

Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Chef du Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Réf. : MFP/15026745

Lausanne, le 1<sup>er</sup> juillet 2020

### **Modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) – passage partiel au principe de l'agent payeur - Procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du présent projet auquel il peut adhérer en partie. En effet la nécessité d'agir favorablement pour la place financière suisse en allégeant la charge fiscale des opérations de financement collectif est aujourd'hui indéniable. A l'heure actuelle, combiné avec l'EAR, l'impôt anticipé perçu selon le principe de l'agent payeur permettrait de garantir de la même manière les intérêts de capitaux suisses ou étrangers soumis à l'impôt sur le revenu en Suisse. La fonction de garantie de l'impôt se verra ainsi étendue et par là mieux adaptée au régime de l'imposition directe des revenus de la fortune mobilière.

Le but de la révision entreprise représente incontestablement une amélioration pour les collectivités publiques parce que la délocalisation des investissements est aujourd'hui une opération aisée. Le Conseil d'Etat vaudois salue ainsi la volonté de renforcer le marché des capitaux de tiers et de lever les obstacles liés au financement interne des groupes, essentiels à la vitalité du tissu économique que représentent les PME et les multinationales implantées dans le canton, par le bénéfice indirect qu'en constituent l'accroissement du marché de l'emploi et des recettes fiscales subséquentes. Le Conseil d'Etat approuve également la volonté de ne pas réformer le régime d'imposition des rendements de participations suisses, dont l'incidence négative aurait été trop grande sur le budget de la Confédération ainsi que, par ricochet et dans une moindre mesure, des Cantons.

Ceci étant, le Conseil d'Etat émet les réserves suivantes :

- Nous exprimons nos inquiétudes à propos des incidences financières de la réforme du droit de l'impôt anticipé pour la Confédération et les cantons. Elles se combindraient au demeurant avec les pertes issues de la suppression du droit de timbre de négociation ; à propos de cette dernière d'ailleurs, si l'on enregistre le fait qu'elle participe du souci de positionnement de la place financière suisse et de compétitivité de cette dernière, la question du caractère prioritaire de la réforme nous semble devoir se poser.

- En ce qui concerne l'extension de la fonction de garantie de l'IA, nous observons qu'elle implique des charges de mise en œuvre importantes pour les banques et pour les cantons. Nous souhaitons qu'elle fasse encore l'objet d'un examen approfondi, sachant qu'au regard des effets juridiques et administratifs que le projet entraîne pour des établissements bancaires contribuables et responsables du recouvrement, le risque existe que l'on favorise des banques étrangères non soumises aux obligations du droit sur l'impôt anticipé.

Le Canton de Vaud constate – à l'instar de la Conférence suisse des impôts - que le système de l'agent payeur contrarie considérablement les projets de numérisation et de digitalisation des procédures fiscales aboutis ou en phase de réalisation. Si toutefois le Canton de Vaud est pour l'heure moins impacté par cette problématique, il est néanmoins, dans le moyen terme, également concerné par ces questions puisqu'il souhaite, dans le cadre du VaudTax 4.0, implémenter e-titres. Par conséquent, nous n'excluons pas d'être également impliqués activement dans la recherche des solutions les plus judicieuses.

Sur les questions posées dans le cadre de cette consultation le Conseil d'Etat du Canton de Vaud se détermine comme suit :

1° Comme exposé plus haut, le Canton de Vaud comprend la nécessité d'agir et les objectifs poursuivis par le projet de réforme. Il peut adhérer en partie au projet en renvoyant aux réserves exprimées en préambule.

2° Le Canton de Vaud approuve le passage partiel au principe de l'agent payeur dans le cadre de l'impôt anticipé. Il est vrai cependant que la multiplication des intervenants et la coexistence des deux systèmes du débiteur et de l'agent payeur – à laquelle s'ajoute une qualification incertaine de l'agent payeur (lorsqu'un tiers, personne physique reçoit le paiement pour le bénéficiaire effectif : notaire, exécuteur testamentaire, gestionnaire de fortune etc...) - représentent un risque d'erreur supplémentaire pour l'exécution correcte de la LIA, tant au niveau de la perception que du remboursement de l'impôt anticipé.

3° Le Conseil d'Etat considère comme étant judicieuse l'égalité de traitement entre placements directs et indirects. Le parallélisme entre le traitement de ces placements et celui des versements compensatoires, avec lesquels ils présentent des similitudes du point de vue économique est plus important que la nécessité de pallier le risque de règlement encouru par les agents payeurs : en effet, ce risque est minime puisque l'impôt est en fin de compte prélevé à charge d'un titulaire de valeurs en dépôt auprès de l'agent payeur. Si l'une des trois options proposées par le Conseil fédéral devait toutefois être retenue, le Canton de Vaud désapprouverait certainement celle de l'absence de prélèvement sur les rendements d'intérêts de placements collectifs de capitaux (PCC) qui paraît cumuler les inconvénients. Ainsi, entre la variante consistant en la déclaration et celle du maintien du système en vigueur, la distorsion de concurrence entre les PCC étrangers et Suisses paraît plus acceptable que la mise en place d'un système de déclaration qui non seulement est tout aussi incompatible avec la garantie du secret bancaire qu'il l'était en 2015. A cela s'ajoute que la variante de la déclaration, en générant moins de recettes, compliquerait encore plus la mise en œuvre de la LIA avec une modalité supplémentaire d'exécution, augmentant non seulement le

coût administratif mais également le risque d'erreur, tant au niveau de la perception que du remboursement de l'impôt anticipé ou encore de la taxation des impôts directs. En résumé, le Canton de Vaud plébiscite la solution adoptée et pourrait accepter la variante du maintien du système en vigueur pour la distribution et la thésaurisation de rendements de PCC.

4° S'agissant du maintien des mesures d'exception pour les TBTF, dans la mesure où l'adoption des lettres g et i de l'art. 5, 1<sup>er</sup> alinéa LIA, en 2016, a compensé le renoncement à introduire le principe de l'agent payeur, il est logique que ces dispositions demeurent aussi longtemps que cet instrument contribue à pallier dans une grande mesure, pour l'attractivité de la place financière suisse, l'absence de système de perception de l'IA par l'agent payeur. En d'autres termes, ces dispositions d'exception sont justifiées aussi longtemps que l'impôt anticipé sur les intérêts d'obligations d'emprunt sera perçu selon le principe du débiteur.

5° Depuis 1986, les cantons ne participent plus aux recettes des droits de timbre. Le Canton de Vaud constate donc que la suppression du droit de timbre de négociation n'a pas d'impact direct sur les ressources fiscales des cantons. Ce faisant, il revient aux autorités fédérales de déterminer quelle est l'opportunité d'une telle abrogation. Comme indiqué en préambule, si l'on enregistre le fait que celle-ci participe du souci de positionnement de la place financière suisse et de compétitivité de cette dernière, la question du caractère prioritaire de la réforme nous semble devoir se poser.

6° Le Canton de Vaud souhaite que l'attractivité et la compétitivité de la Suisse soit préservée. Pour ce faire, il approuve l'instauration de mesures équilibrées qui soit à même d'éviter une baisse généralisée des taux d'imposition cela afin de prévenir les écueils qui ont amené à l'échec de la RIE III. A cet égard, une réforme, telle que proposée, du mécanisme de la réduction pour participations (RPP) ne semble pas particulièrement adéquate à l'atteinte de l'objectif visé.

### Conception du projet

Le Canton de Vaud note que la systématique légale est très compliquée, ce que confirme indirectement le large régime d'exceptions régi par l'article 5 et ses multiples. Les exceptions aux exceptions résultant de l'absence d'annonce par le débiteur que l'agent payeur est responsable du paiement ajoutent encore à la complexité de l'articulation des articles entre eux. Les articles du projet étant rédigés suivant la présomption que l'agent payeur est responsable (comme principe sous-jacent) il serait plus cohérent que le principe de l'agent payeur soit également présumé dans l'application. Autrement dit, que le principe de l'agent payeur s'applique à défaut d'annonce de l'inverse par le débiteur de la prestation imposable. Dans la mesure où l'option demeure, les intérêts des PME et des petits PCC sont sauvegardés, tandis que le principe de l'agent payeur devient clairement la règle. Cette clarification ne nécessiterait qu'une modification de rédaction de l'art. 20b (al.1 [...] le débiteur suisse de la prestation imposable peut annoncer à l'AFC que l'agent payeur *n'est pas* responsable [...]). al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase : **Lorsque le débiteur est responsable du règlement de l'impôt anticipé**, on applique ce qui suit [...]). Cette modification est

minime, mais elle simplifierait considérablement la lecture des nombreuses dispositions qui réservent l'application de l'art. 20b, al. 2.

S'agissant de la délégation de compétence au Conseil fédéral pour édicter des dispositions d'exécutions qui diffèrent des dispositions du chapitre 1, pour ce qui « concerne les liens avec un trust » (art. 4, ch. 6), nous émettons un doute sur le caractère acceptable d'un tel blanc-seing, sous l'angle de l'art. 127, al. 1 Cst. En effet, le chapitre 1 de la loi définit précisément l'objet et les principes d'imposition. Par ailleurs, la réglementation prévue dans l'ordonnance paraît à cet égard trop large : les revenus de la fortune mobilière sont largement imposables au titre de l'imposition directe mais ils ne constituent pas nécessairement des revenus de capitaux mobiliers au sens de l'art. 4 LIA, lequel reprend explicitement les termes de l'art. 132 Cst. L'imposition au titre de l'impôt anticipé ne peut donc pas simplement « suivre l'impôt sur le revenu ».

En ce qui concerne la **mise en œuvre** du projet, le Conseil d'Etat craint que la reconnaissance d'une opération soumise à l'impôt anticipé par l'agent payeur, en particulier, par les agents payeurs qui ne sont pas des banques, ne conduise à de nombreuses erreurs dans la perception de l'impôt anticipé et donc, dans le cadre du remboursement. Comme exposé plus haut, la compréhension de la systématique des multiples de l'article 5 est en effet particulièrement ardue et on peut espérer que l'AFC développe un arbre décisionnel sous forme d'outil internet, afin d'éviter en amont, la multiplication des erreurs d'application. A cette problématique s'ajoute celle de la reconnaissance certaine par l'agent payeur qu'il est responsable du paiement de l'impôt anticipé lorsque c'est le cas, compte tenu de la coexistence des principes du débiteur et de l'agent payeur, des chaînes d'agents payeurs et de la délocalisation relativement aisée de ceux-ci. Enfin, on peut aussi s'attendre à ce que le contrôle des retenues d'impôt anticipé par l'AFC – théoriquement équivalentes au nombre de bénéficiaires de paiements d'intérêts soumis à l'impôt – quant à leur bien fondé et leur quotité ne soit pas exhaustif. Le besoin de formation des personnes chargées de la taxation des revenus en sera par conséquent accru, dans la mesure où la perception de l'impôt anticipé ne sera plus un indicateur aussi fiable qu'à l'heure actuelle du caractère imposable de la prestation. Ce risque d'erreur représente non seulement un coût direct en termes de recettes fiscales, mais aussi un coût indirect en termes de tâches administratives et de besoin de formation, tant auprès des agents payeurs que des autorités fiscales. Sous un angle plus global on peut aussi considérer que la sécurité du droit sera difficile à réaliser dans ces conditions. Le risque élevé d'erreurs conduisant par nature à un paiement ou un non-paiement d'IA devrait enfin être accompagné d'un mécanisme de rectification pragmatique. Il serait par conséquent indiqué de prévoir dans l'ordonnance des correctifs de perception ou de restitution administrativement simples au moment de la taxation des impôts directs mais en dehors de la procédure de taxation/remboursement.

### Commentaire des dispositions du projet

L'**art. 4, al. 1 P-LIA** prévoit, aux **lettres h, i et j** que l'impôt anticipé a pour objet les rendements de produits structurés ou les rendements qui *constituent* des capitaux mobiliers ou des rendements de capitaux mobiliers (...). Or, le texte allemand recourt au terme « nachbilden » et, dans le rapport, les versements compensatoires sont décrits

comme des versements qui « répliquent » un rendement original. Le recours au verbe « constituer » dans la disposition légale paraît ainsi le moins adéquat, parce que si les rendements en question « constituaient » des rendements de capitaux des lettres *a* à *h*, ils tomberaient déjà directement sous le coup de ces dispositions-là. Or, ces versements ne « constituent » pas – du moins pas toujours – des rendements de capitaux. Ainsi, dans l'hypothèse où malgré leur nature de rendements recréés artificiellement, versés en substitution de rendements de capitaux proprement dits, l'art. 132 Cst permet qu'ils soient soumis à l'impôt anticipé, ils le seront parce qu'ils « répliquent » des rendements de capitaux, plutôt que du fait qu'ils en constituent. Formulées de cette manière, les lettres *h*, *i* et *j* sont redondantes avec les lettres auxquelles elles renvoient. On pourrait y remédier soit en déclarant, aux lettres *h*, *i* et *j* que les rendements de produits structurés et les versements compensatoires constituent des rendements de capitaux mobiliers, soit, en remplaçant dans le texte du projet le terme « constituent » par « répliquent », « redoublent », « relaient », « remplacent » ou « reproduisent ».

A l'**art. 5c**, al. 1, let. a **P-LIA**: il manque un « et » entre les bénéficiaires et le rendement. S'agissant de l'application de cet article, on note que la question du contrôle de la comptabilisation par celui qui verse le rendement à l'agent payeur devra encore être réglée au niveau de l'ordonnance.

S'agissant de l'**art. 5d P-LIA** il sied de relever que si les agents payeurs n'encourent aucune responsabilité pénale du fait de la négligence, il manque à notre avis une sorte d'obligation de diligence spécifique de ces intervenants. Pour la bonne exécution et l'efficacité du système, le prélèvement ou son absence doit en effet être infailliblement détectable par les intermédiaires financiers entre le débiteur et le bénéficiaire final, ainsi que par ce dernier. La claire application des dispositions topiques entraînant une retenue ou une exception devrait ainsi être explicitement mentionnée par l'agent payeur à l'attention du destinataire du paiement, de manière à éviter qu'un agent payeur puisse s'acquitter de son devoir d'information par un libellé aussi vague que « retenue d'impôt ». La précision de la retenue (ou de l'absence de retenue) pourrait par exemple découler de l'arbre décisionnel préconisé plus haut, au chapitre de la mise en œuvre. Cette exigence aurait aussi le mérite de limiter le risque de prélèvement multiple de l'impôt sur une seule prestation, situation qui, au moment de sa découverte, présenterait immanquablement d'épineuses difficultés administratives.

L'**art. 13, al. 1 bis P-LIA** corrige le montant excessif auquel conduirait la retenue cumulée de 35% d'impôt anticipé avec un impôt à la source étranger. Cette disposition a de grosses conséquences sur le traitement administratif des demandes en remboursement d'impôt anticipé : les rendements étrangers devront ainsi être annoncés séparément de la demande ordinaire, laquelle calcule en principe un impôt anticipé de 35%, tous rendements confondus. On devra dans ce contexte également exiger une transparence complète des agents payeurs sur la nature des retenues effectuées (cf. remarque relative à l'art. 5d).

Au sujet de l'**art. 20b P-LIA**, outre les formulations exprimées en relation avec la conception du projet, pour une question de lisibilité de cet article en lien avec les nombreuses dispositions qui le réservent, il siérait en tout cas – que l'on tienne compte ou non des remarques précitées - de rappeler dans la phrase introductive que le débiteur est responsable du paiement de l'impôt. En outre, à notre avis, le caractère irrévocable de l'annonce correspondante devrait figurer dans la loi et non pas seulement dans l'ordonnance.

Dans les modifications proposées de la **loi sur les droits de timbres**, on note que la traduction de la phrase introductive de l'**art. 14, al. 1** a simplement été omise. Elle ne devrait toutefois pas poser problème.

En relation avec le projet de **dispositions de l'ordonnance**, au sujet des **agents payeurs**, on relèvera surtout que la qualification d'agent payeur ne peut pas être exclue du fait de l'application du principe du débiteur : la qualification d'agent payeur ne dépend en effet pas de l'existence de prestations soumises à l'impôt anticipé. Il serait ainsi plus approprié de décréter que la responsabilité pour le paiement de l'IA de l'agent payeur tombe (en vertu de l'art. 10, al. 3 P-LIA) et non pas sa qualification d'agent payeur.

S'agissant des **trusts**, nous renvoyons à notre remarque formulée plus haut, au chapitre de la conception du projet, sur la constitutionnalité de la norme de délégation que constitue l'art. 4, al. 6 P-LIA.

En ce qui concerne les remarques relatives au **débiteur suisse d'obligations et d'avoirs de clients**, nous estimons que l'utilisation du terme « déclaration par le débiteur » n'est pas judicieux, ce terme s'appliquant d'ordinaire à la prestation imposable, dans tous les domaines du droit fiscal. Etant donné que l'art. 20b P-LIA recourt au verbe « annoncer », le substantif « annonce » serait plus approprié dans ce contexte.

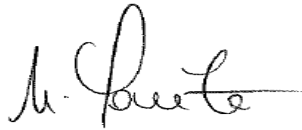
En conclusion, le Conseil d'Etat peut adhérer en partie au projet de loi, compte tenu des réserves formulées ci-avant, en particulier celles qui concernent les incidences financières et le volet relatif à l'extension de la garantie de l'impôt anticipé.

Nous vous remercions d'avoir consulté le Canton de Vaud sur ce projet et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

**Copies**

- ACI
- OAE
- Par courriel : [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)