

CINQ QUESTIONS À CINQ EXPERTS EN FISCALITÉ

Des réformes importantes pour l'économie suisse

L'impôt anticipé est en cours de réforme et le champ d'application du droit de timbre sera restreint pour renforcer l'attrait de la Suisse comme marché des capitaux de tiers et pour les activités de financement de groupes dans tous les secteurs. Dans cet article, cinq experts de renom nous renseignent sur la signification des réformes législatives.

Andrea Opel



DR. IUR.,
PROFESSEUR
ORDINAIRE À
L'UNIVERSITÉ DE
LUCERNE

Daniel Gentsch



EXPERT FISCAL
DIPLOMÉ,
MANAGING PARTNER
TAX, EY, PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
TECHNIQUE FISCALITÉ
D'EXPERTSUISSE

Pensez-vous qu'il est judicieux de supprimer l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations, comme le prévoit la proposition de réforme?

Oui. Les groupes suisses ne seront alors plus obligés d'émettre leurs obligations par le biais de leurs filiales étrangères pour économiser des frais. Cela stimule aussi le marché suisse des émissions. L'affaiblissement marginal de la fonction de garantie de l'impôt anticipé est supportable, d'autant plus qu'on peut déjà facilement éviter cet impôt à l'heure actuelle. Le rapport coût/bénéfice avantageux est également favorable à la proposition de réforme. On pourrait cependant réduire la diminution des recettes attendue les premières années en limitant la suppression de l'impôt anticipé aux émissions de nouvelles obligations. Cela ne nuirait pas à l'objectif visé par la proposition (stimulation du marché suisse des émissions).

Les groupes suisses et étrangers pourront à l'avenir effectuer leur financement externe en Suisse grâce à la suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations. L'ouverture concomitante du marché suisse des capitaux pour les financements de groupes internationaux et donc pour les investisseurs suisses et étrangers conduira à une nette amélioration de l'attrait de la Suisse pour les fonctions de gestion de trésorerie des groupes internationaux. Ces fonctions peuvent jouer un important rôle de point d'ancrage qui renforcera généralement l'implantation des entreprises.

Que pensez-vous de la proposition de soumettre les versements compensatoires à l'impôt anticipé?

L'idée est bonne en principe, car le Tribunal fédéral a, on le sait, sapé la pratique actuelle (prélèvement multiple et remboursement multiple) avec un arrêt de 2017. Néanmoins, la proposition du Conseil fédéral ne semble pas être tout à fait au point: premièrement, la déduction prévue sur les versements compensatoires, même auprès de débiteurs étrangers, n'est pas juridiquement exécutoire. Deuxièmement, il n'est pas certain que la retenue de l'impôt anticipé soit compatible avec les CDI (application de l'art. 21, MC-OCDE?). Troisièmement, cela ne règle pas la problématique des remboursements, bien que celle-ci doive être coordonnée avec la retenue. Dans ce sens, la proposition ne me semble pas encore mûrement réfléchie.

L'introduction d'un impôt anticipé sur les versements compensatoires ancre dans la loi la pratique actuelle de l'AFC et est donc en principe bienvenue pour des raisons de sécurité du droit. Toutefois, la réglementation légale proposée soulève encore des questions, notamment concernant les versements transfrontaliers, qui devraient être clarifiées avant la mise en œuvre.

Fabian Baumer



AVOCAT, EXPERT FISCAL DIPLÔMÉ, VICE-DIRECTEUR, CHEF DE LA DIVISION PRINCIPALE POLITIQUE FISCALE, ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS

Andreas Risi



EXPERT FISCAL DIPLÔMÉ, DR. OEC. PUBL., HEAD OF TAX SWITZERLAND, UBS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION SPÉCIALISÉE FISCALITÉ, SWISS BANKING

Romana Giesen



EXPERTE FISCALE DIPLÔMÉE, CONSEILLÈRE FISCALE (D), HEAD OF GROUP TAXES, SWISSCOM

Les groupes suisses utilisent aujourd'hui des structures étrangères pour éviter l'impôt anticipé, ce qui est négatif pour l'économie et pour le fisc. Dans l'intérêt de la garantie de l'impôt en Suisse, il aurait été préférable de renforcer l'impôt anticipé plutôt que de le supprimer. Les propositions de réforme du Conseil fédéral dans ce sens ont toutefois échoué lors du processus politique.

Dans les faits, l'impôt anticipé frappant les intérêts des obligations suisses ne garantit pas la substance de l'impôt sur le revenu. Une amélioration de cette garantie dans le système d'une procédure de déduction fiscale aurait échoué lors de la mise en œuvre technique, comme le montre la consultation de l'an dernier. La suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations libère le marché suisse des capitaux de tiers d'obstacles fiscaux sans impact sensible sur les recettes fiscales. Les débiteurs peuvent désormais émettre en Suisse des obligations attrayantes également pour les investisseurs étrangers. Cela réduit le coût de financement des sociétés, des villes et des cantons.

Absolument. Cela permet aux entreprises suisses d'émettre des obligations directement à partir de la Suisse, sans passer par des véhicules financiers étrangers coûteux. De plus, cela peut rendre les obligations suisses plus attrayantes pour les investisseurs étrangers, ce qui stimule le marché obligataire et accroît les opportunités de financement à partir de la Suisse. En outre, cela permet aux sociétés de financement et aux centres de gestion de trésorerie de s'établir en Suisse sans obstacle fiscal.

Si l'impôt anticipé doit garantir efficacement l'impôt sur le revenu, il devrait également être prélevé sur les versements compensatoires.

La deuxième déduction d'impôt anticipé existante sur les versements compensatoires est une condition nécessaire à un marché suisse qui fonctionne dans le domaine des opérations de prêts de titres et de mises en pension. Cependant, la pratique actuelle du deuxième prélèvement d'impôt anticipé repose sur une base juridique lacunaire. La pratique éprouvée devrait recevoir une base juridique suffisante. On pourrait alors maintenir cette pratique éprouvée. Le libellé de la proposition de loi inclut malheureusement aussi les débiteurs étrangers. Pour garantir la sécurité du droit et une législation équitable, il faudrait n'assujettir à l'impôt anticipé que les débiteurs suisses de versements compensatoires.

L'assujettissement des versements compensatoires devrait conduire à des doubles impositions et à une importante charge administrative pour déterminer les composantes imposables des opérations concernées. En outre, la manière dont l'assujettissement doit être surveillé et mis en œuvre pour les personnes étrangères qui effectuent par exemple des versements compensatoires pour emprunter des actions suisses n'est pas claire, à mon sens. La charge administrative pourrait ne pas être proportionnée à l'objectif d'un impôt de garantie ou, dans le cas d'étrangers, à l'objectif fiscal.

Andrea Opel

La procédure de déclaration doit-elle également s'appliquer aux prestations pécuniaires dans les rapports en Suisse et transfrontaliers avec les filiales et les sociétés mères?

Oui, d'autant plus que le droit en vigueur le prévoit déjà (cf. art. 20, al. 2, phr. 2, LIA). La réglementation actuelle de la procédure de déclaration au niveau de l'ordonnance et son traitement dans la pratique accusent un retard par rapport à la volonté du législateur. La nouvelle réglementation proposée par le Conseil fédéral permet des simplifications administratives, mais ne résout pas cette problématique. Le champ d'application de la procédure de déclaration devrait donc être clarifié lors de la réforme. L'objectif de garantie est aussi satisfait par le biais de la procédure de déclaration.

Daniel Gentsch

Oui, l'élargissement de la procédure de déclaration aux prestations pécuniaires dans les rapports en Suisse et transfrontaliers avec les filiales et les sociétés mères serait bienvenu. Dans certains cas de figure, le paiement de l'impôt anticipé peut conduire à un besoin de financement à court terme qui s'avère assez complexe pour certaines entreprises. Une procédure de déclaration pourrait apporter une solution à ce niveau sans compromettre l'objectif de l'impôt anticipé.

Que pensez-vous de la suppression pure et simple du droit de timbre d'émission et que proposeriez-vous pour compenser les pertes fiscales associées?

Le droit de timbre d'émission semble anachronique. Étant un impôt sur les transactions juridiques, il est difficile à justifier car la dotation en fonds propres ne conduit pas à une hausse de la performance économique de l'entreprise (cf. art. 127, al. 2, Cst). Qui plus est, la constitution de fonds propres qui absorbent le risque est bienvenue d'un point de vue macroéconomique, surtout en temps de crise. A contrario, on peut se demander si le droit de timbre d'émission affaiblit vraiment sensiblement la compétitivité de notre place économique. Dans ce contexte, j'estime qu'une suppression n'est pas aussi urgente que les autres problèmes, en particulier la réforme de l'impôt anticipé que l'on a évoquée.

En Suisse, le financement des réformes fiscales constitue un défi. Avant la crise, un excédent structurel d'environ un milliard de francs était disponible. Les réformes fiscales discutées au Parlement ont un coût et leur montant total dépasse largement l'excédent structurel d'avant le coronavirus. La politique fiscale doit encourager la croissance économique à long terme et tous les projets de réforme débattus ne semblent pas suivre cette maxime. Dans ce contexte, il est crucial d'établir les priorités. Les pertes fiscales dues à la suppression du droit de timbre d'émission semblent en principe supportables; la suppression facilite la dotation en capitaux propres et simplifie le système fiscal. Je suis favorable à la suppression, mais je pense que la réforme de l'impôt anticipé que nous avons discutée est plus importante car elle permet de stimuler l'attrait de la Suisse pour les entreprises.

Que pensez-vous de la suppression proposée du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses? Seriez-vous éventuellement favorable à une suppression plus poussée des droits de timbre?

Ici encore, les impôts sur les transactions juridiques sont difficiles à justifier du point de vue du droit constitutionnel. S'ils sont recadrés avec des contrats relatifs à des sites, cela me semble raisonnable. La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses est impérialiste si l'on veut dynamiser le marché des obligations suisses. L'inégalité de traitement (persistante) entre les obligations suisses et étrangères reste toutefois problématique. Un autre aspect que l'on pourrait et devrait rectifier concerne la vaste définition du statut de commerçant de titres, surtout dans le cas des sociétés holding (art. 13, al. 3, let. d, LT).

La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses doit être appréciée dans le contexte global des mesures de renforcement de la place financière suisse. J'entends par exemple la suppression de l'impôt anticipé sur le recours à des capitaux de tiers. Dans ce sens, je suis favorable à la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses. Reste à savoir si des suppressions plus poussées du droit de timbre pourront être financées. Sur ce plan, il faudra également tenir compte des modifications fondamentales de la fiscalité mondiale des entreprises.

Fabian Baumer

En avril 2021, le Conseil fédéral a mis en consultation une modification de l'ordonnance qui prévoit un élargissement de la procédure de déclaration dans les groupes. Actuellement, cette proposition ne prévoit aucun changement dans les rapports avec les filiales et les sociétés mères, mais il est fort possible que cette question soit soulevée par les participants à la consultation.

La suppression du droit de timbre d'émission décidée par le Parlement ne prévoit aucun financement explicite. Il y aura cependant un financement indirect sur la base des prescriptions du frein à l'endettement. Ce dernier lie les dépenses de la Confédération aux recettes de manière contraignante.

Le Conseil fédéral reconnaît les inconvénients macroéconomiques associés aux droits de timbre. Pour des motifs de politique financière, cependant, il rejette pour l'instant une suppression supplémentaire de ces droits.

Andreas Risi

La procédure de déclaration pour les prestations pécuniaires, y compris dans les rapports transfrontaliers, permettrait effectivement d'alléger sensiblement le droit des procédures, mais aussi les risques fiscaux qui peuvent découler d'ajustements imprévus des prix de transfert. Aucune perte de substance de l'impôt anticipé n'étant attendue pour les groupes ayant leur siège en Suisse, la procédure de déclaration est justifiée.

Actuellement, le droit de timbre d'émission pénalise surtout des entreprises de taille moyenne. Les petites entreprises qui ne dépassent pas la franchise de droit de timbre d'émission d'un million de francs ne sont pas concernées, et les grandes entreprises ne le sont pas beaucoup non plus car elles peuvent en général accroître leurs fonds propres grâce aux bénéfices retenus. Le droit de timbre d'émission freine donc la constitution de fonds propres des moyennes entreprises. S'il n'y a plus d'obstacle à la constitution de capital, les entreprises concernées peuvent mieux se doter de capitaux, créer des postes de travail supplémentaires et dégager des bénéfices, ce qui conduit à des recettes fiscales supplémentaires. Il n'y a donc aucun besoin de compensation.

Le marché suisse des capitaux de tiers peut uniquement être libéré de ses contraintes fiscales si l'on supprime aussi le droit de timbre de négociation sur les obligations suisses.

Le droit de timbre de négociation a un champ d'application beaucoup plus vaste que les droits de timbre et taxes sur les transactions financières étrangers comparables car il s'applique aussi au négoce suisse d'actions et d'obligations étrangères et notamment à l'émission de parts de fonds étrangers. Cela conduit à une double imposition par les droits de timbre/taxes sur les transactions financières étrangers et par le droit de timbre de négociation si, par exemple, des actions françaises sont négociées en Suisse. Le droit de timbre de négociation devrait donc être imposé tout au plus aux actions suisses.

Romana Giesen

Absolument. L'impôt anticipé est un impôt de garantie et doit donc être utilisé en tant que tel. Il est choquant que des entreprises qui ont le droit à un remboursement au moins partiel de l'impôt anticipé soient confrontées aux embûches administratives du remboursement. La déclaration est amplement suffisante aux fins de la garantie de l'impôt.

Le droit de timbre d'émission impose l'apport de capital (déjà imposé) dans les entreprises et rend difficile le financement des fonds propres des entreprises suisses. Selon moi, il est donc judicieux de supprimer cet obstacle au financement. À titre de financement/compensation, on pourrait par exemple envisager d'augmenter l'impôt sur les bénéfices au niveau fédéral. On imposerait alors réellement la création de valeur, et non plus les transferts de capitaux.

Je suis favorable à cette suppression. Du point de vue des entreprises, en tout cas, une suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses et étrangères serait judicieuse. La charge administrative pour la tenue des registres, l'évaluation et la surveillance d'activités de financement et de clauses de rémunération différées de type earn-out est importante. Selon moi, le rapport coût/bénéfice n'est pas évident pour les entreprises qui sont rapidement considérées comme des commerçants de titres en raison de la faiblesse des seuils.

Merci de nous avoir accordé cet entretien.