
Recommandations en vue de la réforme de l'impôt anticipé

Rapport du groupe d'experts de la Confédération, du secteur économique et des cantons mandaté par le Département fédéral des finances (DFF)

Berne, décembre 2018

Condensé

En décembre 2015, le Département fédéral des finances (DFF) a mandaté un groupe d'experts formé de représentants de la Confédération, des cantons et du secteur économique pour élaborer des propositions en vue d'une réforme de l'impôt anticipé. Le Conseil fédéral avait en effet mis en consultation un projet de révision visant à renforcer tout à la fois le marché suisse des capitaux et la fonction de garantie de l'impôt anticipé, mais la consultation avait abouti à des résultats contradictoires.

Le groupe d'experts estime qu'il faut agir de toute urgence. Il recommande de renoncer à prélever l'impôt anticipé sur les intérêts versés à des personnes morales suisses et à des investisseurs étrangers. Cette mesure permet aux groupes de sociétés suisses d'émettre leurs obligations à partir de la Suisse, et d'y implanter leurs activités de financement internes. Les investissements indirects (fonds de placement) doivent connaître le même traitement que les investissements directs correspondants, ce qui améliore également les conditions-cadres du négoce de fonds en Suisse.

Les particuliers domiciliés en Suisse continueront d'être soumis à l'impôt anticipé, qui sera dorénavant aussi prélevé sur les titres étrangers placés auprès d'un agent payeur (banque) suisse. Cette modification permet de renforcer la garantie du recouvrement de l'impôt dans le pays, mais aussi de lutter contre la fraude fiscale.

Une telle réforme aura un impact positif sur l'économie et aucune incidence – voire une incidence favorable – sur les recettes de la Confédération, des cantons et des communes.

Techniquement parlant, la structure de la réforme doit garantir que sa mise en œuvre entraîne une charge administrative et des risques de règlement aussi réduits que possible. À cette fin, le groupe d'experts a élaboré, avec le concours des cantons et des banques, une proposition fondée sur une perception annuelle de l'impôt.

Par ailleurs, le groupe d'experts recommande d'envisager un renforcement du marché des fonds propres en réduisant le taux de l'impôt anticipé appliqué aux dividendes des 35 % actuels à 15 %. Dans les cas où les bénéficiaires de ces prestations imposables sont des personnes physiques résidant en Suisse, l'agent payeur versera la différence pour que l'impôt perçu atteigne 35 %. Selon les estimations provisoires de l'Administration fédérale des contributions (AFC), cette mesure induirait une baisse considérable des recettes. Elle contribuerait en revanche à renforcer sensiblement le marché des capitaux, ce qui aurait des répercussions positives aux niveaux tant économique que fiscal.

Pour l'Association suisse des banquiers (ASB), on ne peut se contenter de recommander d'envisager des mesures visant à renforcer le marché des fonds propres; par conséquent, elle ne soutient pas les recommandations telles que formulées ci-dessus. Elle considère que les mesures de renforcement du marché des fonds propres constituent un impératif de la réforme et doivent être mises en œuvre parallèlement à l'exonération des placements portant intérêts et à l'instauration du nouvel impôt anticipé global selon le principe de l'agent payeur.

Le représentant de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) rejette cet appariement pour des raisons de politique financière. De plus, il souligne que le prélèvement annuel de l'impôt auprès des agents payeurs uniquement sur les placements portant intérêts détenus par des personnes physiques domiciliées en Suisse augmente les charges d'exécution et les risques pour les autorités cantonales de taxation. Pour ces dernières, il est crucial que l'augmentation des charges de taxation et des risques de règlement induite par la mise en œuvre de la réforme soit aussi limitée que possible.

Les représentants de SwissHoldings et de l'Association Suisse d'Assurances (ASA) sont favorables à la proposition de diminution de l'impôt anticipé sur les dividendes nationaux, qui est synonyme d'augmentation de l'attractivité de la Suisse pour les holdings, un secteur soumis à une forte pression internationale. Toutefois, cette mesure ne doit en aucun cas mettre en péril du point de vue politique l'amélioration urgente et indispensable de la situation dans le domaine des placements portant intérêts.

1. Mandat du groupe d'experts

En décembre 2014, le Conseil fédéral avait mis en consultation une réforme de l'impôt anticipé, par laquelle il entendait renforcer le marché suisse des capitaux. Les groupes exerçant en Suisse devaient notamment bénéficier de conditions-cadres concurrentielles pour pouvoir émettre leurs obligations sans passer par l'entremise de structures étrangères. Le projet visait aussi à consolider la fonction de garantie de l'impôt anticipé au niveau national.

Les résultats contradictoires de la procédure de consultation ont toutefois eu raison du projet, suspendu par le Conseil fédéral en juin 2015. Les cercles économiques, parmi lesquels l'ASB et Economiesuisse, avaient rejeté la réforme, en proposant plutôt une introduction partielle d'un système de déclaration également en Suisse. D'autres participants à la consultation, notamment la CDF, ont demandé de mettre la réforme en attente jusqu'à ce que la situation soit clarifiée au sujet de l'introduction d'un échange automatique de renseignements à l'échelle internationale et de la votation concernant l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée».

En novembre 2015, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'engager un groupe d'experts afin d'élaborer à son intention des propositions en vue d'une réforme de l'impôt anticipé, l'objectif étant que le Conseil fédéral puisse décider de la suite de la procédure aussi rapidement que possible après la votation portant sur l'initiative précitée. Le groupe d'experts réunissait sous la houlette de l'AFC des représentants de l'ASB, d'Economiesuisse, de SwissHoldings, de l'ASA, de la CDF, du Secrétariat d'État à l'économie et du Secrétariat d'État aux questions financières internationales.

Après le retrait de l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» en janvier 2018, le groupe d'experts a intensifié ses travaux pour les achever en décembre de la même année. Dans le présent rapport, il recommande une réforme rapide de l'impôt anticipé qui permette simultanément de renforcer le marché suisse des capitaux et d'améliorer la fonction de garantie de cet impôt.

2. Situation initiale

Selon le droit en vigueur, l'impôt anticipé est perçu sur certains revenus de capitaux mobiliers suisses, notamment les obligations, les actions et les placements collectifs, pour autant que la société ou le placement collectif qui verse ces revenus (le «débité») ait son siège en Suisse.

La société suisse ou la direction du fonds prélève l'impôt anticipé. Elle ne paie à l'investisseur que 65 % de la prestation et verse les 35 % restants à l'AFC. L'impôt est perçu indépendamment de l'identité de l'investisseur, que celui-ci soit un particulier ou une institution, suisse ou étranger.

C'est au niveau du remboursement qu'intervient une différence: les investisseurs suisses ont droit à un remboursement total de l'impôt anticipé s'ils déclarent les revenus en question dans leur déclaration d'impôt et les comptabilisent correctement. L'impôt anticipé perçu auprès des contribuables suisses remplit donc une fonction de garantie du recouvrement de l'impôt (fédéral, cantonal et communal) sur le revenu et sur la fortune. Les investisseurs étrangers peuvent quant à eux prétendre à un remboursement total ou partiel de l'impôt anticipé si leur pays de résidence a conclu une convention contre les doubles impositions (CDI) avec la Suisse. En l'absence de CDI, la charge fiscale est définitive. Dans le cas des investisseurs étrangers, l'impôt poursuit donc dans une certaine mesure un but fiscal, à savoir la génération de recettes. Au

cours de la dernière décennie (2008-2017), les revenus de l'impôt anticipé ont varié entre 4,3 milliards de francs en 2012 et 8,2 milliards en 2017.

3. Nécessité d'agir

Le système actuel de l'impôt anticipé fournit une garantie efficace en matière d'imposition des revenus versés par une entreprise suisse à une personne domiciliée en Suisse. Il se caractérise en outre par la simplicité de la procédure de perception, puisque l'impôt est prélevé quelle que soit l'identité de l'investisseur.

À ces avantages, il faut toutefois opposer des inconvénients inhérents au système. Si le taux d'imposition de 35 % est adéquat pour garantir l'impôt sur le revenu et sur la fortune en ce qui concerne les particuliers résidant en Suisse, il est par contre trop élevé à l'égard des investisseurs institutionnels suisses (par exemple les institutions de prévoyance), mais aussi des investisseurs étrangers en général. En effet, si la plupart de ces investisseurs ont droit à un remboursement au moins partiel de l'impôt anticipé, faire valoir ce droit représente une charge administrative considérable et le prélèvement est synonyme de blocage provisoire des liquidités en question. Dans certains cas, principalement pour les titres détenus par des placements collectifs de capitaux, le remboursement peut même être impossible pour des raisons pratiques.

Ces inconvénients ont des répercussions négatives sur l'économie suisse et sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes:

- Lorsqu'ils ont besoin de liquidités, les groupes de sociétés suisses émettent des obligations par l'entremise de sociétés affiliées étrangères pour éluder l'impôt anticipé. Ils répondent ainsi à la pression des investisseurs internationaux, qui évitent autant que faire se peut les obligations soumises à une imposition à la source. Même les activités de financement internes au groupe (cash pooling, fonctions de trésorerie) sont régulièrement exercées dans une société affiliée étrangère. La création de valeur et les places de travail correspondant à ces activités profitent alors à l'État dans lequel cette société a son siège.
- Le domaine des actions n'offre pas de possibilité similaire de se soustraire à l'impôt anticipé par l'entremise d'une structure étrangère. Pour les entreprises implantées en Suisse, les possibilités de planification fiscale consistent à reverser une valeur nominale ou des réserves exonérées de l'impôt anticipé, ou à racheter leurs propres actions.
- De même, il est rare que des placements collectifs de capitaux s'établissent en Suisse, non seulement à cause de l'impôt anticipé, mais aussi pour d'autres raisons, comme l'accès au marché de l'Union européenne.

En plus des désavantages pour le marché des capitaux décrits plus haut, le système en vigueur présente des lacunes importantes au plan national en ce qui concerne la fonction de garantie. L'impôt anticipé n'est pas prélevé sur les revenus de titres étrangers, bien que ces derniers soient soumis à l'impôt sur le revenu et sur la fortune pour toute personne domiciliée en Suisse, à l'instar des revenus des titres suisses. Or, les emprunts contractés à l'étranger par des groupes de sociétés suisses ont le statut de titres étrangers. Avec une part estimée à 43 % du portefeuille, une partie considérable des titres détenus par des personnes physiques suisses auprès de banques suisses ne fait donc l'objet d'aucune garantie.

Valeur de placement et part des titres garantis et non garantis dans les portefeuilles des ménages suisses auprès de banques suisses en 2016

	Titres suisses garantis	Titres étrangers non garantis	Total	Titres suisses garantis	Titres étrangers non garantis	Total
	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs	Part en %	Part en %	Part en %
Titres de créance à court terme	62	847	909	0,001 %	0,14 %	0,15 %
Titres de créance à long terme	25613	44005	69618	4,09 %	7,02 %	11,11 %
Produits structurés		20390	20390	0,00 %	3,25 %	3,25 %
Actions et autres droits de participation	225231	70176	295407	35,94 %	11,20 %	47,14 %
Parts de placements collectifs de capitaux	106327	134068	240395	16,97 %	21,39 %	38,36 %
Total papiers-valeurs	357233	269486	626719	57,00 %	43,00 %	100,00 %

Source: BNS

Les dépôts à vue et à terme sont en principe garantis, mais ils sont exonérés de l'impôt anticipé lorsque le rendement des intérêts n'excède pas 200 francs pour l'exercice en question. Les placements fiduciaires ne sont par contre pas garantis. Ils ne représentent toutefois qu'une part négligeable des placements, en raison notamment de leur faible taux d'intérêt.

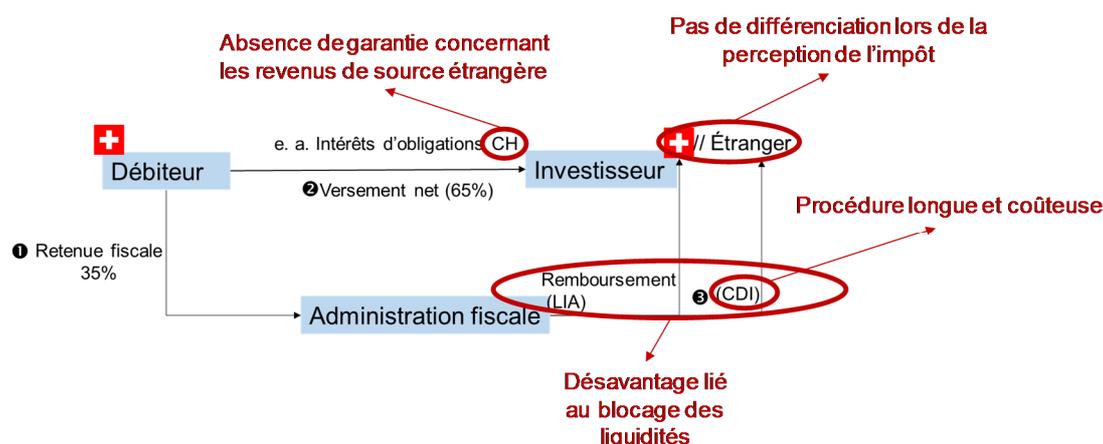
Valeur de placement et part des dépôts de la clientèle garantis et non garantis des ménages suisses auprès de banques suisses ou par leur intermédiaire en 2016

	Dépôts garantis en Suisse	Dépôts non garantis à l'étranger	Total	Dépôts garantis en Suisse	Dépôts non garantis à l'étranger	Total
	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs	Part en %	Part en %	Part en %
Dépôts à vue	315226		315226	42,48 %	0,00 %	42,48 %
Dépôts à terme	416282		416282	56,10 %	0,00 %	56,10 %
Placements fiduciaires		10528	10528	0,00 %	1,42 %	1,42 %
Total dépôts	731508	10528	742036	98,58 %	1,42 %	100,00 %

Source: BNS

Il n'y a aucune nécessité d'agir pour les autres objets soumis à l'impôt anticipé tels que les prestations d'assurance et les gains de loteries.

Illustration: Système actuel de l'impôt anticipé et désavantages



4. Tentatives de réforme précédentes

En 2010, le Conseil fédéral avait déjà lancé une réforme de l'impôt anticipé dans le but de renforcer le marché suisse des capitaux de tiers. La nécessité de cette réforme était apparue suite à l'introduction des emprunts à conversion obligatoire pour les banques d'importance systémique dans le cadre de la législation *too big to fail* (TBTF). Jusqu'au moment de leur conversion, ces instruments TBTF représentent des obligations dont le paiement des intérêts aurait dû être soumis l'impôt anticipé. Dans l'intérêt de la stabilité financière, il était plus que nécessaire d'encourager l'émission de ces instruments en Suisse et de les soumettre au droit helvétique. C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a proposé de réformer l'impôt anticipé pour l'ensemble des obligations, y compris pour les instruments TBTF. Le Parlement a toutefois renvoyé le projet au Conseil fédéral et décidé, à la place, de mettre en œuvre une exception à l'impôt anticipé pour les instruments TBTF en 2012. Cette exception est limitée dans le temps; déjà prolongée par le Parlement, elle arrivera à échéance à la fin 2021.

À la fin de 2014, le Conseil fédéral a lancé une nouvelle tentative de réforme de l'impôt anticipé. À l'époque, le projet mis en consultation prévoyait des mesures d'amélioration pour le marché des capitaux et pour la fonction de garantie. Il reposait sur les principes suivants:

- Tous les investisseurs étrangers ainsi que les personnes morales domiciliées en Suisse présentant une comptabilité réglementaire – investisseurs institutionnels inclus – sont exonérés de l'impôt anticipé sur les revenus d'obligations et de placements collectifs de capitaux en Suisse. Le marché suisse des capitaux devrait s'en trouver renforcé.
- Les particuliers domiciliés en Suisse restent soumis à l'impôt anticipé. Dorénavant, même les titres étrangers se trouvant en dépôt dans une banque suisse seront imposables, afin de consolider la garantie du recouvrement de l'impôt en Suisse. Les particuliers domiciliés en Suisse devraient pouvoir choisir de remplacer le prélèvement de l'impôt anticipé par une déclaration.
- Techniquement, ces modifications supposent le passage au principe dit de l'«agent payeur», en particulier pour les obligations et les placements collectifs. Selon ce principe, ce n'est plus au débiteur de prélever l'impôt, mais à l'agent payeur sis en Suisse, c.-à-d. généralement la banque ayant en dépôt les titres du particulier résidant en Suisse.
- D'après les estimations du Conseil fédéral, cette réforme ne devrait pas provoquer de variation importante des recettes fiscales. En effet, l'exonération des investisseurs étrangers engendrera une baisse des recettes de l'impôt anticipé, mais celle-ci sera contrebalancée par l'augmentation des revenus dont bénéficieront la Confédération, les cantons et les communes grâce à la stimulation du marché des capitaux et au renforcement de la fonction de garantie de l'impôt anticipé.

La proposition de réforme du Conseil fédéral se fondait sur le concept élaboré par le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers sous la conduite du professeur Aymo Brunetti. Durant la consultation, l'ASB a indiqué que le système de déduction fiscale tel que le prévoyait le projet proposé entraînerait une charge administrative, des frais et des risques de règlement trop importants pour les banques. C'est pourquoi elle a proposé une modification du principe de l'agent payeur pour passer à un système partiel de déclaration qui s'appliquerait aussi aux investisseurs suisses. *economiesuisse* s'est notamment ralliée à cet avis. Le point de vue de *SwissHoldings* était plutôt que la libéralisation du marché des capitaux souhaitée par l'industrie depuis des années n'était pas compatible avec un système de déclaration, volontaire ou automatique, des données bancaires suisses. L'ASA n'était

pas contre le fait de passer au principe de l'agent payeur, mais exigeait une égalité de traitement entre la branche des assurances et les banques en matière d'instruments TBTF.

En juin 2015, le Conseil fédéral a suspendu le projet en raison des résultats de la consultation et de l'initiative populaire pendante «Oui à la protection de la sphère privée». En novembre 2015, il a toutefois chargé le DFF d'engager un groupe d'experts pour élaborer des propositions de réforme. Le Conseil fédéral voulait en effet avoir une base sur laquelle décider de la suite des opérations dès que possible après la votation sur l'initiative populaire.

Le Parlement fédéral a aussi traité activement la question. Les Commissions de l'économie et des redevances (CER) des deux Chambres ont donné suite à une initiative parlementaire intitulée «Suppression de l'impôt anticipé sur les obligations et les papiers monétaires suisses» (17.494). L'initiative en question demande de passer en partie du principe du débiteur au principe de l'agent payeur. Contrairement au projet mis en consultation en 2014, elle exclut un système de déclaration volontaire ou contraignant. Le nouveau système doit être aussi simple et peu coûteux que possible. Les banques, désormais responsables de prélever l'impôt, doivent être indemnisées pour cette tâche. En novembre 2018, la commission responsable – à savoir la CER du Conseil national – a mis sur pied une sous-commission pour élaborer un avant-projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire en coordonnant ses travaux avec ceux du Conseil fédéral.

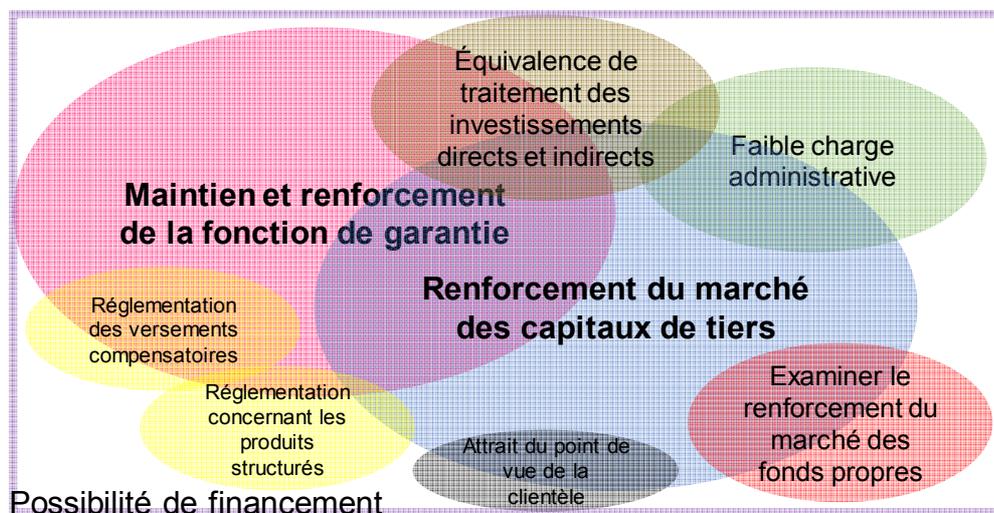
5. Situation d'urgence

Aux yeux du groupe d'experts, il est indispensable de prendre des mesures. Une réforme de l'impôt anticipé s'impose en raison des obstacles que celui-ci représente pour le marché suisse des capitaux et des lacunes qu'il comporte en matière de garantie. Des événements récents ont encore accentué la pression en faveur de cette réforme:

- Dans le sillage du projet de l'OCDE «Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS), les structures offshore, nombreuses dans le domaine des activités de financement, présentent de plus en plus de risques. Les groupes de sociétés suisses concernés tendent à centraliser ces activités en Suisse.
- L'exonération de l'impôt anticipé, même temporaire, accordée aux instruments TBTF a provoqué une inégalité de traitement par rapport aux autres obligations contractées par des entreprises. Du point de vue réglementaire et économique, il ne peut s'agir que d'une solution transitoire. À moyen terme, toutes les obligations devraient pouvoir bénéficier de conditions fiscales concurrentielles.
- L'échange automatique de renseignements (EAR) international remet en cause l'impôt anticipé dans certains domaines. Dans le cas d'investisseurs résidant dans un État partenaire et dont la fortune est déposée en Suisse, une déclaration est faite pour garantir l'imposition dans l'État de domicile. Pour les investisseurs ayant droit à un remboursement en vertu d'une CDI, le prélèvement de l'impôt anticipé représente donc une garantie excessive.

6. Concept de la réforme

Illustration: Buts de la réforme de l'impôt anticipé et mesures prévues



Renforcement du marché des emprunts

Pour renforcer efficacement le marché des emprunts, il faut que les investisseurs (à l'exception des particuliers domiciliés en Suisse) soient exonérés de l'impôt anticipé au moment du prélèvement déjà, sans devoir passer par une procédure de remboursement. Les groupes de sociétés suisses bénéficient ainsi de conditions-cadres concurrentielles pour émettre leurs obligations à partir de la Suisse (financement extérieur au groupe). Par la même occasion, les obstacles que représente l'impôt anticipé actuel pour le financement au sein même d'un groupe (par ex. fonctions de trésorerie et cash pooling) sont levés.

La centralisation accrue du financement de groupe en Suisse crée de la valeur supplémentaire et des places de travail. Viennent s'y ajouter des effets positifs pour la place financière suisse et pour le secteur du conseil juridique et du conseil en entreprise, avec l'appui desquels de tels financements sont réalisés. Ces répercussions économiques positives engendrent des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

De même, cette réforme crée aussi des conditions-cadres concurrentielles pour les placements collectifs de capitaux suisses, puisque les investissements indirects visant à éluder l'impôt anticipé sont traités de la même manière que les placements directs.

Consolidation de la fonction de garantie

Pour les particuliers domiciliés en Suisse, l'impôt anticipé doit continuer d'être perçu à hauteur de 35 %. En comparaison avec la situation actuelle, la fonction de garantie sera renforcée puisque de nouveaux revenus provenant de source étrangère et déposés auprès d'agents payeurs suisses seront dorénavant aussi soumis à l'impôt anticipé. L'extension de cette garantie a des répercussions positives sur le respect des obligations fiscales et, partant, sur les recettes fiscales (impôts sur le revenu et sur la fortune) de la Confédération, des cantons et des communes.

La nouvelle conception de l'impôt anticipé garantit l'imposition de tous les titres déposés auprès d'une banque suisse. Si un particulier suisse possède des titres en dépôt auprès d'une banque étrangère, une déclaration est effectuée au titre de l'EAR, pour autant que la banque dépositaire se trouve dans un État avec lequel la Suisse a conclu un accord en ce sens.

Équivalence de traitement des placements directs et indirects

La révision doit garantir un traitement fiscal équivalent pour les investissements directs sous forme de titres et les investissements indirects réalisés par l'intermédiaire de placements collectifs de capitaux (par ex. fonds de placement), et ce, afin de prévenir toute distorsion. Du point de vue de la conception, on peut donc s'appuyer sur la solution prévue par le Conseil fédéral dans le projet mis en consultation en 2014.

Maîtrise de la charge administrative, des coûts et des risques de règlement

Si les banques ont rejeté le projet du Conseil fédéral mis en consultation en 2014, c'est principalement en raison de la charge administrative, des coûts et des risques de règlement, qu'elles estimaient disproportionnés. La structure technique du nouveau projet doit prendre en considération ces préoccupations du mieux possible, sans négliger le travail administratif et les risques supportés par les autorités de taxation.

Toutefois, il semble qu'un système de déclaration purement volontaire pour les personnes domiciliées en Suisse – qui serait plus simple du point de vue technique et engendrerait moins de risques de règlement – n'ait plus les faveurs de la majorité sur le plan politique, comme l'ont prouvé d'une part les débats parlementaires au sujet de l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» et, d'autre part, les principes de l'initiative parlementaire 17.494, soutenue par les CER des deux Chambres. C'est la raison pour laquelle les variantes techniques examinées par le groupe d'experts reposaient toujours sur un système de retenue fiscale.

Dans un courrier daté du 20 novembre 2018, les banques suisses ont soumis à l'AFC une proposition d'exonérer partiellement les obligations suisses de l'impôt anticipé. Elles y voient une alternative aux options de réforme discutées jusqu'ici, plus simple du point de vue administratif, et qui permettrait aussi, selon elles, de renforcer le marché suisse des capitaux de tiers. Cette proposition est arrivée trop tardivement pour pouvoir être analysée dans le cadre du présent rapport. Le groupe d'experts recommande donc de l'étudier durant la suite des travaux et de l'aborder dans le rapport explicatif qui accompagnera le nouveau projet de consultation.

Analyse du renforcement du marché des fonds propres

Jusqu'ici, les discussions autour de la réforme, à l'instar du projet de 2014, se concentraient sur le marché des emprunts. Le groupe d'experts recommande d'envisager également un renforcement du marché des fonds propres. L'impôt anticipé en vigueur porte en effet aussi préjudice au marché des fonds propres et une amélioration des conditions-cadres fiscales aurait aussi des retombées positives au niveau économique comme au niveau fiscal, puisque l'attrait des actions suisses pour les investisseurs étrangers s'en trouverait augmenté.

Concernant les dividendes suisses, un passage au principe de l'agent payeur similaire à ce qui est prévu pour les obligations – avec une exonération de tous les investisseurs institutionnels suisses et étrangers – est exclu pour des raisons fiscales. Actuellement, les recettes de l'impôt anticipé proviennent en grande majorité des dividendes et une telle mesure entraînerait un manque à gagner qui se chiffrerait en milliards de francs. Par ailleurs, elle présenterait d'importants effets collatéraux: en règle générale, les investisseurs étrangers ont la possibilité de déduire l'impôt anticipé suisse des impôts qu'ils paient dans leur État de domicile, pour autant qu'ils n'aient pas droit à un remboursement. Si la Suisse renonçait à percevoir un impôt anticipé sur les dividendes, les investisseurs étrangers ne verraient certes plus leurs revenus grevés de

cet impôt suisse, mais ils ne bénéficieraient alors plus de la déduction correspondante au moment de payer leurs impôts nationaux. Par conséquent, la charge fiscale de ces investisseurs étrangers serait inchangée, tandis que la Suisse verrait, elle, ses recettes fiscales diminuer.

La mesure consistant à baisser le taux de l'impôt anticipé sur les dividendes de 35 % à 15 % semble plus adéquate. Il s'agit là du taux que la Suisse peut normalement appliquer définitivement selon les CDI sur le flottant (en général moins de 25 % du capital de la société distributrice). Les investisseurs en possession d'actions flottantes seraient ainsi soumis dès le départ à un impôt anticipé de 15 %, sans avoir à passer par une procédure de remboursement. Les investisseurs qui peuvent prétendre à un taux d'impôt anticipé encore plus faible, soit parce qu'ils possèdent une part considérable (généralement plus de 25 % du capital de la société distributrice), soit parce que, quelle que soit la part, ils disposent d'une possibilité de remboursement plus importante (par ex. institutions de prévoyance), devraient toujours passer par une procédure de remboursement, mais ils bénéficieraient d'un taux de prélèvement plus faible qu'actuellement et donc d'un blocage de liquidités plus limité. Cette mesure permettrait de réduire la charge administrative au moment du prélèvement de l'impôt, en particulier pour les PME.

Selon les estimations provisoires de l'AFC et d'un point de vue statique, une baisse du taux à 15 % entraînerait cependant une diminution non négligeable des recettes: elle profiterait par exemple aux investisseurs domiciliés dans un État avec lequel la Suisse n'a pas de CDI et qui n'ont actuellement pas droit au remboursement de l'impôt anticipé.

Mais il est un deuxième élément qui a encore bien davantage de poids au niveau fiscal: les investisseurs qui ont en principe droit à un remboursement total ou partiel et ne le font pas valoir. Les raisons de ces remboursements qui ne sont jamais demandés sont multiples:

- L'investisseur peut y renoncer, soit par négligence, soit parce qu'il n'a pas connaissance de la procédure de demande de remboursement. Le remboursement peut aussi échouer si les autorités de l'État où l'investisseur est domicilié lui refusent leur collaboration.
- L'investisseur est un placement collectif de capitaux étranger. Une telle entité ne peut normalement pas faire de demande de remboursement en son nom et dans les faits, ses investisseurs n'en ont souvent pas non plus la possibilité.
- L'investisseur est une personne domiciliée soit en Suisse soit à l'étranger, mais n'ayant pas un comportement fiscal honnête. Ces personnes renoncent sciemment au remboursement de l'impôt anticipé, car elles ne déclarent pas les revenus qui en ont été grevés.
- Depuis 2015, vient s'y ajouter l'effet du taux négatif. Les personnes concernées sont incitées à ne faire valoir leur droit au remboursement qu'au terme du délai légal de trois ans. Cet effet provoque une hausse artificielle et provisoire des revenus de l'impôt anticipé.

La Confédération subirait 90 % de cette baisse des recettes et les cantons, les 10 % restants.

Il existe certes des effets économiques positifs qui influenceront les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes et assureront une compensation au moins partielle, mais il faut partir du principe que les revenus provenant de l'impôt anticipé suivront une tendance à la baisse au cours des prochaines années. D'une part, dans le sillage de l'EAR international, davantage d'investisseurs adopteront un comportement fiscal honnête et demanderont le remboursement de l'impôt anticipé. D'autre part, des placements collectifs de capitaux pourraient de plus en plus faire valoir avec succès leur droit au remboursement de l'impôt anticipé. Enfin, l'effet du taux d'intérêt négatif va prendre fin.

Autres types d'impôts concernés

Le marché des capitaux dépend aussi d'autres impôts, notamment du droit de timbre d'émission et de négociation, ainsi que de l'impôt sur le bénéfice. Le mandat du groupe d'experts n'englobe toutefois pas ces impôts. Le groupe d'experts recommande cependant de les inclure dans la suite des travaux pour qu'une réforme de l'impôt anticipé puisse déployer au mieux ses effets économiques.

7. Passage au principe de l'agent payeur: généralités

Techniquement, il est possible de renforcer le marché des emprunts selon les recommandations grâce à un passage partiel au principe de l'agent payeur. Ce dernier prévoit que ce ne soit plus le débiteur (par ex. la société émettrice d'une obligation, qui verse donc des intérêts aux investisseurs) qui prélève l'impôt anticipé, mais l'agent payeur de l'investisseur (par ex. la banque auprès de laquelle l'investisseur a déposé l'obligation). Contrairement au débiteur, l'agent payeur connaît l'identité de l'investisseur. Il est par conséquent en mesure de prélever l'impôt anticipé uniquement sur les revenus des particuliers suisses. Les personnes morales suisses – parmi lesquelles les investisseurs institutionnels – et tous les investisseurs étrangers sont pour leur part exonérés de cet impôt.

Grâce à cette disposition, les groupes de sociétés suisses peuvent émettre leurs obligations à partir de la Suisse sans aucun obstacle fiscal. Il en va de même pour les activités de financement externe au sein d'un même groupe (fonctions de trésorerie et de cash pooling), qui permettent de rapatrier la création de valeur et les places de travail qui y sont liées.

Du point de vue technique, les agents payeurs sont aussi en mesure de prélever l'impôt anticipé sur les intérêts des titres étrangers selon le principe de l'agent payeur (ci-après «impôt à l'agent payeur»). Désormais, ces revenus sont ainsi aussi garantis lorsqu'ils sont mis en dépôt par une personne physique suisse auprès d'une banque suisse. Cette mesure comble une importante lacune au niveau de la fonction de garantie et apporte une contribution efficace à la lutte contre la soustraction d'impôt en Suisse.

Illustration: Fonctionnement et avantages du principe de l'agent payeur

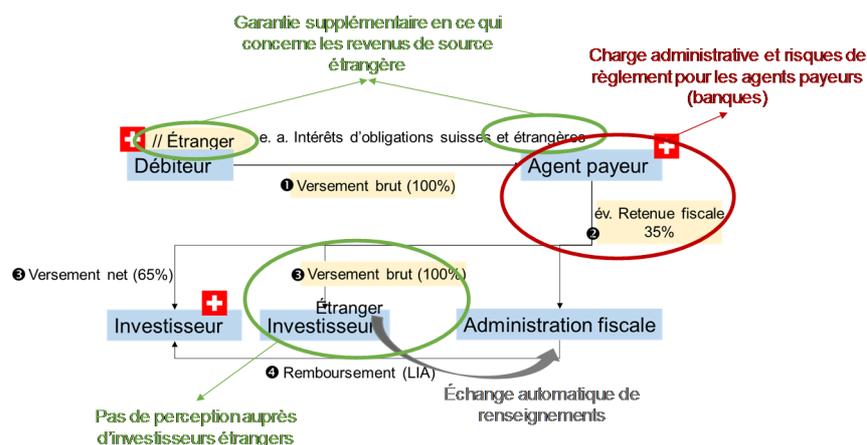
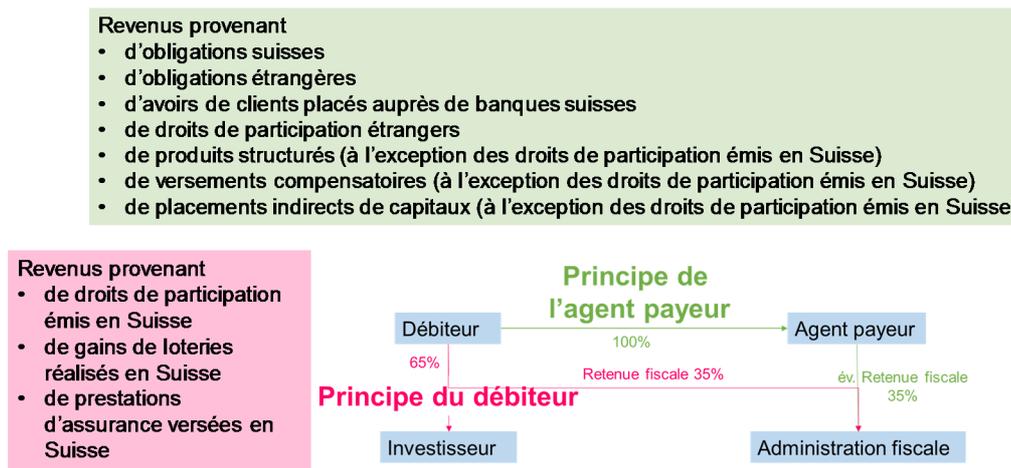


Illustration: Objets désormais imposables selon le principe de l'agent payeur



8. Aspects techniques du passage partiel au principe de l'agent payeur

a) Perception et remise

Rythme de perception

L'impôt anticipé actuel et le projet de consultation de 2014 se fondent sur une perception immédiate de l'impôt. Lorsqu'une prestation imposable est fournie, l'impôt est perçu sans délai et remis à l'AFC.

La réforme actuelle prévoit de soumettre à l'impôt anticipé également des titres étrangers, ce qui multiplie le nombre de cas où cette perception immédiate risque de rencontrer des difficultés pratiques. Cela peut survenir en particulier lorsqu'il n'y a pas de flux d'argent (par ex. fonds de placement à thésaurisation) ou que les informations pertinentes ne sont pas tout de suite à disposition (par ex. structures de fonds cibles pour des placements collectifs de capitaux). Dans de tels cas, les informations nécessaires à la perception de l'impôt anticipé ne parviennent qu'avec un certain délai. De ce fait, un système de perception immédiat présente un risque accru d'erreurs.

C'est en tenant compte de ces cas particuliers, mais aussi de l'intérêt général d'un allègement administratif, que l'ASB a demandé de mettre en place plutôt une perception annuelle de l'impôt à l'agent payeur. Elle propose d'inscrire au crédit du client les prestations imposables brutes, c'est-à-dire sans déduction de l'impôt anticipé. Ce n'est qu'à la fin de l'année que l'agent payeur prélève l'impôt anticipé de manière globale auprès de ses clients et remet le montant à l'AFC.

Le groupe d'experts juge cette requête de l'ASB compréhensible. Une perception annuelle entraîne néanmoins le risque que, dans certaines circonstances, le client ne dispose pas de suffisamment de liquidités auprès de l'agent payeur au moment voulu et que la perception de l'impôt à l'agent payeur échoue. Il faudrait donc prévoir des mesures pour l'éviter. La mesure administrative la plus simple serait une déclaration auprès des autorités cantonales de taxation, qui remplacerait le prélèvement de l'impôt. Pratiquement, cela équivaldrait à créer une option de déclaration volontaire, étant donné que c'est le comportement du client qui occasionnerait soit la retenue fiscale, soit la déclaration.

Après avoir évalué différents modèles possibles, le groupe d'experts propose le modèle suivant:

- Si, au moment de la perception de l'impôt, le client ne dispose pas de liquidités suffisantes, l'agent payeur lui fixe un délai pour mettre le montant requis à disposition.
- Si le délai expire sans qu'il en soit fait usage, l'agent payeur annonce le client à l'AFC et précise le montant de l'impôt à l'agent payeur qui n'a pas été remis. La déclaration ne comportera aucun autre renseignement concernant les revenus ou les données comptables.
- En se fondant sur cette déclaration, la Confédération procédera à l'encaissement de l'impôt à l'agent payeur auprès du client. Un changement de créancier s'opère donc.

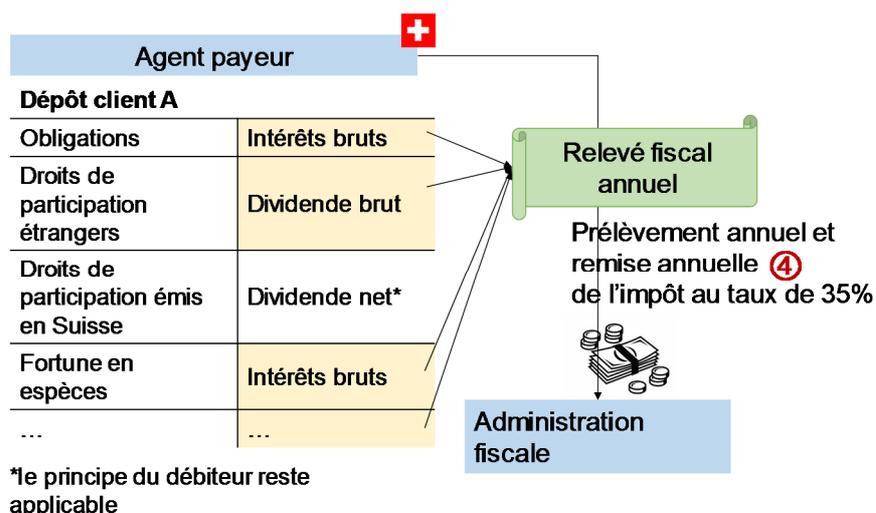
Si un dépôt est transféré ou dissolu en cours d'année, il faudrait, du point de vue fiscal, effectuer une perception intermédiaire, qui entraînerait cependant une charge supplémentaire pour les agents payeurs.

L'organisation technique du modèle proposé devra être concrétisée en collaboration avec les cantons, en particulier pour la procédure de remboursement dans les cas où l'impôt anticipé n'a pas encore pu être prélevé en raison du manque de liquidités du client.

Base de calcul

L'impôt à l'agent payeur se calcule en fonction des revenus effectifs (montant x 35 %) indiqués dans le relevé fiscal établi par les agents payeurs pour leurs clients.

Illustration: Perception et remise de l'impôt à l'agent payeur



Investisseurs concernés par l'impôt à l'agent payeur

L'impôt à l'agent payeur doit être prélevé auprès du propriétaire des actifs du point de vue du droit civil (bénéficiaire formel de la prestation imposable). S'il s'agit d'une personne physique domiciliée en Suisse, les revenus en question seront également soumis à l'impôt sur le revenu. La corrélation entre l'impôt sur le revenu et l'impôt anticipé est ainsi assurée.

Dans le cadre des structures spéciales (par ex. trusts), un «report de responsabilité» sur la personne responsable du point de vue économique tel qu'effectué notamment lors d'un échange automatique de renseignements international n'est pas réalisable dans le cadre d'une procédure de retenue fiscale, pour des raisons juridiques et pratiques. Le fait que l'impôt à l'agent

payeur ne soit pas perçu auprès du responsable économique n'implique aucun devoir supplémentaire de vigilance fiscale pour les agents payeurs.

Seuil d'imposition

Selon le droit actuel, un seuil d'imposition s'applique pour les intérêts des comptes bancaires. Fixé à 200 francs par compte, il a pour but de réduire la charge administrative. Les autres revenus, qu'il s'agisse d'intérêts d'obligations, de dividendes ou de revenus provenant de placements collectifs de capitaux, ne bénéficient d'aucun seuil d'imposition.

À l'avenir, les revenus de source étrangère seront aussi soumis à l'impôt anticipé si les actifs concernés sont placés auprès d'un agent payeur suisse. Une hausse du seuil d'imposition semble dès lors justifiée: pour le groupe d'experts, il devrait dorénavant s'appliquer à l'ensemble des titres et s'élever à un montant de 500 à 1000 francs par relevé fiscal. Bon nombre de clients pourraient ainsi tomber au-dessous de ce seuil et bénéficier d'une exonération de l'impôt anticipé. On renoncera par contre à adapter le seuil d'imposition pour les clients n'ayant pas leurs actifs en dépôt auprès d'un agent payeur durant l'année entière pour des raisons de faisabilité.

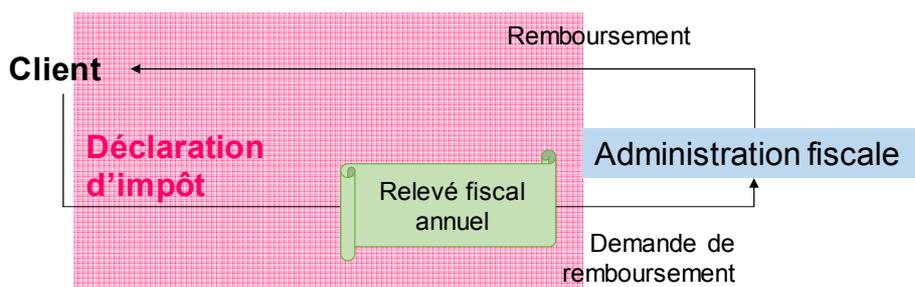
Remise/intérêts moratoires

Les agents payeurs doivent prélever l'impôt et le remettre à l'AFC sans qu'un rappel soit nécessaire. S'ils remettent le montant en retard, des intérêts moratoires sont perçus. Si la responsabilité du retard revient au client, l'agent payeur peut répercuter les intérêts moratoires sur ce dernier.

b) Remboursement

La décision concernant le remboursement de l'impôt à l'agent payeur est prise dans le cadre de la taxation sur la fortune et sur le revenu, comme par le passé. Les contribuables soumettent à cet effet leur relevé fiscal, qui contient la demande de remboursement. L'ASB propose de mettre en place une solution technique (intégrée par exemple au code-barres de la déclaration d'impôt) en vue de simplifier la taxation. En complément, on étudiera les mesures à prendre pour parer aux désavantages relatifs aux liquidités des clients et pour garantir un processus de taxation si possible totalement électronique.

Illustration: Remboursement de l'impôt à l'agent payeur



Mesures visant à parer au désavantage lié au blocage des liquidités

Contrairement au principe du débiteur, le remboursement de l'impôt à l'agent payeur se fait au bénéfice du propriétaire des actifs du point de vue du droit civil. La corrélation entre perception et remboursement est ainsi assurée.

c) *Devoirs de vigilance, responsabilité, indemnisation des agents payeurs*

Dans le système de l'impôt à l'agent payeur, ce dernier joue un rôle clé. Il est en effet responsable de la remise de l'impôt. Pour le prélèvement, l'agent payeur peut se fier à l'exactitude des sources officielles (par ex. liste des cours de l'AFC). Il est donc souhaitable de développer cette source de données. Les inexactitudes liées au système doivent être assumées et n'engagent pas la responsabilité de l'agent payeur.

La responsabilité pénale des agents payeurs se limite au dol, comme le Parlement l'a décidé dans le cadre de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR).

L'introduction et la mise en œuvre technique de l'impôt à l'agent payeur engendrent des frais pour les institutions concernées. Afin de les compenser, une indemnisation appropriée est à prévoir au cours de la phase d'instauration, à hauteur par exemple de 1 à 2 % des impôts remis.

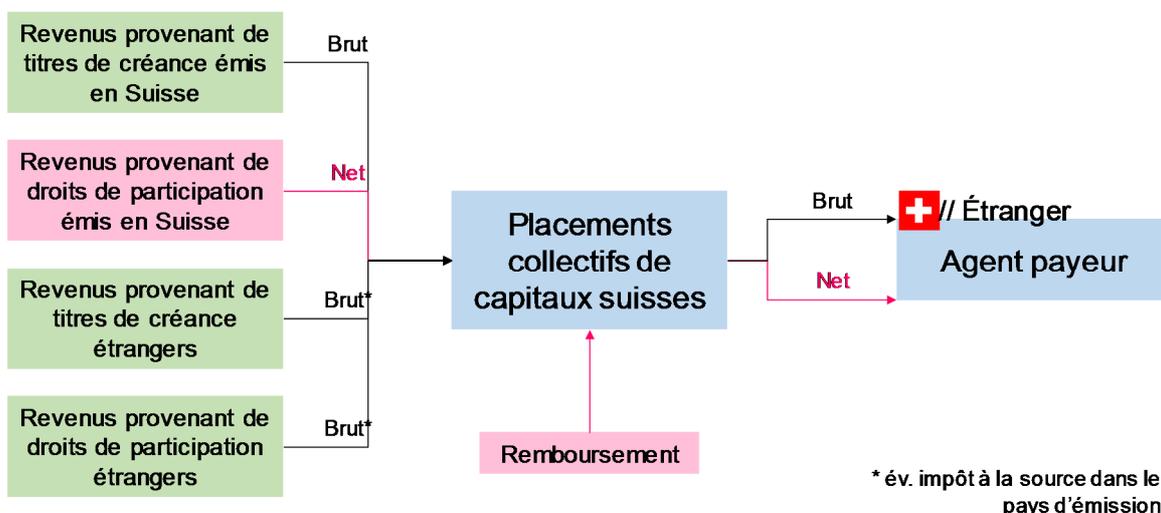
d) *Équivalence de traitement des placements directs et indirects*

La révision doit garantir un traitement en principe équivalent pour les investissements directs sous forme de titres et les investissements indirects tels que les placements collectifs de capitaux (par ex. fonds de placement). L'imposition neutre permet de parer aux désavantages actuels des investissements indirects tout en renforçant le négoce de fonds en Suisse.

Les placements collectifs de capitaux suisses doivent recevoir les revenus bruts, sans retenue de l'impôt anticipé. Il existe toutefois une exception pour les dividendes suisses (qui restent imposables selon le principe du débiteur), pour lesquels le placement collectif a droit à un remboursement total. Le versement des bénéfices du placement collectif de capitaux indigène est ainsi soumis à l'impôt à l'agent payeur lorsqu'il est réalisé par un agent payeur suisse et à une déclaration lorsqu'il est effectué par l'intermédiaire d'un agent payeur se trouvant dans un État avec lequel la Suisse a conclu un accord sur l'EAR.

Selon le principe de l'agent payeur, les placements collectifs de capitaux étrangers reçoivent également les revenus bruts (sans la retenue de l'impôt anticipé), à titre d'investisseurs étrangers. En revanche, si une personne physique a déposé des parts de placements collectifs de capitaux étrangers auprès d'un agent payeur suisse, celui-ci prélève l'impôt à l'agent payeur.

Illustration: Fonctionnement du principe de l'agent payeur dans les cas de placements collectifs de capitaux



e) *Produits structurés et versements compensatoires*

L'application de l'impôt anticipé aux produits structurés (c.-à-d. aux produits financiers constitués d'une obligation et d'au moins une option) n'est pas réglée explicitement dans la loi pour le moment, ce qui risque d'affaiblir la fonction de garantie. Il convient donc de créer une base légale claire dans le cadre de la réforme pour déterminer de quelle façon les intérêts de produits structurés seront soumis à l'impôt anticipé, ce qui fournira une sécurité juridique pour les acteurs économiques.

Concernant les versements compensatoires correspondant à des versements originaux soumis à l'impôt anticipé («manufactured payments»), une base légale explicite doit aussi être élaborée dans le cadre de la réforme, qui garantira l'égalité de traitement entre versement original et versement compensatoire.

9. Participations suisses

Le groupe d'experts recommande d'envisager également un renforcement du marché des fonds propres.

Abaisser le taux de l'impôt anticipé sur les dividendes suisses de 35 % à 15 % représenterait une mesure appropriée pour y parvenir. Une telle baisse tiendrait compte du fait que le taux d'imposition de 35 % est particulièrement élevé en comparaison internationale et constitue de ce fait un désavantage pour la place économique suisse. Par ailleurs, la plupart des investisseurs étrangers ont droit à un remboursement au moins partiel de l'impôt anticipé grâce à des CDI conclues avec la Suisse.

Les conséquences pour les différentes catégories d'investisseurs sont les suivantes:

- Pour les investisseurs étrangers ayant des actions flottantes, l'impôt anticipé au nouveau taux de 15 % constituera en principe la charge définitive. Elle correspond à l'impôt anticipé que la Suisse est en droit de retenir définitivement pour ces investisseurs selon les CDI. Pour ces investisseurs étrangers, la charge fiscale est formellement identique à celle qu'ils supportent selon le droit en vigueur, avec toutefois une différence de taille: ils n'ont plus besoin de faire de demande de remboursement. Ils sont ainsi libérés de la charge administrative que le remboursement de l'impôt anticipé nécessitait et ne subissent plus de blocage de liquidités. La diminution du nombre de demandes de remboursement provenant de l'étranger réduit en outre aussi le volume de travail administratif de l'AFC.
- Certains investisseurs institutionnels (par ex. institutions de prévoyance) peuvent bénéficier d'un allègement important de l'impôt anticipé, voire d'une exonération totale dans certains cas. Ils doivent toujours soumettre une demande de remboursement, mais profitent eux aussi de l'abaissement du taux d'imposition à 15 %, puisque ce dernier diminue les montants bloqués par le prélèvement.
- Pour les particuliers suisses, la fonction de garantie doit être maintenue. L'agent payeur doit donc «compléter» le montant perçu afin d'atteindre le taux requis de 35 % pour les investisseurs de cette catégorie. Ces derniers subissent donc une charge fiscale inchangée de 35 %, mais ils la récupèrent en totalité s'ils indiquent les revenus de leurs placements dans leur déclaration d'impôt.

10. Répercussions financières

Les mesures évaluées par le groupe d'experts ont des effets sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes. Leur estimation sera approfondie dans la suite des travaux portant sur la réforme. S'agissant de la qualité de ces répercussions financières, on peut faire les affirmations suivantes:

Les principaux éléments de la réforme engendrent des recettes supplémentaires en raison de l'augmentation du nombre d'investisseurs étrangers pour lesquels une garantie est ajoutée (a), mais aussi des diminutions dues au passage au principe de l'agent payeur pour les intérêts et à la baisse de l'impôt anticipé sur les dividendes (b). D'autres diminutions, qui ne peuvent pas encore être quantifiées, seront provoquées par la commission de perception et par le nouveau seuil d'imposition. La réforme causera aussi des modifications comportementales qui entraîneront des augmentations dynamiques des recettes (c).

a) *Augmentation des recettes grâce à la garantie portant sur les revenus de titres en dépôt auprès d'agents payeurs suisses*

Avec la réforme, les revenus de titres étrangers seront aussi soumis à l'impôt à l'agent payeur lorsque ces investissements sont placés par des personnes physiques suisses auprès d'agents payeurs suisses. La garantie du recouvrement porte sur les revenus après déduction de la part non remboursable d'un éventuel impôt à la source étranger. À part les intérêts sur l'impôt anticipé perçu, à verser pour la période séparant le paiement du remboursement, il n'en résulte que des recettes supplémentaires dans la mesure où les valeurs de placement concernées et leurs revenus n'étaient jusqu'ici pas déclarés. Si la non-déclaration de ces investissements se poursuit, c'est l'impôt anticipé qui bénéficie de recettes supplémentaires. La Confédération en touche 90 % et les cantons 10 % dans le cadre de la part des cantons.

Si, au contraire, les investissements non déclarés jusqu'ici par des personnes physiques suisses et placés auprès d'agents payeurs suisses sont déclarés à l'avenir, les recettes supplémentaires reviennent à l'impôt sur le revenu et sur la fortune. D'un autre côté, le décompte d'impôts à la source étrangers non remboursables prélevés par des États ayant une CDI avec la Suisse augmente, ce qui réduit légèrement l'augmentation des recettes fiscales. Vu l'importance des impôts cantonaux, ce sont les cantons et les communes qui en profitent dans ce cas.

La proposition de réforme prévoit, dans le cadre de l'impôt à l'agent payeur, un seuil d'imposition pour les relations clients générant des revenus inférieurs à 500 ou 1000 francs. Si l'on considère un rendement de portefeuille de 2 %, cela signifie que les relations clients dont la valeur des titres en dépôt est inférieure à 25 000 ou 50 000 francs ne sont pas garanties. Un seuil d'imposition aurait encore un effet plus marqué dans le domaine des dépôts clients: pour un taux d'intérêt d'épargne de 0,1 %, les dépôts allant jusqu'à 500 000 ou 1 000 000 de francs ne seraient plus garantis, ce qui risque d'inciter certains clients à ne pas déclarer ces actifs.

b) *Diminution statique des recettes fiscales en raison du passage au principe de l'agent payeur pour les intérêts et de l'abaissement du taux sur les dividendes à 15 %*

La présente section décrit les répercussions financières statiques des mesures précitées, c'est-à-dire sans prendre en considération les modifications comportementales des acteurs économiques (cf. lettre c).

La diminution des recettes liée à la réforme est due aux titres détenus par des personnes résidant à l'étranger, dont les intérêts sont soumis, selon le droit en vigueur, à un impôt anticipé non remboursable en vertu d'une CDI (impôt résiduel) ou pour lesquels l'impôt résiduel sur les

dividendes est supérieur à 15 %.

Ces dernières années, le solde de l'impôt anticipé a régulièrement été largement supérieur au montant pouvant s'expliquer par les impôts résiduels. Il subsistait toujours un écart considérable entre les montants perçus pouvant faire l'objet d'un remboursement et les remboursements effectifs. L'abaissement du taux d'imposition des dividendes devrait réduire cet écart et par conséquent diminuer les recettes.

Plusieurs motifs expliquent la différence entre montant remboursable et remboursement effectif:

- l'ajournement de la demande de remboursement de l'impôt anticipé de la part des investisseurs devant faire face à des taux d'intérêt négatifs sur leurs avoirs en raison de la politique menée par la BNS. Les effets du taux d'intérêt négatif se font sentir depuis 2015;
- des placements collectifs de capitaux étrangers ou leurs investisseurs, qui n'ont pas la possibilité de demander le remboursement de l'impôt anticipé, ou ne l'ont qu'au prix d'efforts significatifs;
- la renonciation à la demande de remboursement pour des raisons administratives (en particulier pour les investisseurs étrangers possédant des avoirs limités) ou par négligence;
- la renonciation à la demande de remboursement en raison de la non-déclaration des investissements à l'origine des revenus ou du rendement de la fortune. Cette soustraction d'impôt peut concerner autant des investisseurs suisses que des investisseurs étrangers;
- d'éventuelles imprécisions dans les bases de données. En font notamment partie:
 - la possibilité d'une sous-estimation des titres suisses détenus par des investisseurs résidant dans des pays ne disposant pas d'une CDI;
 - la possibilité que le rendement des titres détenus par des étrangers diffère du rendement moyen de tous les investisseurs.

En fonction de la catégorie, les conséquences du point de vue fiscal se dessinent comme suit:

Catégorie	Effets ne produisant aucune diminution des recettes imputable à la réforme
Effet du taux d'intérêt négatif	Il s'agit d'un phénomène temporaire, qui entraînera à l'avenir des soldes d'impôt anticipé plus bas si les demandes de remboursement s'accumulent. Cela n'a toutefois rien à voir avec la réforme.
Non-déclaration de la part d'investisseurs suisses	L'impôt à l'agent payeur et l'EAR contreront cet effet, ce qui limite la diminution de recettes imputable à la réforme. Le système de garantie comporte cependant encore des lacunes, même avec la réforme. Un particulier suisse n'ayant pas un comportement fiscal irréprochable peut par exemple se soustraire au système de garantie en choisissant de faire gérer ses actifs par un agent payeur ayant son siège dans un pays qui n'est pas partenaire de la Suisse en matière d'EAR. Malgré ces lacunes, le système de garantie sera tout de même renforcé par rapport à celui qu'assure le droit actuel.
Effets produisant une diminution des recettes imputable à la réforme	
Placements collectifs de capitaux étrangers	Entraîne une baisse des recettes imputable à la réforme.
Renonciation à la demande de remboursement pour des raisons administratives (en particulier pour les investisseurs étrangers possédant des avoirs limités)	Se répercute dans la diminution des recettes imputable à la réforme.
Pas de déclaration de la part d'investisseurs étrangers en raison de fraude fiscale	Se répercute dans la diminution des recettes imputable à la réforme.
Imprécisions dans les bases de données ou les hypothèses de calcul	Si de telles imprécisions devaient se vérifier, les recettes des impôts résiduels pourraient être plus importantes ou plus faibles qu'estimé. La problématique de la diminution des recettes s'en trouverait donc soit améliorée, soit aggravée.

Compte tenu de la dissipation des effets du taux d'intérêt négatif, de l'augmentation du nombre d'investisseurs résidant à l'étranger qui demandent un remboursement de l'impôt anticipé en raison de l'EAR et du fait que de plus en plus de placements collectifs de capitaux étrangers vont également faire valoir leur droit au remboursement, le solde de l'impôt anticipé dans son

ensemble, diminution des recettes dues à la réforme comprise, devrait suivre une tendance à la baisse.

c) *Effets dynamiques*

Le passage au principe de l'agent payeur pour les placements portant intérêts et l'abaissement du taux d'imposition des dividendes de 35 % à 15 % renforcent l'attrait des placements directs et indirects en Suisse par rapport aux investissements à l'étranger. D'un point de vue dynamique, il en résulte une hausse de l'émission de titres suisses et la part de papiers-valeurs suisses détenus par des investisseurs étrangers augmente elle aussi.

Le fisc suisse profite ainsi de la taxation de la valeur supplémentaire créée dans le domaine des émissions, du financement interne des groupes de sociétés et éventuellement aussi des opérations de gestion de fortune. Il voit en outre augmenter l'impôt résiduel en ce qui concerne les dividendes.

La réforme peut par ailleurs provoquer des réactions de fuite parmi les particuliers domiciliés en Suisse:

- Bien qu'ayant eu jusqu'ici un comportement fiscal honnête, ils pourraient déplacer leurs dépôts à l'étranger pour éviter le blocage de liquidités induit par le prélèvement de l'impôt anticipé. Cela ne poserait pas de problème du point de vue de l'impôt sur le revenu et sur la fortune, mais cette dérive engendrerait une perte de valeur dans le secteur de la gestion de fortune suisse.
- Les personnes n'ayant pas un comportement fiscal honnête pourraient quant à elles se soustraire au système de garantie, par exemple en déplaçant leurs avoirs dans un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu d'accord sur l'EAR.