «Réforme fiscale et financement de l'AVS» (RFFA). Le PS estime que seul un projet entièrement équilibré serait envisageable.

BE et SZ rejettent la réforme, même s'ils reconnaissent la nécessité d'agir. BE s'oppose au projet en raison des risques financiers supplémentaires qui ne sont pas supportables à l'aune de la crise due au coronavirus. De plus, le canton renvoie à son initiative 19.316 «Échange de données financières à l'intérieur du pays», qui mettrait en place en Suisse un échange de données similaire à l'EAR. SZ estime que les deux objectifs du projet, dans sa version actuelle, ne pourraient être atteints que partiellement et en acceptant des inconvénients considérables. La charge supplémentaire induite par le projet au niveau des agents payeurs (en particulier des banques) et des investisseurs ainsi que la complexité accrue du processus de l'impôt anticipé sont disproportionnées par rapport aux avantages supposés des nouvelles dispositions. Compte tenu de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, on peut se demander si des impôts sur le revenu grevant les rendements d'intérêts doivent être garantis par l'impôt anticipé.

La Conférence des villes suisses sur les impôts est contre la suppression inconditionnelle de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts qui est prévue pour les personnes morales sises en Suisse et les investisseurs étrangers. Cette suppression se traduirait par une baisse considérable des recettes fiscales sans pour autant contribuer de manière notable à une meilleure probité fiscale. La mise en place d'une procédure de déclaration sélective ou volontaire répondrait davantage aux objectifs.

5.2.2 Renforcement de la fonction de garantie

Approbation

L'extension de l'impôt anticipé aux rendements d'intérêts étrangers des personnes physiques domiciliées en Suisse est saluée par 34 participants à la consultation, car elle contribue à lutter contre la soustraction d'impôt. De plus, cette mesure se traduit par une augmentation des recettes fiscales.

Le PS⁴, les Vert'libéraux, Les Verts, la CDF, l'USS et l'UVS sont favorables à cette mesure qui lutte contre la soustraction d'impôt et engendre des recettes fiscales supplémentaires.

Le PLR, Les Libéraux-Radicaux, up!schweiz, 22 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), PUBLICA, SwissRe, Travail.Suisse et veb.ch approuvent la modification sans autre justification.

Rejet

L'extension de l'impôt anticipé aux rendements d'intérêts étrangers est rejetée par 37 participants à la consultation. Les principales critiques portent sur la complexité technique du projet et la charge disproportionnée qu'elle entraîne ainsi que sur les difficultés ou l'impossibilité de sa mise en œuvre, notamment auprès des fonds et des produits structurés

⁴ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

étrangers. De plus, il est précisé que les impôts étrangers prélevés à la source ou l'EAR constituent déjà des mesures de garantie et qu'aucune protection supplémentaire découlant de l'impôt anticipé n'est requise. Une limitation aux titres suisses, le maintien du statu quo pour les rendements d'intérêts étrangers, l'application d'une procédure de déclaration pour ces derniers comme cela existe dans d'autres domaines (prestations d'assurance et de prévoyance, dividendes internes à des groupes) ou la suppression de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts (suisses et étrangers) sont d'autres solutions citées.

Le PBD, le PDC, l'UDC, VD, l'ASA, la CVCI, economiesuisse, la SUPSI, la VPAG et la ZHK émettent des réserves en raison de la complexité du projet et de la charge administrative qu'elle implique pour les agents payeurs. Ils réclament des simplifications.

BE, GE et SZ critiquent surtout le rapport coûts/utilité défavorable du projet. GE privilégierait une abrogation de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts (suisses et étrangers) à une extension de la fonction de garantie.

L'ABG, l'ABPS, l'AFBS, l'ASA, l'ASB, la CBD, economiesuisse, Raiffeisen et SwissRe rejettent la structure de la réforme et ont élaboré une solution pour les intérêts d'origine suisse, qui s'appuie principalement sur l'exercice du droit d'option selon l'art. 20b de l'avant-projet de loi fédérale sur l'impôt anticipé (AP-LIA). En exerçant leur droit d'option, les émetteurs seraient tenus de mettre à la disposition des agents payeurs les ressources nécessaires à l'imputation de l'impôt anticipé, soit les flux de trésorerie liés aux intérêts et les informations récentes requises. De plus, l'imputation fiscale pourrait, de manière facultative, être déléguée à un tiers en Suisse (l'usam formule une demande similaire pour ce dernier point).

L'ABG, l'ABPS, l'AFBS, l'ASA, l'ASB, la CBD, La CCIG, le CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, la FER, l'OREF, Raiffeisen, SIX, SwissRe, l'UBCS et l'usam constatent qu'un impôt anticipé sur les intérêts étrangers ne serait applicable, pour l'essentiel, qu'avec une charge disproportionnée, voire serait irréalisable, et s'opposent à la mesure pour les motifs suivants:

- La charge liée à la perception est disproportionnée par rapport aux revenus supplémentaires attendus.
- Les clients devraient en grande partie travailler avec des solutions provisoires contraignantes et imprécises, telles qu'une déduction d'impôt en l'absence de flux financier ou de quelconques hypothèses sur l'éligibilité d'un placement ou le montant supposé des intérêts. Cela engendrerait de la confusion et des coûts élevés à leur niveau et les inciterait clairement à transférer leur fortune à l'étranger, où ces déductions désavantageuses ne sont pas exécutées et où l'EAR fonctionne déjà.
- Au mieux, la garantie serait partiellement améliorée. Or, selon les propositions du Conseil fédéral, la part bien plus importante des actions et des dividendes étrangers demeurerait sans garantie.

L'UBCS demande, à titre alternatif, de se limiter aux placements directs portant intérêts.

Le CP et l'OREF pensent que l'abrogation de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts est la meilleure solution. Si le principe de l'agent payeur était conservé, l'OREF suggère d'en exclure les placements indirects portant intérêts.

SwissHoldings salue le respect de la sphère fiscale privée, mais souligne l'application uniquement partielle du modèle de déduction à de nombreux produits de taux étrangers. Cette application requiert certaines conditions qui peuvent être prescrites légalement aux fonds suisses notamment (p. ex. paiement d'intérêts lié à un transfert ponctuel et complet des informations), mais ce n'est pas le cas des fonds étrangers (extraterritorialité), qui pourraient refuser de mettre d'eux-mêmes en œuvre les dispositions suisses sur les déductions d'impôt. Pour obtenir une garantie parfaite, ce que SwissHoldings souhaite explicitement, il faut choisir un système que les entités juridiques étrangères connaissent et qui est facilement applicable sur le plan administratif, à savoir une procédure de déclaration, qui est courante au niveau international.

La ZVDS indique que le principe de l'agent payeur pourrait avoir un impact positif sur le marché suisse des capitaux. La réglementation proposée traite toutefois différemment et discrimine les investisseurs suisses par rapport aux investisseurs étrangers, qui sont exonérés de l'impôt anticipé. Le principal désavantage concurrentiel n'est pas supprimé pour les autres revenus du capital (en particulier les dividendes) et le principe du débiteur demeure pour les dividendes. On ne saurait accepter que les contribuables honnêtes financent ces dépenses à travers de nouvelles taxes et de nouveaux impôts. Il semblerait que le principe de l'agent payeur entraîne également des investissements considérables dans les cantons, pour la mise en place de nouveaux systèmes informatiques par exemple. Contrairement aux agents payeurs, auxquels les coûts initiaux sont partiellement remboursés, les cantons doivent assumer eux-mêmes les frais de mise en œuvre. De plus, compte tenu de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, les impôts sur le revenu grevant les rendements d'intérêts ne doivent guère plus être garantis. Pour toutes ces raisons et parce que les modifications suggérées inciteront peu les groupes internationaux aux structures établies à exécuter à l'avenir leurs opérations de financement depuis la Suisse, la ZVDS demande l'abandon du principe de l'agent payeur. Si l'on souhaite supprimer les inconvénients liés au financement des groupes, on pourrait exempter ces derniers de l'impôt anticipé.

Forum PME estime qu'une garantie supplémentaire apportée par l'impôt anticipé est inutile, car les impôts étrangers prélevés à la source ou l'EAR constituent déjà une garantie. Le renforcement prévu du marché des capitaux de tiers aura des effets positifs, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'étendre la fonction de garantie pour compenser les effets du projet sur les finances publiques.

FIDUCIAIRE SUISSE constate que les conditions-cadres fiscales s'amélioreraient pour les étrangers qui investiraient dans des placements suisses portant intérêts, mais les désavantages concurrentiels existants ne seraient pas pour autant supprimés. Les investisseurs étrangers seraient privilégiés par rapport aux investisseurs suisses. La complexité du système fiscal augmenterait. Le problème lié à l'imposition du gestionnaire de fonds demeurerait pour les placements collectifs de capitaux, en particulier en ce qui concerne les commissions de performance (*performance fees*) et les intérêts reportés (*carried interests*). Tant que la Suisse ne proposera pas des solutions compétitives pour ces rémunérations, les gestionnaires de fonds n'y établiront guère leur fonds. Il convient également de mentionner les inconvénients financiers: pour différents investisseurs, une charge fiscale de 15 % ne serait pas plus élevée que celle des impôts directs sur les rendements d'intérêts. Par ailleurs, de nombreux pays disposent d'un modèle d'imputation fiscale qui est lié à une charge résiduelle non remboursable de 15 %. Pour ces motifs, FIDUCIAIRE SUISSE s'oppose au principe de l'agent payeur et soumet la proposition suivante:

- L'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts est abaissé de 35 % à 15 %.
- Le principe du débiteur est maintenu.
- Les mesures de garantie restent inchangées.

La SVIG préférerait que le taux de l'impôt anticipé soit diminué de manière ciblée de 35 % à 15 % pour les dividendes. L'impôt anticipé équivaldrait ainsi au taux non remboursable qui est applicable aux détenteurs étrangers de parts de fonds propres non éligibles dans la plupart des conventions contre les doubles impositions (CDI), de sorte que la procédure de remboursement peu attractive, très contraignante, longue et mobilisant des liquidités ne devrait pas être exécutée.

Pour la SFAMA, il faut impérativement opérer une distinction entre les instruments de placement sans paiements réguliers (renonciation à l'impôt fondé sur le principe de l'agent payeur) et ceux qui s'accompagnent de paiements réguliers (applicabilité du principe de l'agent payeur). L'association préconise une procédure de déclaration.

Pour la ZHK, la procédure de déduction d'impôt devrait se limiter aux titres suisses.

5.3 Égalité de traitement entre les placements directs et indirects de capitaux

Approbation

33 participants à la consultation sont favorables à une égalité de traitement entre les placements directs et indirects grâce à une déduction de l'impôt anticipé pour ces deux types de placement. Certains soulignent que la complexité de la mesure représentera un défi majeur lors de la mise en œuvre.

Le PBD, le PDC, le PLR, Les Libéraux-Radicaux, 22 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), la CDF et Travail.Suisse approuvent cette nouveauté, mais précisent que la complexité de sa mise en œuvre constitue un défi majeur tant pour les agents payeurs que pour les investisseurs et les autorités fiscales cantonales.

Forum PME, PUBLICA, la SVIG, l'UVS et web.ch saluent la mesure, car elle permet de renforcer le marché des capitaux de tiers et la compétitivité.

L'ASPS souligne les déficiences du projet de loi en ce qui concerne les produits structurés.

Rejet

22 participants à la consultation rejettent la modification. Les principales critiques portent sur la mise en œuvre difficile, voire impossible, au niveau des produits structurés et des placements collectifs de capitaux, notamment pour les produits de capitalisation étrangers, et sur la complexité accrue du projet en raison de cette mesure. D'autres solutions sont suggérées: une procédure de déclaration, une procédure de déclaration des produits de taux étrangers (fonds, produits structurés, obligations), l'exonération des émissions à l'étranger ou la non-perception de l'impôt anticipé pour les placements collectifs ou les placements indirects portant intérêts.

L'UDC veut réduire la complexité du projet en excluant dans un premier temps les placements collectifs et les produits structurés étrangers pour accroître l'acceptation du projet dans le secteur financier.

up!schweiz aimerait qu'aucun impôt anticipé ne soit prélevé sur les rendements d'intérêts des placements collectifs. Le risque d'une soustraction d'impôt de faible ampleur ou d'une distorsion des décisions d'investissement n'est pas négligeable.

Le PS⁵ préférerait une procédure de déclaration à la perception d'un impôt sur les rendements d'intérêts.

SZ souhaite conserver le système d'impôt anticipé en vigueur pour les placements collectifs. Il faut partir du principe que les agents payeurs n'auront souvent pas les bases nécessaires à la déduction de l'impôt anticipé (comptes annuels pour calculer le rendement ou justificatifs de résultat). De plus, de nombreux revenus de capitalisation ne devraient pas encore être connus au moment de l'établissement des relevés de dépôt, de sorte que la question d'une déduction ultérieure de l'impôt anticipé pour les revenus de capitalisation déclarés se pose. Les agents payeurs (notamment les banques) ou les gestionnaires de fortune suisses pourraient donc être amenés à refuser les placements collectifs étrangers dans leurs dépôts ou à recommander des dépôts à l'étranger. La procédure de déclaration exposée dans le rapport explicatif serait l'alternative la plus envisageable à l'égalité de traitement des placements directs et indirects proposée par le Conseil fédéral.

GE, le CP, FIDUCIAIRE SUISSE, l'OREF et la ZVDS s'opposent à l'égalité de traitement et à l'adoption du principe de l'agent payeur pour les rendements d'intérêts étrangers.

⁵ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

EXPERTsuisse souligne que la complexité du système fiscal et les frais d'introduction liés à ces revenus étrangers sont disproportionnés par rapport aux recettes fiscales supplémentaires qui seraient garanties. Il faudrait donc envisager de ne pas inclure ces revenus dans la réforme. Étant donné qu'une procédure de déduction n'est pas réalisable techniquement ou ne l'est que partiellement pour des produits de taux plus exigeants, les seules alternatives seraient de continuer à exonérer de l'impôt anticipé ces émissions de titres à l'étranger ou de mettre en place une procédure de déclaration pour ces revenus.

L'ABPS et l'OREF constatent qu'en raison des complications liées à la mise en œuvre, le plus simple serait d'exclure les placements indirects du champ d'application de l'impôt anticipé fondé sur le principe de l'agent payeur.

SwissHoldings pense que le modèle proposé par le Conseil fédéral ne fonctionnera pas dans certains domaines. Les fonds de capitalisation étrangers ne disposeront pas ou pas en temps opportun des informations requises. Dans le même temps, SwissHoldings soutient, tout comme le Conseil fédéral, une garantie parfaite. La fédération est favorable à une procédure de déclaration qui se limiterait aux produits étrangers pour lesquels une procédure de déduction n'est pas réalisable techniquement ou ne l'est que partiellement si les produits de taux sont plus exigeants.

La SFAMA réclame une différenciation entre les instruments de placement sans paiements réguliers (renonciation à l'impôt fondé sur le principe de l'agent payeur) et ceux qui s'accompagnent de paiements réguliers (applicabilité du principe de l'agent payeur). Le passage à un système de déclaration serait la meilleure option pour améliorer la situation des placements indirects suisses, raison pour laquelle la SFAMA le préfère au principe de l'agent payeur.

L'AFBS, l'ASA, l'ASB, la CBD, economiesuisse et SwissRe précisent que l'égalité de traitement entre les placements directs et indirects sera approuvée uniquement si les propositions de l'ASB concernant la perception d'un impôt sur les intérêts des émetteurs suisses auprès des agents payeurs sont reprises.

La SUPSI estime judicieux d'instaurer une égalité de traitement entre les placements directs et indirects. Il serait néanmoins souhaitable de mettre en place une procédure de déclaration pour honorer les obligations fiscales.

L'ASPS refuse que les produits structurés similaires à des fonds soient soumis à l'impôt anticipé, car la mise en œuvre nécessiterait une charge excessive et nuirait au marché.

5.4 Autres remarques sur l'impôt anticipé

5.4.1 Impôts étrangers prélevés à la source

La CDF et 20 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, GL, GR, FR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH) aimeraient que le texte de loi soit adapté conformément aux commentaires pour indiquer clairement que l'imputation des impôts étrangers prélevés à la source concerne uniquement les rendements d'intérêts issus d'États signataires d'une CDI et la part de ces impôts qui reste dans un État signataire d'une CDI (impôt résiduel) ou dont le remboursement peut être demandé en Suisse par ce biais.

L'ASB, la SFAMA et l'UBCS demandent la suppression de l'art. 13, al. 1^{bis}, AP-LIA. Dans la pratique, la plupart des impôts étrangers prélevés à la source sont remboursables ou imputables. C'est pourquoi, selon le texte de loi proposé, ceux-ci ne seraient pris en compte que dans de rares cas pour les besoins des impôts perçus auprès d'un agent payeur, ce qui entraînerait une garantie excessive et des désavantages concurrentiels pour les prestataires financiers suisses. De plus, cette prescription ne serait pas applicable en pratique, car l'agent payeur ne sait jamais au moment de la déduction pour quelle part d'un impôt étranger prélevé à la source un client peut faire valoir une imputation. Cette dernière ne se produit que bien après la déduction des impôts perçus auprès d'un agent payeur. D'autres régle-

mentations qui, par exemple, tiendraient compte du montant total des impôts étrangers prélevés à la source seraient certes envisageables, mais comme l'ASB s'oppose de manière générale à un assujettissement des rendements d'intérêts étrangers, aucune disposition sur les impôts étrangers prélevés à la source n'est nécessaire dans la loi.

5.4.2 Numérisation, relevé fiscal électronique

La CDF, 22 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) et SwissHoldings réclament dans la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA)⁶ une base légale qui autorise le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la manière dont les débiteurs et les agents payeurs suisses doivent attester des déductions de l'impôt anticipé afin de garantir la numérisation en général et l'examen automatisé des demandes par les cantons en particulier. Les progrès réalisés grâce au relevé fiscal électronique ne doivent pas être compromis.

5.4.3 Versements compensatoires

Le PS⁷, l'ASB et l'ASPS sont favorables à une réglementation des versements compensatoires (versements répliqués). Pour l'ASB, l'imputation d'un «deuxième impôt anticipé» est réalisable, mais uniquement si les règles pratiques énoncées dans la circulaire n° 13 de l'AFC sont appliquées. Pour l'ASPS, il convient de noter que l'émetteur et la banque qui détient les positions de couverture ne sont souvent pas identiques. Eu égard à cette distinction entre l'émetteur et la banque de couverture, il faudra préciser après le passage au principe de l'agent payeur que les maisons de titres au sens de l'art. 41 de la loi fédérale sur les établissements financiers (LEFin)⁸ peuvent utiliser les intérêts ou les dividendes des positions en titres qu'elles détiennent pour couvrir des dérivés et des produits structurés.

5.4.4 Remboursement des actions détenues à des fins de couverture

L'ABG et l'ASB veulent une réglementation pour les actions détenues afin de couvrir des dérivés et des produits structurés. Les opérations avec ces derniers revêtent une très grande importance pour le secteur bancaire suisse. Le marché est très sensible, et des conditions-cadres favorables sont décisives pour le lieu d'émission. Celles qui s'appliquent en Suisse doivent impérativement être améliorées pour gagner du terrain face aux principales places financières dans ce domaine. Sinon, des parts de marché pourraient encore être perdues au bénéfice de la concurrence. En particulier, l'importante question du droit d'utilisation se pose pour le remboursement de l'impôt anticipé sur ces positions de couverture. Elle devrait également être clarifiée lors de la réforme prévue de l'impôt anticipé, car elle engendre dans la pratique une très grande insécurité juridique. L'ASB a proposé une solution à ce sujet.

5.4.5 Hausse du taux de l'impôt anticipé

L'USS demande un relèvement du taux de l'impôt anticipé pour les personnes physiques domiciliées en Suisse. Les taux marginaux effectifs en vigueur doivent être calculés en tenant compte de l'impôt sur la fortune, le taux de l'impôt anticipé étant fixé sur cette base.

5.4.6 Encouragement des produits financiers durables (*green finance*)

Les Vert'libéraux exigent que les placements dans des secteurs non durables (p. ex. énergies fossiles) soient imposés plus fortement selon le principe «tax bads, not goods». L'ASA et SwissRe souhaitent que la Suisse ne laisse pas passer l'opportunité de devenir un centre international dans le domaine des produits financiers durables et de contribuer de manière importante à relever les défis du changement climatique. Très concerné par ce dernier, le secteur de l'assurance soutient expressément la *green finance* et déplore l'absence d'éléments correspondants dans le présent projet. Les produits financiers durables devraient bénéficier d'un cadre fiscal approprié pour que la Suisse puisse répondre à la demande en proposant des conditions concurrentielles sur le plan international.

⁶ RS 642.21

⁷ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

⁸ RS 954.1

5.4.7 Droit d'option

Selon le PS⁹, la possibilité, pour le débiteur domicilié en Suisse, de décider s'il souhaite appliquer le principe du débiteur ou celui de l'agent payeur aux rendements d'intérêts n'est ni appropriée ni opportune, car elle réduit la cohérence du nouveau système. Les petites et moyennes entreprises (PME) et les placements collectifs suisses pourraient l'utiliser pour s'exonérer des obligations supplémentaires induites par le nouvel impôt anticipé.

Selon Forum PME, le droit d'option permettrait aux PME et aux placements collectifs suisses de s'épargner les obligations supplémentaires qui découlent du principe de l'agent payeur. Ce droit d'option doit absolument être conservé.

5.4.8 Contrôle du remboursement (art. 57 ss LIA)

ZG demande que les dispositions de la LIA sur le contrôle du remboursement par l'AFC (art. 57 ss LIA¹⁰) soient révisées de façon à ce que les cantons soient déchargés des risques financiers liés aux décisions de réduction. À l'avenir, seule une restitution directe par la personne qui a bénéficié du remboursement sera possible, mais plus une réduction vis-à-vis du canton, sauf en cas de violation grave des obligations de contrôle incombant manifestement à l'autorité fiscale cantonale.

GR indique que la complexité accrue du règlement augmente le risque de remboursements erronés exécutés par les cantons. Ceux-ci supporteront donc les coûts éventuels de ces paiements indus. On peut s'interroger sur leur responsabilité vis-à-vis de la Confédération dans de tels cas.

5.5 Droit de timbre de négociation

54 participants à la consultation approuvent la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Certains demandent néanmoins des modifications, telles qu'une imposition accrue des placements non durables, l'abrogation de tous les droits de timbre ou une exonération générale pour les avoirs issus des premier et deuxième piliers ainsi que du pilier 3a.

Approbation

Le PBD, le PDC, le PLR.Les Libéraux-Radicaux, l'UDC, up!schweiz, 20 cantons (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), l'AFBS, la CCIG, la CDF, le CP, economiesuisse, la FER, FIDUCIAIRE SUISSE, Forum PME, PUBLICA, la SUPSI, SwissRe, l'UBCS, veb.ch, la VPAG, la ZHK et la ZVDS saluent la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses, car il représente un obstacle pour le marché des capitaux.

Pour l'ASB, les obligations suisses doivent actuellement surmonter deux obstacles, à savoir l'impôt anticipé et les droits de timbre. L'impôt anticipé contrecarre principalement l'émission d'obligations depuis la Suisse, tandis que le droit de timbre de négociation entrave le négoce de ces titres sur le marché secondaire. Le premier freine les émissions et le second, le négoce. D'une part, le faible volume d'émission en Suisse en constitue la preuve flagrante. D'autre part, le volume de négoce des obligations est également très bas sur le marché suisse, car le droit de timbre de négociation est souvent supérieur au rendement lors de la vente. Le marché obligataire suisse n'est donc guère liquide par rapport à ses concurrents.

L'USS estime que la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses mettra fin aux désavantages fiscaux d'un financement sur le marché des capitaux par rapport à un crédit auprès d'une banque. De plus, les distorsions existantes entre les placements directs et indirects disparaîtront, renforçant ainsi la neutralité décisionnelle du système fiscal. Après la réforme, l'acquisition d'obligations suisses par l'intermédiaire d'une banque résidente sera plus intéressante pour les investisseurs du fait de cette abrogation du

⁹ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

¹⁰ **RS** 642.21

droit de timbre de négociation. Les obstacles éventuels au négoce secondaire seront ainsi levés, ce qui permettra de mieux exploiter le potentiel d'une réforme de l'impôt anticipé.

Selon SwissHoldings, le marché suisse des capitaux se trouve dans une situation difficile. Tous les principaux obstacles, dont le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses, doivent être supprimés pour y remédier et pour renforcer sensiblement ce marché dans les cinq à dix ans. La suppression de ce droit de timbre contribuera à accroître le nombre d'obligations qui seront émises en Suisse à l'avenir. De plus, la baisse des recettes devrait être inférieure à 50 millions de francs.

L'ASA est favorable à la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. De plus, l'abrogation des droits de timbre sur les assurances-vie est particulièrement urgente pour le secteur des assurances. Le revenu fiscal généré par ces deux taxes n'est pas en adéquation avec les distorsions du marché qui découlent de leur perception. L'impôt anticipé et les droits de timbre freinent le marché financier suisse, nuisent à la compétitivité internationale et se traduisent dans plusieurs domaines par des volumes de marché sous-développés.

L'ABPS, EXPERTsuisse, l'OREF, SIX, la SVIG et la ZHK pensent que le droit de timbre de négociation constitue un autre désavantage de la Suisse par rapport aux autres places financières internationales. Ils saluent donc sa suppression, même si elle ne concerne malheureusement que les obligations. Il faudrait s'efforcer sur le long terme de supprimer intégralement les droits de timbre qui sont préjudiciables à la place financière suisse, même si cela est difficile pour des questions de politique budgétaire, principalement. L'ABPS et l'OREF veulent que les modifications législatives récemment proposées par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) soient intégrées au projet concernant l'impôt anticipé.

Les Vert'libéraux exigent que les placements dans des secteurs non durables (p. ex. énergies fossiles) soient imposés plus fortement selon le principe «tax bads, not goods». Dans leur stratégie climatique «Cool Down 2040», ils réclament l'élimination ou la réduction du droit de timbre sur les placements durables et son augmentation pour les investissements fossiles.

L'ASIP et la CAFP précisent que la proposition du Conseil fédéral visant à supprimer le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses exonérera également les avoirs de prévoyance de ce dernier. À première vue, un objectif partiel sera ainsi atteint. L'ASIP et la CAFP continuent toutefois de demander une exonération générale pour les avoirs des premier et deuxième piliers ainsi que du pilier 3a, ce qui entraînerait une faible diminution des recettes de la Confédération (env. 30 millions de francs d'après leur propre estimation).

Rejet

Le PS¹¹, Les Verts, Travail.Suisse et l'USS refusent la suppression du droit de timbre de négociation, car la baisse des recettes est déraisonnable.

5.6 Instruments too big to fail

Approbation de la prolongation

La grande majorité des participants qui se sont exprimés sur ce sujet approuvent la prolongation de la disposition d'exception relative aux instruments *too big to fail*, même si les avis divergent sur sa durée.

Le PLR.Les Libéraux-Radicaux et l'UDC veulent fixer un *délai*, tandis que le PS entend définir celui-ci lors de la présentation du projet.

¹¹ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

Les Vert'libéraux, up!schweiz, l'ABPS, l'AFBS, l'ASB, l'OREF, la SFAMA, la SUPSI, l'UBCS et la ZHK veulent que la prolongation dure *autant que nécessaire*.

vcb.ch approuve la prolongation, sans indication de durée.

La CDF et 21 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH) estiment qu'une prolongation de *dix ans* des dispositions d'exception en vigueur pour les instruments *too big to fail* est opportune.

VD souhaite que la prolongation soit conservée tant que le principe du débiteur s'applique.

Forum PME demande une prolongation jusqu'au 31 décembre 2027.

EXPERTsuisse et SwissHoldings réclament pour des motifs politiques que la prolongation dure, au plus, *trois ans*. Des dispositions d'exception pour certaines branches devraient être refusées. Si la présente réforme élaborée par le Conseil fédéral est approuvée par les Chambres fédérales – le cas échéant, avec de légères modifications techniques – ces dispositions d'exception ne seront plus nécessaires. Une dérogation plus longue est donc inutile.

L'ASA pense que les mêmes conditions-cadres devraient s'appliquer à tous les acteurs du marché financier. Par conséquent, la prolongation de cette disposition d'exception ne saurait être soutenue que jusqu'à la prochaine entrée en vigueur de la présente réforme, soit *un an* au maximum. Si aucune solution de remplacement n'est trouvée d'ici là, l'ASA souhaite que la disposition d'exception prenne fin. Une discrimination durable du secteur des assurances par rapport aux banques n'est objectivement pas justifiée; elle a toujours été critiquée par l'ASA et revient à favoriser certains établissements financiers. L'objectif de cette réforme devrait être de résoudre la problématique *too big to fail* en changeant l'impôt anticipé et en adaptant la réduction pour participations de manière intersectorielle et, dès lors, de rétablir l'égalité de traitement de tous les acteurs et produits du marché financier. Si une solution intersectorielle n'est pas possible, les dispositions d'exception *too big to fail* devraient au moins être étendues au secteur des assurances, qui doit lui aussi respecter des exigences réglementaires sur les fonds propres et un régime de solvabilité strict.

Rejet

Travail.Suisse et la VPAG refusent des dispositions d'exception pour certaines branches. La mise en œuvre rapide de la réforme de l'impôt anticipé ne nécessite aucune prolongation de cette dérogation (VPAG). Les dispositions d'exception ne sont pas indispensables pour assurer la stabilité financière des établissements financiers trop grands pour être mis en faillite (Travail.suisse).

5.7 Indemnisations / conséquences financières

Sept participants à la consultation se sont exprimés sur l'indemnisation des coûts de mise en œuvre des agents payeurs. Le PS s'y oppose, tandis que le PBD, le PDC et FIDUCIAIRE SUISSE craignent que les coûts ne soient répercutés aux clients des banques, ce qu'ils refusent. De plus, la CBD, Raiffeisen et l'UBCS réclament une indemnité durable pour exercer la fonction d'agent payeur.

Le PS¹² s'oppose au versement d'une indemnité aux agents payeurs pour les coûts de mise en œuvre du nouveau système. Il n'est pas acceptable que la Confédération rembourse une partie de ces coûts aux banques, d'autant que ceux-ci ne sont pas définis. Le PS plaide plutôt pour une procédure de déclaration, qui serait non seulement bien plus avantageuse sur le plan financier, mais également plus efficace.

Le PBD, le PDC et FIDUCIAIRE SUISSE soulignent que la réforme entraînera des coûts de mise en œuvre élevés au niveau des agents payeurs. Le rapport explicatif indique certes que plusieurs mesures sont envisagées pour limiter la charge administrative et les coûts inhérents aux risques de règlement et de responsabilité, mais une augmentation des coûts des agents payeurs ne saurait être exclue. On peut supposer que ces derniers répercuteront ces

¹² Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

coûts aux clients des banques en relevant les émoluments. Pour le PBD, ce n'est pas anodin, surtout en ce qui concerne la répercussion des risques de règlement et de responsabilité, car les clients des banques n'ont aucune influence sur ce processus. De plus, la plupart de ces clients sont des personnes physiques ou des PME qui ne tablent pas sur des revenus obligatoires. Pour le PBD, il est clair que la mise en œuvre et l'exploitation du nouveau système ne doivent pas être à la charge des clients des banques.

La CBD, Raiffeisen et l'UBCS réclament une indemnité sous la forme d'un émolument non seulement pour les coûts de mise en œuvre, mais également pour l'exercice de la fonction d'agent payeur.

Une majorité de cantons et la CDF demandent une participation de la Confédération aux coûts des adaptations informatiques qui sont nécessaires au niveau cantonal. Certains participants s'expriment de manière générale sur les coûts du projet.

La CDF et 21 cantons (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH) soulignent les coûts élevés supportés par les cantons en raison des adaptations informatiques. La Confédération devrait participer au financement de ces coûts et supprimer la part cantonale dans la participation aux coûts des agents payeurs.

Eu égard à la progression des dépenses liées à la procédure de remboursement, à la complexité croissante et à l'augmentation probable du volume des remboursements en raison des rendements d'intérêts étrangers, VS demande une hausse de la part cantonale, qui s'inscrit actuellement à 10 %.

Neuf cantons (AG, BL, GL, NE, OW, SO, TI, VS, ZH) pensent que les baisses de recettes cantonales liées à de l'impôt anticipé estimées dans le cadre du projet sont plausibles. Les calculs s'appuient toutefois sur des taux d'intérêt faibles, de sorte que les pertes progresseront sensiblement en cas de hausse des taux. De plus, on ignore si les groupes de sociétés helvétiques décideront effectivement d'émettre leurs obligations en Suisse après le passage au principe de l'agent payeur. Il est peu probable qu'ils abandonnent les structures opérationnelles qu'ils ont mises en place depuis plusieurs années. BL se demande également si la modification ainsi prévue de l'impôt anticipé résisterait à un examen critique du rapport entre les coûts et l'utilité.

L'ASA, economiesuisse et SwissRe rejettent l'évaluation du Conseil fédéral concernant des «pertes de recettes» temporaires uniques de 750 millions de francs en raison de la réforme. Comme l'indique le Conseil fédéral, ce montant résulte uniquement d'un processus échelonné dans le temps: le remboursement différé de l'impôt anticipé aux investisseurs étrangers. Compte tenu des provisions constituées à cet effet, ce processus financier est pertinent sur le plan comptable, mais n'a aucune incidence sur le budget. La planification budgétaire et financière de la Confédération n'en est absolument pas affectée. L'expression «pertes de recettes» semble donc porter à confusion, car le processus décrit est très différent des pertes de recettes qui influent généralement sur le budget. En outre, la Confédération a constitué ces provisions indépendamment de la présente réforme et a déjà reconnu et illustré ce processus de remboursement différé dans ses comptes. L'exécution de remboursements différés ne peut dès lors pas être présentée comme une conséquence de ce projet.

L'USS note que la réforme a des conséquences financières tant uniques que durables. L'effet unique s'inscrit à 750 millions de francs. De plus, le projet se traduit par des pertes récurrentes de 180 millions de francs. Ces conséquences financières se produisent presque entièrement au niveau de la Confédération. Dans le contexte actuel, il est très incertain que celle-ci puisse se permettre de tels projets de dynamisation des banques et du marché des capitaux.

5.8 Solutions étudiées, mais rejetées

5.8.1 Propositions de la CER-N

5.8.1.1 Procédure de déclaration volontaire pour les rendements de participations de personnes physiques détenant une participation d'au moins 10 %

Rejet

25 participants à la consultation s'opposent à cette mesure: le PS, 22 cantons (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), la CDF, veb.ch

Approbation

Treize participants à la consultation soutiennent cette mesure.

Le PBD, le PDC, le PLR.Les Libéraux-Radicaux, up!schweiz, l'AFBS, FIDUCIAIRE SUISSE, l'OREF, SwissHoldings, l'usam, la VPAG et la ZVDS constatent que la mesure présenterait des avantages de liquidité pour les détenteurs de grandes participations et ponctionnerait moins le circuit économique. Les objections formulées dans le rapport explicatif ne sont pas pertinentes, car les entreprises connaissent déjà le domicile de leurs investisseurs en raison de l'obligation légale de tenir un registre des actions. Le PLR.Les Libéraux-Radicaux demande également l'examen d'une éventuelle procédure de déclaration volontaire à partir d'un certain montant (p. ex. à partir d'un remboursement supérieur à 200 000 francs).

L'UDC exige que les participations déterminantes des personnes physiques puissent être soumises à une procédure de déclaration volontaire. Les participations sont de toute façon connues; cette procédure ne dérogerait donc pas au secret bancaire suisse.

5.8.1.2 Exonération des rendements de participations au sein d'un groupe

Le PBD, le PDC, le PLR.Les Libéraux-Radicaux, l'UDC, FIDUCIAIRE SUISSE, l'OREF, l'usam et la ZVDS demandent l'exonération des rendements de participations au sein d'un groupe à partir d'une participation de 10 % (au lieu de la procédure de déclaration en vigueur à partir de 20 % qui est soumise à autorisation dans les rapports internationaux).

L'UDC réclame que les participations en actions au sein d'un groupe puissent être assujetties à une procédure de déclaration volontaire. Cela permettrait d'optimiser la réduction pour participations et de diminuer la charge économique supplémentaire. Le financement du groupe pourrait être étendu depuis la Suisse sans que les sociétés concernées ne soient désavantagées lors de la réduction pour participations. Une adaptation correspondante renforcerait encore davantage la Suisse en tant que lieu de financement.

SwissHoldings demande de supprimer l'obligation d'autorisation pour la procédure de déclaration. La déclaration proprement dite pourrait être conservée, mais les amendes seraient réduites.

5.8.2 Renforcement des fonds propres

Le PBD et le PDC soulignent que le renforcement des fonds propres ne doit pas être négligé du point de vue de la politique économique. De nombreuses entreprises présentent en effet une faible dotation en fonds propres. Cette tendance est encore accentuée par la faiblesse des taux d'intérêt, et la présente réforme pourrait l'amplifier. Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral précise qu'il renonce à des mesures similaires sur le marché des fonds propres en raison des pertes de recettes considérables qu'elles engendreraient. Selon le PBD, celles-ci pourraient cependant être compensées à moyen et long termes par le renforcement du circuit économique en cas de suppression généralisée des droits de timbre. L'augmentation connexe de la résilience qui découlerait des entreprises fortement dotées en

fonds propres serait encore plus importante et renforcerait l'ensemble de la Suisse lors d'une future crise.

FIDUCIAIRE SUISSE, la SVIG, l'usam et la ZVDS veulent que la charge de l'impôt anticipé sur les dividendes soit abaissée à 15 %. Cela améliorerait grandement la position de la Suisse dans la concurrence fiscale et ouvrirait la voie à des recettes supplémentaires au niveau des impôts directs.

5.8.3 Mesures concernant l'impôt sur le bénéfice

5.8.3.1 Réduction pour participations

Approbation

Douze participants à la consultation veulent que la réforme de l'impôt anticipé s'accompagne d'une adaptation de la réduction pour participations dans l'impôt sur le bénéfice.

Le PLR.Les Libéraux-Radicaux, l'AFBS, l'ASA, l'ASB, economiesuisse, EXPERTsuisse, la SVIG, SwissHoldings, SwissRe et la VPAG réclament une adaptation simultanée des dispositions de l'impôt sur le bénéfice relatives à la réduction pour participations. Sinon, l'objectif du projet, qui entend encourager les activités de financement depuis la Suisse, serait contourné. Le PLR.Les Libéraux-Radicaux estime que les coûts financiers devraient être faibles.

up!schweiz exige la suppression de la compensation des rendements de participations avec les pertes opérationnelles et l'exemption effective de la réduction pour participations.

Rejet

30 participants à la consultation refusent une réglementation de la réduction pour participations dans l'impôt sur le bénéfice.

Le PS¹³, 22 cantons (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), la CDF, l'OREF, Travail.Suisse, l'USS et vcb.ch approuvent sans autre justification le fait de renoncer à modifier la réduction pour participations.

La SUPSI et la SVIG seraient favorables à la mesure, mais comprennent que le Conseil fédéral ait décidé d'y renoncer provisoirement pour l'impôt sur le bénéfice. À moyen terme, ces mesures devraient néanmoins être de nouveau examinées et clairement encouragées.

5.8.3.2 Déduction pour autofinancement

L'OREF et la SVIG approuvent la renonciation à une déduction pour autofinancement.

5.9 Consultation du référentiel central

SIX exige la suppression pure et simple du droit de consultation du référentiel central par l'AFC (art. 77, al. 1, let. e, du projet de loi sur l'infrastructure des marchés financiers). Le référentiel central des dérivés est tenu par SIX Trade Repository SA. L'accès demandé n'est pas défini et semble illimité. Les données souhaitées ne sont ni précisées ni définies; elles sont donc indéterminées. Des informations ne peuvent pas être fournies gratuitement. L'accès de l'AFC au référentiel central et à d'autres infrastructures des marchés financiers de SIX ne répond pas aux objectifs.

¹³ Le PS demande de renoncer au projet, mais s'exprime sur différents points.

Annexe

Liste des participants à la procédure de consultation

1. Cantons

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Canton de Zurich	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Berne	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Lucerne	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schwyz	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Obwald	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Nidwald	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Glaris	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Zoug	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Fribourg	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Soleure	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Ville	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Campagne	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schaffhouse	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rh.-Ext.	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rh.-Int.	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Saint-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Argovie	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Thurgovie	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Tessin	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Valais	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Genève	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Jura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>

2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois-démocratique Suisse	BDP PBD	<input checked="" type="checkbox"/>
Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien	CVP PDC	<input checked="" type="checkbox"/>
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux	FDP PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
Grüne Partei der Schweiz GPS Les Verts	GPS PES	<input checked="" type="checkbox"/>
Grünliberale Partei Schweiz Parti Vert'libéral	glp pvl	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre	SVP UDC	<input checked="" type="checkbox"/>

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse	SPS PS	<input checked="" type="checkbox"/>
---	-----------	-------------------------------------

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Destinataire	Abréviation	Avis reçu
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses	SSV UVS	<input checked="" type="checkbox"/>

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses	Economiesuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers	sgv usam	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers	SBVg ASB	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB USS USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Travail.Suisse	Travail.Suisse	<input checked="" type="checkbox"/>

5. Autres organisations et personnes intéressées

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	FDK CDF	<input checked="" type="checkbox"/>
Städtische Steuerkonferenz Schweiz Conférence des villes suisses sur les impôts		<input checked="" type="checkbox"/>
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération des Entreprises Romandes	FER	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire	EXPERTsuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Treuhänder-Verband Union Suisse des Fiduciaires	TREUHAND SUISSE FIDUCIAIRE SUISSE	<input checked="" type="checkbox"/>

Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz Fédération des groupes industriels et de services en Suisse	SwissHoldings	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances	SVV ASA	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Verband für Rechnungslegung und Controlling Chambre des Experts en Finance et en Controlling	veb.ch	<input checked="" type="checkbox"/>
Swiss Funds & Asset Management Association	SFAMA	<input checked="" type="checkbox"/>
Koordination Inlandbanken Coordination des banques domestiques	KIB CBD	<input checked="" type="checkbox"/>
Unabhängigkeitspartei up !	up!schweiz	<input checked="" type="checkbox"/>
Verband der Auslandsbanken in der Schweiz Association des banques étrangères en Suisse	VAS AFBS	<input checked="" type="checkbox"/>
Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève	CCIG	<input checked="" type="checkbox"/>
Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie	CVCI	<input checked="" type="checkbox"/>
KMU Forum Forum PME		<input checked="" type="checkbox"/>
Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen Conférence des Administrateurs de Fondations de Placement	KGAST CAFP	<input checked="" type="checkbox"/>
Ordre Romand des Experts Fiscaux Diplômés	OREF	<input checked="" type="checkbox"/>
Pensionskasse des Bundes PUBLICA Caisse fédérale de pensions PUBLICA	PUBLICA	<input checked="" type="checkbox"/>
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft	Raiffeisen	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Verband für strukturierte Produkte L'Association Suisse Produits Structurés	SVSP ASPS	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizer Verband der Investmentgesellschaften	SVIG	<input checked="" type="checkbox"/>
Schweizerischer Pensionskassenverband Association suisse des Institutions de prévoyance	ASIP	<input checked="" type="checkbox"/>
SIX Group AG	SIX	<input checked="" type="checkbox"/>

Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	SUPSI	<input checked="" type="checkbox"/>
Swiss Re Ltd	SwissRe	<input checked="" type="checkbox"/>
Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken Association de Banques Suisses de Gestion	VAV ABG	<input checked="" type="checkbox"/>
Verband Schweizerischer Kantonalbanken Union des Banques Cantionales Suisses	VSKB UBCS	<input checked="" type="checkbox"/>
Vereinigung der Privaten Aktiengesellschaften Association des sociétés anonymes privées	VPAG	<input checked="" type="checkbox"/>
Vereinigung Schweizerischer Privatbanken Association de Banques Privées Suisse	VSPB ABPS	<input checked="" type="checkbox"/>
Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten	ZVDS	<input checked="" type="checkbox"/>
Zürcher Handelskammer	ZHK	<input checked="" type="checkbox"/>