



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Moussa Elias / Levrat Marie

2022-CE-230

### Suppression de l'impôt anticipé : conséquences pour le canton ?

#### I. Question

Le Parlement fédéral a décidé de supprimer l'impôt anticipé sur les intérêts des obligations. Cette réforme sera soumise au vote du peuple en septembre 2022. Selon la Confédération, les pertes fiscales pourraient aller jusqu'à 800 millions de francs.

Les cantons perçoivent 10 % du produit de l'impôt anticipé. En 2021, notre canton a reçu 37.1 millions de la Confédération dans ce cadre. L'acceptation de la réforme entraînerait donc une baisse de recettes annuelles pour l'Etat. De plus, en raison du fonctionnement de l'impôt anticipé, qui peut être récupéré durant trois ans après sa perception moyennant de prouver qu'on a correctement déclaré le revenu en question, la suppression entraîne un coût unique au moment de son entrée en vigueur. Ce coût unique est chiffré à 1 milliard par la Confédération, qui indique que « Pour ce qui est des cantons (qui supporteront le manque à gagner à raison de 10 %), les conséquences budgétaires dépendront de leurs provisions. ».

Par ailleurs, le rôle de « garantie » de l'impôt anticipé est prévu pour que les investisseurs déclarent correctement leurs revenus de placements. S'ils ne le font pas, 35 % de ces gains vont quand même dans les caisses de l'Etat. Supprimer cet impôt anticipé revient donc à donner carte blanche à la fraude fiscale pour les riches de Suisse et de l'étranger, au détriment de la collectivité. Mais le projet contient aussi une inégalité de traitement crasse, car les gens qui ont un compte d'épargne ordinaire resteront soumis à l'impôt anticipé.

En juin 2020, dans sa réponse à la consultation, le Conseil d'Etat avait d'ailleurs indiqué que : « *La mise en œuvre de la réforme comporte toutefois des charges considérables et des risques financiers supplémentaires pour les cantons* ». A noter que les conséquences financières envisagées au moment de la consultation, dans un environnement de taux très bas, sont sans commune mesure avec les conséquences financières qui risquent d'intervenir dans un environnement de taux d'intérêts en croissance tel que nous le connaissons actuellement. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard que le Conseil d'Etat a constitué une nouvelle provision de 10 millions aux comptes 2021 afin de couvrir le risque de variation de la recette provenant de l'impôt anticipé.

Convaincu-e-s qu'il est de l'intérêt public de limiter les conséquences financières d'une telle réforme fiscale, nous soumettons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la décision d'une suppression de l'impôt anticipé ?
2. Quelles pertes récurrentes et quelle perte unique la réforme soumise en votation entraînerait-elle pour le canton de Fribourg ?

3. Le Conseil d'Etat peut-il indiquer comment ces pertes augmentent ou diminuent selon les taux d'intérêts du moment ?
4. Le Conseil d'Etat estime-t-il que la suppression de la fonction d'impôt de garantie posera des problèmes particuliers (malhonnêteté fiscale plus élevée) ?
5. Le Conseil d'Etat maintient-il son inquiétude quant aux conséquences financières de la réforme ?
6. Au vu de ces conséquences financières, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de compenser le manque à gagner ?

21 juin 2022

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux questions des députés, le Conseil d'Etat donne quelques explications préliminaires sur l'impôt anticipé (IA ci-après) et sa réforme.

L'IA est un impôt à la source de 35 % qui est prélevé, entre autres, sur les intérêts versés par des débiteurs suisses lorsque certaines conditions sont réunies. Par exemple, une société qui n'est pas une banque au sens de la loi sur les banques peut être qualifiée de banque au sens de la loi actuelle sur l'IA et, ainsi, être obligée de prélever l'IA sur tous les intérêts versés, y compris les intérêts versés à des sociétés du même groupe. Des postes figurant au passif du bilan de cette même société peuvent, à certaines conditions, être qualifiés d'obligation, alors qu'il ne s'agit pas, dans les faits, d'un emprunt obligataire. Les intérêts versés sont alors soumis à l'IA.

L'IA est en principe un impôt remboursable en totalité, à certaines conditions, lorsque l'investisseur est suisse. En revanche, lorsque l'investisseur est étranger, l'IA est remboursable en totalité ou partiellement, en fonction de la convention de double imposition applicable. Dans tous les cas, le remboursement de l'IA implique une charge administrative pour les investisseurs et représente un désavantage de liquidité. Aussi, en comparaison internationale, la Suisse n'est pas attractive sur ce plan car de nombreux pays ne prélèvent pas ou peu (i.e. à un taux inférieur à 35 %) d'impôt à la source sur les revenus d'intérêts.

Aussi, les groupes suisses évitent régulièrement l'IA en émettant leurs obligations par l'entremise de leurs sociétés étrangères. La Suisse se présente ainsi comme un pays peu attrayant, voire sous-développé, en matière d'émission d'obligation<sup>1</sup>. Toujours en raison de l'IA actuel, les groupes, suisses et étrangers, évitent d'établir leurs activités de financement interne en Suisse (i.e. la gestion des liquidités de l'ensemble du groupe, la gestion des risques sur les devises, la trésorerie, le financement des filiales et des investissements, etc.), alors que notre pays dispose d'une main d'œuvre très qualifiée dans ce domaine.

De plus, la Suisse est quasiment le seul pays en Europe<sup>2</sup> à prélever un impôt (i.e. droit de timbre de négociation) sur l'achat et la vente de titres, y compris les obligations suisses et étrangères. Ici aussi, une telle imposition entrave le marché suisse des capitaux de tiers et diminue l'attrait du négoce d'obligations.

---

<sup>1</sup> Cf. message concernant une modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé du 14 avril 2021, p. 7 : le volume moyen des émissions d'obligations, en % du PIB, est de 2270 % au Luxembourg contre 12 % en Suisse.

<sup>2</sup> Cf. message susmentionné, p. 21 : « La plupart des Etats membres de l'UE ne font cependant pas usage de ce droit (i.e. prélever un impôt sur l'achat et la vente de titres). [...] On ignore pour le moment si cette taxe verra le jour dans l'UE et sous quelle forme ».

Ce manque d'attractivité a des effets négatifs sur l'ensemble de la place économique suisse car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers ainsi qu'aux activités de financement interne des groupes et au négoce d'obligations ne se produisent pas en Suisse.

La réforme vise précisément à renforcer la place économique suisse en créant des conditions-cadres plus attractives qui permettraient aux entreprises suisses et étrangères d'émettre des obligations depuis la Suisse et de déployer leurs activités de financement interne. Cette amélioration des conditions-cadres devrait permettre un essor de ces activités et créer de la valeur ajoutée et des emplois. Ces effets économiques positifs sont de nature à générer des recettes supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes.

Cette réforme est rendue d'autant plus nécessaire en raison de plusieurs développements sur le plan international :

- > Les développements intervenus au niveau international (en particulier BEPS – Base Erosion and Profit Shifting) ont conduit à un durcissement des exigences en matière de substance. Ainsi, les groupes de sociétés centralisent davantage leurs activités de financement interne en un seul endroit. Si notre pays veut attirer de telles activités, il doit se doter des conditions-cadres compatibles avec ces activités.
- > En ce qui concerne les États avec lesquels la Suisse applique l'échange international automatique de renseignements relatif aux comptes financiers, l'imposition des investisseurs étrangers est déjà garantie par la déclaration. Le prélèvement de l'IA représente donc une garantie excessive pour les investisseurs étrangers ayant droit à un remboursement en vertu d'une convention contre les doubles impositions.
- > En 2012 et en 2016, l'Assemblée fédérale a adopté des exceptions à l'IA pour les intérêts des instruments dits too big to fail (i.e. TBTF). Bien qu'émis en Suisse (NB : cela était nécessaire dans l'intérêt de la stabilité financière), les rendements issus de ces instruments ne sont pas soumis à l'IA.
- > Avec la mise en œuvre sur le plan international des piliers 1 et 2 de l'OCDE et du G20, le niveau du taux d'impôt sur le bénéficiaire est un critère moins déterminant pour attirer et garder certaines sociétés. Aussi, la réforme de l'IA est d'autant plus importante puisqu'elle améliore l'attractivité de la Suisse.

Une première mouture de la réforme de l'IA a été mise en consultation en avril 2020. Elle prévoyait alors d'assujettir à l'IA tous les revenus d'intérêts des personnes physiques domiciliées en Suisse, y compris ceux d'origine étrangère, ceci afin de renforcer la fonction de garantie de l'IA (i.e. on parlait alors de la mise en œuvre du principe de l'agent payeur). En revanche, les revenus d'intérêts pour les investisseurs étrangers (personnes morales et personnes physiques) et les personnes morales sises en Suisse étaient exonérés de l'IA. La réforme prévoyait encore la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses.

La mise en œuvre du principe de l'agent payeur aurait été un important changement de paradigme qui aurait entraîné une augmentation de la charge de contrôle ainsi que des risques financiers supplémentaires pour les cantons (et les banques). En effet, en cas de remboursement à tort de l'IA, le canton aurait dû récupérer l'IA versé de façon injustifiée. Selon le projet, si le canton ne parvenait pas à récupérer cet impôt, par exemple parce que le contribuable est devenu insolvable ou

parce qu'il est parti sans laisser d'adresse (ou pour toute autre raison), le canton aurait tout de même dû rembourser l'impôt, ce qui se serait traduit concrètement par une nouvelle charge pour lui.

De plus, sans entrer ici dans les détails, cette première mouture impactait négativement et de façon importante les efforts de digitalisation des cantons.

Compte tenu des nombreuses remarques effectuées par les participants à la consultation, le Conseil fédéral a abandonné le principe de l'agent payeur. Les grandes lignes du projet finalement adopté par le Conseil fédéral se résument comme suit :

- > Suppression de l'IA sur les intérêts à l'exception des intérêts d'avoirs détenus par des personnes physiques domiciliées en Suisse auprès de banques ou d'assurances suisses ;
- > Abrogation du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses.

Lors des débats parlementaires, les chambres fédérales ont encore modifié ce projet. Une des principales modifications a été de maintenir l'IA sur les obligations émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le coût de la réforme a été réestimé par l'Administration fédérale des contributions (AFC ci-après) en date du 15 décembre 2021<sup>3</sup>. Selon ces nouvelles estimations, la réforme a des effets temporaires, récurrents et dynamiques.

### **Effets temporaires**

En raison de la décision prise par le parlement de ne pas exonérer de l'IA les anciennes obligations, l'effet de la réforme est prolongé et la diminution temporaire des recettes s'étend donc sur une période beaucoup plus longue que trois ans. Globalement, cet effet devrait se chiffrer à plus d'un milliard de francs dès que les dernières obligations auront expiré (90 % à charge de la Confédération ; 10 % à charge des cantons).

### **Effets récurrents**

Les effets récurrents sont estimés entre 190 millions et 250 millions de francs (90 % à charge de la Confédération ; 10 % à charge des cantons) pour l'IA et 25 millions de francs pour le droit de timbre de négociation (100 % à la charge de la Confédération).

### **Effet dynamique**

La réforme aura trois effets :

- > Un effet positif sur l'activité économique de notre pays. Dans le cas le plus favorable, la réforme pourrait être autofinancée dès l'année de son entrée en vigueur, étant donné que le manque à gagner est limité et que l'incitation à émettre de nouvelles obligations depuis la Suisse et à y rapatrier les activités de financement des groupes est renforcée.
- > Un effet favorable sur les coûts de refinancement des collectivités publiques. Les coûts de refinancement des collectivités publiques pourraient baisser du fait de la réforme. Une réduction des coûts de refinancement est d'autant plus importante que (1) la demande d'obligations publiques est relativement inélastique, que (2) la part des obligations publiques détenues par des étrangers est élevée et que (3) le cycle économique se trouve dans une phase de taux d'intérêt

---

<sup>3</sup> Actualisation des conséquences financières. 21.024 Loi sur l'impôt anticipé. Renforcer le marché des capitaux d'emprunt.

élevés. Une baisse des intérêts obligataires de 5, 10 ou 15 points de base entraînerait une réduction des charges d'intérêts des collectivités publiques de 60 à 200 millions de francs.

> Un effet positif sur les recettes des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (non quantifiable).

Ces considérations préliminaires étant faites, le Conseil d'Etat répond aux questions des députés comme suit :

*1. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la décision d'une suppression de l'impôt anticipé ?*

Les risques financiers pour les cantons qui découlent d'un remboursement à tort d'IA sont très significativement diminués par rapport au projet qui avait été soumis en consultation et vis-à-vis duquel le Conseil d'Etat s'était montré critique. Le travail de vérification des administrations fiscales sera légèrement réduit. La réforme ne complique pas la digitalisation. Elle est aussi favorable à la place économique suisse, ce qui est particulièrement important dans le contexte de la mise en œuvre des piliers 1 et 2 de l'OCDE et du G20. Le canton de Fribourg a aussi sur son territoire plusieurs sociétés dont l'activité principale consiste à assurer le financement interne du groupe et qui pourront ainsi profiter de cette réforme. Cela sera bénéfique pour l'emploi et l'économie cantonale.

Compte tenu de ce qui précède (y compris les éléments de réponse qui figure aux questions suivantes), le Conseil d'Etat est favorable à la suppression de l'impôt sur les obligations émises par des débiteurs suisses.

*2. Quelles pertes récurrentes et quelle perte unique la réforme soumise en votation entraînerait-elle pour le canton de Fribourg ?*

Les cantons ont droit à 10 % du produit annuel de l'IA et la part cantonale est déterminée en fonction du nombre d'habitants par canton. La part pour Fribourg s'élève à env. 3.75 % du montant total dédié aux cantons.

Compte tenu des dernières estimations publiée par l'AFC, les pertes annuelles pour le canton de Fribourg devraient osciller entre 700'000 et 900'000 francs à court terme. Ces pertes pourraient être augmentées à terme en raison de l'effet temporaire à concurrence d'un montant maximum de l'ordre de 3.7 millions de francs (i.e. 1 milliards de francs x 10% x 3.75 %). Cet effet temporaire sera toutefois étalé sur plusieurs années.

Ces pertes sont à mettre en relation avec les montants d'IA touchés par le canton ces dernières années :

**Tableau 1 : recettes de l'impôt anticipé pour le canton de Fribourg (en millions de francs)**

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Part à l'IA	37.1	12	36,3	28.7	37.3	20.4

Ce tableau montre que les recettes de l'IA sont très volatiles, ceci indépendamment de toute réforme fiscale. C'est aussi la raison pour laquelle la Confédération recommande la constitution d'une provision afin de pouvoir enregistrer chaque année un montant de recettes d'IA le plus stable possible et procéder au lissage qui s'avérerait nécessaire. Le canton de Fribourg a constitué une provision conforme à cette recommandation et l'a dotée de 10 millions de francs (état au

31.12.2021). A des fins d'exhaustivité, on mentionnera que cette provision n'est pas liée à la réforme de l'IA, mais a été conçue comme une réponse au problème préexistant de la volatilité des recettes de l'IA, découlant notamment des choix des contribuables en matière de remboursement.

Finalement, on rappellera encore, comme mentionné ci-avant, les effets positifs de la réforme sur l'économie en général et les recettes fiscales, ainsi qu'un effet à la baisse sur les taux d'intérêts à la charge des collectivités publiques.

La suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations suisses n'aura pas de conséquences financières pour les cantons.

*3. Le Conseil d'Etat peut-il indiquer comment ces pertes augmentent ou diminuent selon les taux d'intérêts du moment ?*

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre à cette question. On peut toutefois admettre que si les taux d'intérêt augmentent, les recettes de l'IA devraient augmenter aussi.

*4. Le Conseil d'Etat estime-t-il que la suppression de la fonction d'impôt de garantie posera des problèmes particuliers (malhonnêteté fiscale plus élevée) ?*

Pour les contribuables qui résident en Suisse, la suppression de l'IA sur les intérêts d'obligations a pour effet, effectivement, de réduire la fonction de garantie de l'IA. Pour pallier cet effet, une procédure d'échange d'informations interne pourrait être mise en place, comparable à l'échange automatique de renseignements applicable sur le plan international. Le parlement fédéral a rejeté plusieurs instruments parlementaires qui demandaient la mise en place d'une telle procédure<sup>4</sup> en Suisse. De plus, le Conseil fédéral<sup>5</sup> « estime que le secret bancaire fiscal revêt toujours une grande importance en Suisse. Il est emblématique de la relation de confiance qui doit exister entre les citoyens et l'État, ainsi que de la protection de la sphère privée financière. L'accès inconditionnel des autorités fiscales aux données bancaires va à l'encontre d'une conception fondamentalement libérale et pourrait nuire à cette relation de confiance ». Le Conseil d'Etat se rallie à ce point de vue. Aussi, le Conseil d'Etat ne pense pas que la suppression de l'IA sur les revenus d'obligations augmentera la malhonnêteté fiscale.

De plus, selon les estimations de l'AFC<sup>6</sup>, les pertes en matière d'IA provenant des personnes physiques qui ne déclarent pas leur fortune et les rendements qui en découlent sont estimées à env. 10 millions de francs par année. En matière d'impôt direct, comme ces contribuables ne déclarent ni leur fortune, ni les rendements, il n'en découlera pas de baisse de recettes supplémentaires. Ces montants ne sont manifestement pas suffisants pour remettre en question une réforme fiscale qui permettra d'améliorer significativement les conditions-cadres de notre pays.

*5. Le Conseil d'Etat maintient-il son inquiétude quant aux conséquences financières de la réforme ?*

Compte tenu des modifications apportées à la réforme par le Conseil fédéral (en particulier, la suppression du principe de l'agent payeur) et le parlement (la mise en place d'une période transitoire), l'inquiétude du Conseil d'Etat quant aux conséquences financières de la réforme a clairement diminué.

---

<sup>4</sup> Cf. message susmentionné, p. 13, procédure de déclaration.

<sup>5</sup> Cf. message susmentionné, p. 14, 1<sup>er</sup> paragraphe.

<sup>6</sup> Cf. message susmentionné, p. 40 et 41.

6. *Au vu de ces conséquences financières, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il de compenser le manque à gagner ?*

Comme déjà mentionné, la réforme de l'impôt aura des effets dynamiques sur l'économie suisse et cantonale. Nous pensons que les coûts de cette réforme seront à terme compensés par ses avantages.

On mentionnera encore que les coûts (en termes de baisse de recettes fiscales et de perte de places travail) qui pourraient découler du départ des quelques sociétés présentes dans notre canton qui sont actives dans le financement interne seraient vraisemblablement plus élevés que les baisses de recettes d'IA en faveur du canton.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate que cette réforme de l'IA entraînera des conséquences principalement positives pour le canton.

23 août 2022