

Département fédéral des finances
Madame la Conseillère fédérale
Eveline Widmer-Schlumpf
Bundesgasse 3
3003 Berne

Berne, le 31 mars 2015 usam-Kr

Réponse à la consultation

Loi fédérale relative à l'application des principes du débiteur et de l'agent payer à l'impôt anticipé.

Madame la conseillère fédérale

Numéro 1 des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelques 300'000 entreprises. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

La proposition de réforme de l'impôt anticipé, telle que présentée dans le rapport soumis à consultation en décembre 2014, vise deux objectifs. D'une part, il s'agit de dynamiser le marché suisse de capitaux, et de l'autre, de renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Ce projet de réforme ne répond que partiellement aux besoins de l'économie. Encore plus dommage, il semble avoir été élaboré un peu à la hâte pour tenir compte des intérêts des grandes entreprises dans un contexte empreint d'exigences internationales. Compte tenu du fait que cette réforme ne peut répondre aux nombreuses questions en suspens et qu'elle semble privilégier qu'un seul axe de réflexion, l'usam, engagée pour un système fiscal simple et cohérent, ne peut donc que s'opposer au projet du Conseil fédéral en l'état.

1. Remarques liminaires

Pour dynamiser le marché suisse de capitaux, la réforme propose des mesures fiscales qui facilitent l'émission d'obligations contingentes convertibles (CoCos) ou d'autres emprunts à partir de la Suisse (bail-in-bonds). Les grandes banques, plus précisément les too big to fail (TBTF), soumises à des normes plus strictes (que les normes internationales Bâle III) en termes de fonds propres (19% d'ici 2019), auraient, via une modification de la loi sur l'impôt anticipé, des possibilités d'émettre des emprunts à partir de la Suisse sans ne plus devoir subir les désavantages qu'occasionnent le système actuel du « principe du débiteur ». Quel que soit le créancier ou l'ayant droit économique, le système du principe du débiteur, actuellement en vigueur, veut que ce soit l'établissement émetteur sur les rendements d'obligations qui perçoit l'impôt anticipé. L'émission d'obligations à partir de la Suisse via le « principe de l'agent payeur » redynamiserait le marché des capitaux et créerait ainsi de la valeur et des emplois.

L'usam est tout à fait favorable à ce qu'une exception soit faite pour les établissements TBTF ayant recours aux instruments (Cocos et bail-in-bonds). Actuellement, ces instruments ne sont pas soumis à

Schweizerischer Gewerbeverband

Union suisse des arts et métiers

Unione svizzera delle arti e mestieri

l'impôt anticipé, cela constitue une brèche dans le système de l'impôt anticipé et par conséquent il faudra bien trouver une solution qui permette soit de prolonger l'effet de la dérogation (exception faite aux établissements concernés d'ici à fin 2016), soit d'avoir un projet de réforme abouti répondant à ces particularités et au reste de l'économie. En ce qui concerne la place industrielle suisse, l'usam ne peut prendre position en faveur des grandes entreprises comme elle le fait pour les exceptions bancaires précitées. L'actuel projet de réforme avantagerait bien évidemment les grandes entreprises, puisque le principe de l'agent payeur permettrait à ces entités de recentrer leurs activités de financement sur le territoire suisse en gérant la trésorerie centralisée (cash pools) depuis la Suisse à des conditions compétitives au plan international. Si certains grands acteurs de l'économie se réjouissent des effets positifs liés à cette réforme, d'autres craignent des frais supplémentaires (implémentation de nouveaux systèmes IT et autres charges administratives). L'usam ne peut donc soutenir une démarche répondant à des besoins spécifiques et désavantageant le reste de l'économie.

De plus, il est à relever le contexte d'incertitudes dans lequel l'issue de cette réforme se profile. En effet, l'échange automatique d'information (EAR), dont le délai de la procédure de consultation est fixé au 21 avril 2015, est une des conditions phares de cette réforme, car, une fois en place, l'EAR permettrait de se prémunir du risque que des contribuables indécis envisagent de se soustraire au fisc. L'EAR ne sonne d'ailleurs même plus vraiment aujourd'hui comme du conditionnel, puisque la Suisse et l'Union européenne ont paraphé le 19 mars 2015 un accord visant à introduire l'EAR en matière fiscale. Si le texte est approuvé par les 28 pays membres et le Parlement suisse, alors l'EAR entrera en vigueur assez rapidement. Toutefois, les multiples projets cloisonnés brouillent les pistes de la réflexion et de l'appréhension du système fiscal qui devrait être réformé pour être simplifié et non, comme c'est malheureusement le cas, compliqué.

2. Remarques particulières

1. Réforme partielle vs réforme globale

Du point de vue de l'usam, il aurait été opportun de prendre en compte également les nombreuses questions et problématiques soulevées par plusieurs parlementaires afin de rendre la réforme plus en phase avec les besoins de l'économie dans son ensemble.

En voici, un bref aperçu :

- Motions « **Adapter l'impôt anticipé** » du Conseiller aux Etats Hans Hess (13.4179) et de la Conseillère nationale Daniela Schneeberger (13. 4233) :

Ces deux motions demandent au Conseil fédéral dans le cadre de la RIE III, et donc de la mise en place de conditions permettant de renforcer la compétitivité de la place économique suisse, de baisser le taux d'impôt anticipé, aujourd'hui fixé à 35% pour les revenus de capitaux mobiliers.

- Initiative parlementaire « Impôt anticipé. Clarification de la procédure de déclaration » du Conseiller national Urs Gasche (13.479) et initiative parlementaire « Procédure de déclaration. Modifier la loi sur l'impôt anticipé afin d'éliminer les entraves administratives » du Conseiller aux Etats Paul Niederberger (13.471) :

Ces initiatives parlementaires traitent toutes deux de la procédure de déclaration. Elles demandent à ce que la pratique relative à la procédure de déclaration des dividendes versés au sein d'un groupe soit remaniée. Aujourd'hui, la procédure de déclaration des dividendes versés au sein d'un groupe doit être faite dans le trente jours suivant l'échéance de dividendes. Le délai fixé à trente jours est considéré dans la pratique comme un délai d'ordre et la réglementation ne présente aucun contenu normatif bien défini, en ce sens qu'aucune conséquence n'est mentionnée pour les cas où la déclaration n'est effectuée qu'après ce délai de trente jours.

- Motion « Ne pas refuser le remboursement de l'impôt anticipé » du Conseiller national Leo Müller (13.4307) :

Cette motion demande au Conseil fédéral d'enjoindre à l'Administration fédérale des contributions (AFC) de ne pas durcir sa pratique en matière de remboursement de l'impôt anticipé. Aucun contribuable ne doit être pénalisé et déchu de son droit au remboursement de l'impôt anticipé s'il n'a pas eu l'intention de soustraire l'impôt, d'autant plus que l'impôt anticipé n'est pas un impôt de garantie.

De plus, et si l'objectif du Département fédéral des finances (DFF) est de vouloir renforcer la compétitivité du site entrepreneurial suisse via la RIE III, il aurait été judicieux d'harmoniser les deux réformes. A savoir, de créer une vue d'ensemble de la fiscalité reposant sur les éléments de réforme du système de l'impôt anticipé et les mesures permettant le renforcement du financement intragroupe en Suisse.

Notons encore que l'objectif visant à renforcer la fonction de garantie de l'impôt anticipé semble prendre le dessus en termes de priorité sur celui visant à dynamiser le marché suisse des capitaux. En effet, et pour rendre la place économique suisse plus compétitive au niveau international, il aurait été opportun de revoir à la baisse le taux d'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, qui se monte actuellement à 35%, un taux d'imposition très élevé en comparaison internationale. La Suisse est fortement pénalisée par rapport à des places financières comme celles de Londres ou encore Hong Kong qui ne prélèvent pas d'impôt à la source sur les dividendes. Les autres places financières importantes pratiquent des taux d'imposition nettement plus bas que celui pratiqué par la Suisse.

Du point de vue de l'usam, il est regrettable que la proposition de réforme ne soit pas présentée sous forme de paquet commun de solutions. Les risques de répondre au coup par coup et donc à des demandes individuelles sont multiples et rendent le système fiscal encore plus complexe, puisque ce dernier ferait cohabiter des pratiques du principe du débiteur et du principe de l'agent payeur. Toutefois, et comme déjà indiqué au préalable, il est tout à fait envisageable qu'une exception soit faite pour répondre aux besoins des TBTF.

2. Principe du débiteur vs principe de l'agent payeur

Avec le principe du débiteur, le financement externe d'un groupe de sociétés par des emprunts s'opère à l'heure actuelle par l'intermédiaire de sociétés étrangères du groupe, et comme le débiteur n'est pas suisse, les intérêts sur ces emprunts échappent à l'impôt anticipé. Le principe de l'agent payeur aurait l'avantage que « l'agent payeur » devrait connaître le détenteur du titre et pourrait donc percevoir l'impôt de manière plus ciblée sur les personnes physiques domiciliées en Suisse. L'impôt anticipé frapperait les rendements des obligations émises tant depuis la Suisse qu'à l'étranger et remplirait donc mieux sa « fonction de garantie », ce qui aurait pour conséquence de rendre plus correcte la perception des impôts sur le revenu et la fortune.

Le groupe de travail mixte (composé des représentants de l'économie, des cantons et de la Confédération) et le groupe d'experts (constitué de représentants de l'administration fédérale, du secteur financier et de la place industrielle), chargés par le Conseil fédéral d'examiner comment le régime fiscal suisse impactait les transactions financières en comparaison internationale, ont tous deux recommandé en 2014 le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur, système largement adopté par les pays européens et qui permet un traitement fiscal différencié suivant la personne du bénéficiaire de la prestation (l'investisseur). Sur la base de ces recommandations, le Conseil fédéral a donc décidé de réformer l'impôt anticipé et de passer au principe du débiteur au principe de l'agent payeur, système qui permettrait de contrebalancer les désavantages liés au système de l'impôt anticipé actuel. Lors des discussions menées dans le cadre du groupe d'experts, l'usam s'est montrée en faveur d'un système fiscal plus simple et ne s'est donc pas ralliée à ces recommandations de changement de système.

Toutefois, et étant donné que le principe de l'agent payeur doit se concentrer sur les cas présentant un besoin de garantie accru du point de vue fiscal, l'usam est donc bien évidemment favorable à ce que les

droits de participation suisses et les gains de loterie continuent d'être soumis au principe du débiteur. En effet, si ces objets étaient soumis au principe de l'agent payeur cela obligerait les entreprises à procéder à l'identification de tous les bénéficiaires de dividendes et à faire des retenues d'impôt anticipé différenciées en fonction des actionnaires. Ce désavantage, traduit par un travail administratif beaucoup plus lourd et par conséquent plus coûteux attend une partie de la place bancaire suisse et plus particulièrement certains acteurs de la place financière.

3. Rôle de l'agent payeur vs rôle de l'agent du fisc

En appliquant le principe de l'agent payeur, les banques (et les grandes entreprises) auront un rôle supplémentaire à jouer. Elles devront décider sur la base des informations de leurs clients (KYC) quelle somme d'impôt anticipé elles verseront à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et devront aussi, le cas échéant, se charger des questions relatives au changement de régime (déclaration fiscale volontaire) demandé par leurs clients. Cette déclaration volontaire semble être une manière déguisée d'introduire l'EAR à l'interne, car les contribuables qui n'y adhèreraient pas seraient rapidement suspectés de fraude fiscale. Avoir ce rôle supplémentaire touchant à des prestations fiscales revient à mettre le doigt dans l'engrenage, car en effet la banque transmettra au fisc fédéral les revenus et la fortune imposables de ses clients, données qui seront ensuite utilisées à l'échelle des cantons pour la taxation ordinaire.

4. Plus-values pour le fisc vs plus-values pour l'économie

L'objectif de vouloir renforcer le marché suisse des capitaux est bien évidemment souhaitable pour une partie de l'économie. Toutefois, la réforme telle que définie dans le présent rapport suscite quelques interrogations. Le changement de principe aurait pour conséquence une baisse des rentrées fiscales provenant de l'impôt anticipé et, à termes avec l'EAR, une augmentation beaucoup plus importante des recettes fiscales liées aux impôts sur le revenu et la fortune. Ceci nous amène à penser que le but visé dans cette réforme est de vouloir s'aligner aux exigences internationales et à élever le niveau d'imposition (maintien du taux à 35% et élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et la fortune), ce qui ne va bien évidemment pas dans le sens du renforcement de la place économique suisse, ni même peut-être dans celui de vouloir redynamiser les marchés des capitaux.

II. Conclusions

L'Union suisse des arts et métiers usam a déjà communiqué sa position dans le cadre des travaux du groupe d'experts en 2013 et 2014. En s'engageant pour un système fiscal simple et cohérent, l'usam ne peut accepter ce projet de réforme en l'état. L'impôt anticipé devrait être soumis aujourd'hui à une réforme globale et non à une réforme répondant à des besoins particuliers. Si cette réforme avait été globale et aboutie, elle aurait pris en compte l'ensemble de l'économie, d'autres problématiques actuelles nécessitant une réforme (comme par exemple le taux d'impôt anticipé de 35%) et aurait proposé des solutions pour simplifier le système fiscal suisse. Bien que l'exception touchant au traitement des bail-inbonds et des Cocos soit envisageable pour les acteurs de l'économie concernés, l'usam rejette ce projet de réforme et s'attend à ce que le Conseil fédéral reconsidère l'ensemble des problématiques connues et soulevées et qu'il prenne compte dans cette réforme de l'impôt anticipé les besoins de l'économie dans son ensemble.

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur



Alexa Krattinger
Responsable politique financière et fiscale