

L'exposé oral fait foi !

11.047 Modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (stimulation du marché suisse des capitaux)

Explications du Landammann Christian Wanner, président de la CDF,
audition CER-N, 8 novembre 2011, Palais fédéral, Berne

Nous vous remercions de l'occasion que vous nous offrez de présenter la position de la CDF devant votre commission. La question du passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur qui nous est soumise aujourd'hui a déjà fait l'objet de la consultation relative à la révision de la loi sur les banques, le projet *Too big to fail*, qui portait sur la régulation des grandes banques. Lors de l'audition à ce sujet devant la CER-E du 10 mai 2011, j'ai exprimé ma compréhension face à la décision de retirer ce changement de système du projet TBTF.

La prise de position de la CDF sur le projet TBTF a été adoptée à l'unanimité par notre assemblée plénière le 28 janvier 2011. De nombreux gouvernements cantonaux l'ont reprise telle quelle ou ont adhéré à ses grands axes. La CDF ne s'est toutefois exprimée que sommairement sur la question particulière du passage du principe du débiteur au principe de l'agent payeur, se contentant de relever les « inégalités » de ce changement de système. Parmi les quelques gouvernements cantonaux qui se sont prononcés sur ce passage d'un principe à l'autre, tous, à une exception près, en ont approuvé les grandes lignes.

Cette **approbation générale** s'explique par les trois principales raisons suivantes:

- Premièrement, le passage au principe de l'agent payeur **renforce** considérablement la **fonction de garantie** de l'impôt anticipé. Il empêche en effet les contribuables de se soustraire à l'impôt anticipé en opérant des placements dans des obligations et des papiers monétaires étrangers (en francs suisses également),

ce qui permet d'améliorer l'équité fiscale et la garantie des impôts suisses sur le revenu et sur la fortune.

- Deuxièmement, la **stimulation du marché des capitaux** est aussi dans l'intérêt des cantons. La place financière suisse est actuellement sous pression et doit faire face à de grands défis. Pour pouvoir continuer à contribuer à générer de la valeur économique – et ainsi à dynamiser les recettes fiscales des cantons –, elle doit disposer de conditions-cadre favorables. Avec le passage au principe de l'agent payeur, l'impôt anticipé peut être ciblé sur les personnes physiques domiciliées en Suisse et ne constitue dès lors plus un obstacle pour les personnes morales et les investisseurs institutionnels désireux d'utiliser le marché suisse des capitaux ou de transférer des fonctions de financement vers la Suisse.
- Troisièmement, les **conséquences financières pour les cantons** semblent positives à en croire les différents scénarios et hypothèses établis en ce qui concerne les bases de données et le comportement des contribuables. Compte tenu de la part des cantons à l'impôt anticipé et à l'impôt fédéral direct, elles se situent en permanence entre CHF 365 et 729 millions. Les recettes supplémentaires escomptées résultent des impôts sur le revenu et sur la fortune. Comparée à la part moyenne des cantons à l'impôt anticipé enregistrée entre 2005 et 2010, soit CHF 467 millions, la perte de quelque CHF 2 millions prévue à ce titre marque par contre une légère baisse, inférieure à 0,5 pour cent. A noter que si notre pays connaissait aujourd'hui déjà une situation d'honnêteté fiscale pleine et entière, les cantons n'enregistreraient pas d'excédent de recettes provenant des impôts sur le revenu et sur la fortune. Nous avons certes raison de nous féliciter de l'honnêteté fiscale qui règne en Suisse, mais les conditions parfaites dans ce domaine me semblent davantage relever du rêve que de la réalité. Dans l'ensemble, et pour autant que les indications figurant dans le message soient exactes, les cantons pourraient donc s'attendre à des recettes supplémentaires. Celles-ci demeurent cependant incertaines et ne suffiraient de toute façon pas pour compenser, par exemple, le surcoût lié au financement des hôpitaux, l'absence potentielle de distribution des dividendes de la banque nationale ainsi que les éventuelles diminutions de recettes découlant de la régulation des grandes banques (projet TBTF I) et des accords relatifs à l'impôt libérateur.

En ce qui concerne les **inégalités** mentionnées ci-avant, elles résident, selon nous, dans les points suivants:

- Une première inégalité du projet soumis à consultation, à savoir le risque que des personnes domiciliées en Suisse **transfèrent leur agent payeur à l'étranger**, a déjà été atténuée en ce sens que le prélèvement de l'impôt anticipé sur les taux d'intérêt produits à l'étranger en l'absence de déclaration de domicile permet de limiter le risque encouru. Il ne le supprime toutefois pas entièrement.
- D'autres inégalités peuvent découler du fait que certains fonds et agents payeurs étrangers ne veuillent pas ou ne puissent pas fournir de déclaration de domicile et veillent dès lors à ce qu'aucun agent payeur suisse n'apparaisse dans la chaîne entre débiteurs et créanciers, ce qui pourrait aussi se traduire par une fuite de la création de valeur vers l'étranger. Il semble par ailleurs que **les différences de traitement** entre le placement direct et indirect dans des portefeuilles de fonds et les placements collectifs étrangers de capitaux entraînent une inégalité. Il est possible que la présente révision permette encore de résoudre ces inégalités, mais il convient de ne pas sacrifier la grande avancée, peut-être imparfaite, certes, qu'apporte la solution proposée sur l'autel de la recherche d'une solution visant à combler les lacunes existantes de manière complètement étanche. Nous sommes convaincus qu'un tiens vaut mieux que deux tu l'auras.
- Enfin, nous constatons des inégalités supplémentaires en ce qui concerne les **conséquences sur les cantons**:
 - selon le présent message, le projet n'aura aucune **conséquence sur le personnel** de la Confédération. Il n'en va pas de même pour les cantons: dans le cadre de la consultation sur le projet du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi sur les banques du 22 décembre 2010, le Conseil fédéral maintenait à juste titre que l'assujettissement des rendements d'obligations et de papiers monétaires étrangers en faveur de personnes physiques domiciliées en Suisse dont la fortune est gérée par des agents payeurs suisses « (devraient) entraîner une augmentation des recettes de l'impôt anticipé et de l'impôt sur le revenu. » Il convient cependant de préciser que les droits aux remboursements devront faire l'objet de contrôles plus contraignants et plus onéreux en raison des différents régimes de taxation de l'impôt à la source et de l'impôt résiduel appliqués par les Etats étrangers. On peut imaginer que cette augmentation de la charge des cantons en conduise

certaines à exiger une hausse de la provision, respectivement de la part perçue par les cantons au titre de l'impôt anticipé, qui s'élève actuellement à dix pour cent (art. 2, al. 2 LIA). Ce surcoût est cependant le prix à payer pour accroître l'honnêteté fiscale et, partant, le produit des impôts directs, des éléments qui devraient bénéficier bien davantage aux cantons qu'à la Confédération;

- un autre argument permet cependant de justifier **l'augmentation de la part des cantons** au revenu brut des impôts anticipés non réclamés: en admettant qu'avec le passage au principe de l'agent payeur, la part aux revenus des impôts anticipés non réclamés par des personnes physiques domiciliées en Suisse augmenterait, on constate clairement que l'impôt anticipé gagnerait lui aussi en importance en tant que substitut de l'impôt sur le revenu, ce qui justifierait l'idée d'une augmentation éventuellement massive de la part des cantons à l'impôt anticipé. Je me contenterai pour l'instant de ce simple constat, la question dépassant le cadre du présent projet pour les deux raisons suivantes: premièrement, la fixation à dix pour cent de la quote-part des cantons dans l'article 132, alinéa 2 Cst. s'oppose à toute augmentation, deuxièmement, une telle mesure pourrait avoir des conséquences très graves sur la cohésion fédérale et les relations financières entre la Confédération et les cantons. La question de la réduction de la déduction de l'impôt préalable dans le cadre de la taxe sur la valeur ajoutée nous a enseigné que la marge de manœuvre pour entreprendre des corrections véritablement conformes au système est très étroite.

En résumé, je vous prie de soutenir le projet, car il constitue un pas dans la bonne direction. A noter que nous n'aurions aucune objection à ce que vous parveniez à l'améliorer encore de manière à combler les lacunes existantes.