

09.503

Initiative parlementaire

Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois (avant-projets 2 et 3 : droit de timbre de négociation et droit de timbre sur les primes d'assurance)

Avant-projets et rapport explicatif de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

Du 8 janvier 2020

Condensé

Les présents avant-projets constituent la seconde partie de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire déposée le 10 décembre 2009 intitulée «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» (09.503).

Déjà approuvé par le Conseil national et suspendu au sein du Conseil des Etats, un premier texte élaboré séparément (projet 1) porte sur la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Les deux présents avant-projets se concentrent eux sur la suppression des droits restants, à savoir le droit de timbre de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurance. Les avant-projets proposent une abolition en deux étapes:

- *première étape (avant-projet 2): suppression du droit de timbre de négociation sur les titres suisses (pertes fiscales: 190 millions de francs) et sur les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an (pertes fiscales: 5 millions de francs), ainsi que du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie (pertes fiscales: 24 millions de francs);*
- *deuxième étape (avant-projet 3): suppression du droit de timbre de négociation sur les autres titres étrangers (pertes fiscales: 1043 millions de francs) ainsi que celui sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine (pertes fiscales: 743 millions de francs);*

Estimées sur la base des recettes pour les années 2014-2018, les pertes fiscales s'élèvent à 219 millions de francs pour l'avant-projet 2 et à 1786 millions de francs pour l'avant-projet 3. Au total, les pertes estimées des deux réformes se chiffrent, selon les données de l'Administration fédérale des contributions, à 2,005 milliards de francs par an.

S'il est prévu que l'avant-projet 2 entre en vigueur avant l'avant-projet 3, le Conseil fédéral sera compétent pour décider de la date d'entrée en vigueur de l'un et l'autre avant-projet.

Les avis divergent au sein de la commission quant à la nécessité de supprimer les droits de timbre de négociation et sur les primes d'assurance. En faveur de ces avant-projets, la majorité de la commission estime nécessaire de supprimer les droits de timbre afin de garantir l'attractivité de la place financière suisse et de favoriser la croissance économique. Elle souligne en effet qu'ils prêteraient l'allocation optimale des ressources. Par ailleurs, elle estime que le droit de timbre de négociation ne respecte pas le principe constitutionnel de la capacité économique. La majorité de la commission soutient enfin que la suppression des droits de timbre aura un effet positif sur la croissance, effet qui compensera sur le long terme une bonne partie des pertes de recettes engendrées.

La minorité de la commission juge quant à elle qu'au vu des nombreuses réformes fiscales en cours ou à venir, il ne serait pas responsable de se priver des recettes découlant des droits de timbre, dont l'abolition ne répond en outre à aucune nécessité. Elle déplore par ailleurs qu'aucune mesure de compensation ne soit prévue dans les avant-projets, et craint des pertes fiscales importantes qui mettront

à mal les finances fédérales. Elle doute d'ailleurs que l'abolition des droits de timbre ait l'effet escompté sur la croissance et l'emploi. Elle propose par conséquent de ne pas entrer en matière sur ces avant-projets.

Table des matières

1	Genèse du projet	6
1.1	Décision de donner suite à l'initiative	6
1.2	Élaboration des projets de loi	6
1.2.1	Mise en œuvre du point 1 de l'initiative	7
1.2.2	Mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative	7
2	Grandes lignes du projet	8
2.1	Droit en vigueur en matière de droit de timbre de négociation et de droit de timbre sur les primes d'assurance	8
2.1.1	Droit de timbre de négociation	9
2.1.2	Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine	15
2.1.3	Droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes	16
2.2	Droits de timbre de la Principauté de Liechtenstein	17
2.3	Importance des droits de timbre sur le plan fiscal	17
2.3.1	Recettes de la Confédération	17
2.3.2	Recettes de la Principauté de Liechtenstein	18
2.4	Solutions étudiées	18
2.5	Présentation générale des deux avant-projets	19
2.6	Nécessité de légiférer	20
2.6.1	Arguments de la majorité de la commission en faveur des avant-projets	20
2.6.1.1	Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre de négociation	20
2.6.1.2	Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance	22
2.6.2	Arguments de la minorité de la commission contre les avant-projets	23
3	Commentaire des dispositions légales relatives à la loi fédérale sur les droits de timbre	25
3.1	Avant-projet 2	25
3.2	Avant-projet 3	27
4	Conséquences	28
4.1	Conséquences pour l'économie	28
4.1.1	Suppression du droit de timbre de négociation	28
4.1.2	Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine	30
4.1.3	Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie	30
4.2	Conséquences pour la Confédération	31

4.2.1	Conséquences financières	31
4.2.2	Conséquences sur le personnel	32
4.3	Conséquences pour les cantons et les communes	32
5	Droit comparé et relation avec le droit européen	33
5.1	Droit de timbre de négociation	33
5.2	Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine	33
5.3	Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie	33
6	Aspects juridiques	34
6.1	Constitutionnalité	34
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	34

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Décision de donner suite à l'initiative

Le 10 décembre 2009, le Groupe libéral-radical a déposé une initiative parlementaire (09.503) chargeant le Conseil fédéral de supprimer graduellement les droits de timbre. L'abrogation des dispositions concernées devrait se faire en trois étapes. Concrètement, la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)¹ devrait être complétée par les dispositions transitoires suivantes:

1. Les dispositions relatives au droit de timbre d'émission selon les art. 5 et 5a ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2011.
2. Les dispositions relatives au droit de timbre sur les primes d'assurance selon les art. 21 ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2011.
3. Les dispositions relatives au droit de timbre de négociation selon les art. 13 ss. sont abrogées le 1^{er} janvier 2016. Toute la loi fédérale sur les droits de timbre sera abrogée à cette date.

Dans son développement, l'auteur de l'initiative estime que les droits de timbre constituent un handicap concurrentiel pesant pour la place financière suisse ainsi que pour l'ensemble de l'économie suisse: les supprimer améliorerait l'attractivité de la place financière suisse et renforcerait la compétitivité de la Suisse sur le plan international. Cela permettrait de donner un nouvel élan à la croissance, de ramener en Suisse le commerce de titres ayant émigré à l'étranger et, enfin, de maintenir et créer des emplois.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a entamé l'examen préalable de l'initiative le 23 novembre 2010. Par 12 voix contre 11 et 1 abstention, elle a décidé d'y donner suite. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) s'est ralliée à cette décision le 4 avril 2011, par 5 voix contre 4 et 3 abstentions. La CER-N a donc été chargée de préparer un projet conformément à l'art. 111 al. 1 de la loi sur le Parlement (LParl)².

1.2 Élaboration des projets de loi

À ses séances des 30 août et 8 novembre 2011, la CER-N a débattu de la suite des travaux. Elle a notamment décidé, par 12 voix contre 6, de dissocier le point 1 de l'initiative, qui concerne la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre, des deux autres points 2 et 3, qui portent sur la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance ainsi que sur l'abolition du droit de timbre de négociation.

¹ RS 641.10

² RS 171.10

1.2.1 Mise en œuvre du point 1 de l'initiative

Concernant le point 1 de l'initiative (suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre), un projet de loi a été élaboré par la CER-N et une consultation a été menée du 7 février au 10 mai 2012. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la CER-N a approuvé définitivement son projet le 26 février 2013 et l'a soumis au Conseil national. Le 23 janvier 2013, le Conseil fédéral a publié son avis sur le projet de la CER-N et a proposé d'entrer en matière et de suspendre son examen, d'autres projets (la réforme de l'imposition des entreprises III et celle de l'imposition des couples mariés) étant prioritaires à ses yeux³. Le 19 mars 2013, le Conseil national a finalement adopté le projet par 120 voix contre 54 lors du vote sur l'ensemble.

Lors de sa séance du 7 novembre 2013, la CER-E a proposé à son conseil, conformément à l'art. 87 al. 3 LParl, de suspendre l'examen du projet dans l'attente de la fin des délibérations parlementaires concernant le projet de loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III / 15.049). Le 4 décembre 2013, le Conseil des Etats a approuvé cette proposition. Alors que le Conseil national s'est prononcé contre la suspension le 19 mars 2014, le Conseil des Etats a confirmé sa première décision lors de sa séance du 17 juin 2014.

La RIE III ayant été rejetée par le peuple le 12 février 2017, la CER-E a décidé lors de sa séance du 20 mars 2017 de suspendre les travaux jusqu'à ce que le nouveau projet de réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17 / 18.031) soit sous toit. Il est prévu que la CER-E reprenne ses travaux lors du 1^{er} trimestre 2020⁴.

1.2.2 Mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative

En ce qui concerne la mise en œuvre des points 2 et 3 de l'initiative (suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance et suppression du droit de timbre de négociation), leur traitement a été confié à une sous-commission.

Instituée le 8 novembre 2011, la sous-commission était composée des membres suivants : Kaufmann (président), de Buman, Marra, Pelli et Rime. La sous-commission s'est réunie à trois reprises entre les mois d'octobre 2012 et d'avril 2013. A sa première séance, elle a entendu des représentants des milieux des banques et des assurances, et a chargé l'administration d'éclaircir plusieurs points. En outre, elle a étudié différentes solutions possibles (voir infra ch. 2.4). Le 16 avril 2013, la sous-commission a approuvé, par 3 voix contre 2, un avant-projet, qu'elle a soumis à la CER-N à la séance du 24 février 2014. Après discussion, la CER-N est entrée en matière sur l'avant-projet proposé par la sous-commission, puis

³ FF 2013 1023

⁴ Il est à relever que le Conseil fédéral avait également prévu, dans son message relatif à la RIE III, l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Lors de l'examen du projet le 17 mars 2016, le Conseil national a biffé la suppression du droit de timbre d'émission du projet pour la mettre dans un second projet, qu'il a renvoyé à la commission en la chargeant de l'examiner dans le cadre l'iv. pa. 09.503. Ce projet est actuellement suspendu au sein de la CER-N. Celle-ci en effet décidé d'attendre que la CER-E, puis le Conseil des Etats, aient traité le projet au contenu identique élaboré dans le cadre de l'iv.pa. 09.503.

a toutefois décidé de suspendre son traitement dans l'attente du message du Conseil fédéral sur la RIE III.

Le 19 avril 2016, la commission a repris ses travaux et a procédé à une première lecture de l'avant-projet. Lors de sa séance des 20 et 21 juin 2016, elle a, à nouveau, suspendu son examen jusqu'à la votation populaire sur la RIE III du 12 février 2017.

Suite au rejet populaire de la RIE III, la commission a décidé, lors de sa séance du 15 mai 2017, de prolonger la suspension du traitement de l'avant-projet jusqu'à ce que le nouveau projet de réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17 / 18.031) ait été définitivement adopté, le cas échéant en référendum.

Après l'acceptation en votation populaire du Projet fiscal 17 le 19 mai 2019, la CER-N a repris les travaux le 19 août 2019 en demandant au Département fédéral des finances (DFF) un rapport qui, d'une part, détaillerait les conséquences financières de l'abolition des différents droits de timbre ainsi que des autres projets fiscaux en cours et futurs, et, d'autre part, présenterait les priorités du Conseil fédéral en la matière.

La commission a pris connaissance du rapport du DFF le 4 novembre 2019. Après avoir rejeté, par 13 voix contre 10, une proposition de suspendre les travaux jusqu'à ce que la réforme de l'imposition du couple et de la famille (18.034) ait été approuvée par le Parlement, elle a également refusé, par 16 voix contre 6 et une abstention, une proposition visant à arrêter définitivement l'élaboration d'un projet de loi, confirmant ainsi sa décision d'entrer en matière décidée en février 2014.

Lors de la discussion par article qui suivi, la commission s'est prononcée en faveur d'une proposition prévoyant une abolition, en deux étapes et sous forme de deux projets séparés, du droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance. Lors du vote sur l'ensemble, les deux avant-projets ont été approuvés respectivement par 17 voix contre 5 et une abstention et par 15 voix contre 7 et une abstention. La commission a par conséquent décidé d'ouvrir une procédure de consultation, conformément à l'art. 3 de la loi sur la consultation⁵.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur en matière de droit de timbre de négociation et de droit de timbre sur les primes d'assurance

L'art. 132, al. 1, de la Constitution fédérale⁶ (Cst.) donne à la Confédération la compétence de percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres qui concernent des opérations commerciales. Les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires sont exonérés du droit de timbre. Ainsi, la perception des droits de mutation reste l'affaire des cantons.

La Confédération prélève des droits de timbre depuis 1918. Lors de l'adoption de la LT, l'ensemble de la législation concernant les droits de timbre a été révisée et la

⁵ RS 172.061

⁶ RS 101

matière réglementée jusqu'alors dans de nombreux actes législatifs a été rassemblée en une seule loi. Malgré son nom, la loi ne porte plus sur le timbre à proprement parler. Les droits de timbre désignent plutôt une série de divers impôts liés entre eux par le fait qu'ils sont tous des impôts sur les transactions juridiques. Cette classification repose sur une répartition en fonction de l'objet de l'impôt.

Après plusieurs révisions partielles de la loi, les droits de timbre se limitent aujourd'hui aux trois suivants:

- droit de timbre d'émission sur les droits de participation dans des sociétés de capitaux et des coopératives suisses et sur les parts de fonds de placement suisses;
- droit de timbre de négociation sur les titres suisses et étrangers;
- droit de timbre sur les primes de certaines assurances.

Étant donné que le présent projet porte sur la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance, seul le droit en vigueur concernant ces deux droits sera présenté; le droit de timbre d'émission n'est donc pas traité ci-après.

2.1.1 Droit de timbre de négociation

Le droit de timbre de négociation vise l'ensemble du commerce de titres. Peu importe donc si une transaction est conclue à la bourse ou hors bourse ou si elle se réalise à terme ou immédiatement. La bourse elle-même n'est pas soumise au droit; ce sont les commerçants de titres qui y sont soumis. Outre les banques soumises à la loi sur les banques, les commerçants professionnels, les conseillers en placement et les gérants de fortune sont aussi considérés comme des commerçants de titres. À certaines conditions, les sociétés suisses, les institutions de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée ainsi que la Confédération, les cantons et les communes politiques sont aussi soumis au droit de timbre: tous ces commerçants de titres sont tenus d'acquitter le droit de timbre de négociation.

Étant donné l'internationalisation des marchés financiers et le risque d'exode des transactions vers des places financières étrangères, les demandes d'adaptation se sont multipliées ces dernières années. Elles vont d'une réduction du droit de timbre de négociation jusqu'à sa suppression pure et simple. Le Parlement a modifié la loi plusieurs fois.

Objet du droit (art. 13, al. 1 et 2, LT)

Le droit de négociation a pour objet le transfert à titre onéreux de la propriété de certains titres suisses⁷ et étrangers, si l'un des contractants ou l'un des intermédiaires est un commerçant de titres au sens de l'art. 13, al. 3, LT.

Sont des documents imposables:

- a) les titres suivants émis par une personne domiciliée en Suisse (ou au Liechtenstein):
 - i) les obligations;

⁷ Sont considérés comme des documents suisses les titres dont le débiteur est domicilié en Suisse. Les titres suisses et étrangers qui sont liés de telle sorte qu'ils ne peuvent être négociés séparément sont également considérés comme des titres suisses.

- ii) les actions, les parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, les bons de participation, les bons de jouissance;
- iii) les parts de placement collectifs au sens de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs⁸ (LPCC);
- b) les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger et remplissant les mêmes fonctions économiques que les titres au sens de la let. a) (sous réserve des exceptions sous forme d'exonération de certaines transactions);
- c) les documents relatifs à des sous-participations à des titres au sens des let. a) et b).

Exonération du droit

En matière de droit de timbre de négociation, il existe aussi bien des raisons objectives d'exonération, qui se rapportent à la nature des transactions, que des raisons subjectives, qui se rapportent à la personne du commerçant ou de l'intermédiaire. En outre, il existe des groupes entiers d'investisseurs ou de contractants étrangers qui sont exonérés du droit de timbre de négociation.

Transactions non soumises au droit de timbre de négociation (art. 14 LT)

Ne sont pas soumis au droit de timbre de négociation:

- l'émission d'actions, de parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, de bons de participation, de bons de jouissance et de parts de placements collectifs au sens de la LPCC, d'obligations et de papiers monétaires suisses, y compris la prise ferme par une banque ou une société de participation et la répartition des titres à l'occasion de leur émission ultérieure⁹;
- l'apport de titres servant à la libération d'actions suisses ou étrangères, de parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives, de bons de participation et de parts de placements collectifs au sens de la;
- le commerce de droits de souscription;
- la remise de titres en vue de leur remboursement;
- l'émission d'obligations de débiteurs domiciliés à l'étranger;
- le commerce de papiers monétaires suisses et étrangers;
- l'achat et la vente d'obligations étrangères ainsi que l'entremise dans l'achat et la vente pour l'acheteur ou le vendeur lorsqu'il est partie contractante étrangère¹⁰;
- le transfert de titres imposables qui, dans le cadre d'une restructuration, en particulier d'une fusion, d'une scission ou d'une transformation, est effectué par l'entreprise qui est reprise, qui se scinde ou qui se transforme au profit de la société reprenante ou transformée;

⁸ RS 951.31

⁹ Ceci permet d'éviter un cumul du droit de timbre d'émission et du droit de timbre de négociation. Par exemple, tout le processus d'émission des actions de sociétés suisses est exonéré du droit de timbre de négociation jusqu'à l'attribution des actions au souscripteur final.

¹⁰ 1. Les clients étrangers ne sont pas soumis au droit pour les opérations concernant des obligations étrangères.

2. Compte tenu de toutes les exceptions légales, il ne reste plus pour l'essentiel que les parts de placements collectifs de capitaux étrangers qui sont soumises au droit de timbre de négociation dans les opérations d'émission.

- l'acquisition ou l'aliénation de documents imposables en cas de restructurations au sens des art. 61, al. 3, et 64, al. 1bis, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹¹ ainsi qu'en cas de transfert de participations d'au moins 20 % du capital-actions ou du capital social d'autres sociétés à une société suisse ou étrangère du groupe;
- l'acquisition ou l'aliénation de titres destinés au stock commercial d'un commerçant de titres professionnel pour la partie des droits qui le concerne; le commerçant de titres professionnel est donc exempté de la part du droit afférente à son propre stock commercial¹².

Investisseurs exonérés du droit de timbre de négociation (art. 17a LT)

Pour prévenir le risque d'exode des transactions des investisseurs institutionnels à des bourses étrangères, une partie de ces investisseurs sont exonérés du droit de timbre de négociation. Pour l'heure, il s'agit des:

- États étrangers et des banques centrales;
- placements collectifs de capitaux suisses et étrangers;
- institutions étrangères d'assurances sociales;
- institutions étrangères de prévoyance professionnelle¹³;
- sociétés d'assurances-vie étrangères soumises à une réglementation étrangère prévoyant une surveillance équivalente à celle de la Confédération;
- sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue (dites Corporates) et leurs sociétés affiliées étrangères consolidées.

L'exonération ne s'applique qu'à la part du droit de timbre de négociation incombant à ces investisseurs; l'investisseur suisse reste en revanche débiteur de la part du droit qui lui incombe.

Contractants exemptés du droit de timbre de négociation pour les opérations conclues avec des banques et des agents de change étrangers (art. 19 LT)

Pour que des inconvénients fiscaux ne fassent pas souffrir la place financière suisse, les transactions à la bourse des dérivés Eurex et la négociation de titres suisses à une bourse étrangère ne sont pas soumises au droit de timbre de négociation; ces exceptions consistent légalement en l'exemption du contractant étranger.

Si le contractant d'une transaction sur titres étrangers est une banque étrangère ou un agent de change étranger, le demi droit concernant ce contractant n'est pas dû. Il en va de même pour les titres suisses ou étrangers qui sont repris ou livrés par une bourse étrangère comme contractant à l'exercice de dérivés standardisés (p. ex. Eurex).

Les commerçants suisses de titres restent en revanche soumis au droit pour leur part.

¹¹ RS 642.11

¹² Est considéré comme stock commercial le stock de titres composé de documents imposables résultant de l'activité commerciale du commerçant professionnel, à l'exclusion des participations et des stocks présentant les caractéristiques d'un placement.

¹³ Sont considérées comme des institutions de prévoyance professionnelle étrangères les institutions de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité dont les fonds sont affectés durablement et exclusivement à la prévoyance professionnelle. De plus, ces institutions doivent être soumises à une surveillance équivalente à celle de la Confédération.

Organismes servant d'intermédiaires à des fins de garantie de l'impôt (art. 19a LT)

Celui qui, dans l'État de domicile d'une personne physique, est soumis à une autorisation ou à une surveillance de l'État et remplit exclusivement les obligations de déclaration et les obligations fiscales relatives à la fortune que cette personne détient en Suisse est exonéré du droit de timbre de négociation sur les opérations liées à cette fortune.

Cette disposition¹⁴ entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018 permet d'éviter les charges multiples dans le cadre du droit de timbre de négociation et, ainsi, de supprimer des désavantages de la place financière suisse. Actuellement, elle ne concerne que les relations commerciales avec des clients italiens.

Obligation fiscale (art. 17, al. 1 et 13, al. 3, LT)

L'obligation fiscale incombe aux commerçants suisses de titres qui participent à la transaction. Normalement, chaque contractant doit acquitter la moitié du droit (= demi droit), à moins que le commerçant de titres n'aliène un titre faisant partie de son stock commercial ou n'acquière un titre pour ce stock. Le cas échéant, il serait exonéré.

On distingue quatre catégories de commerçants de titres:

Catégorie	Description
Banques et sociétés financières à caractère bancaire au sens de la loi du 8 novembre 1934 sur la Banque nationale ¹⁵ ainsi que la Banque nationale suisse	Sont assimilées aux banques les sièges, succursales et agences suisses de banques étrangères ainsi que les représentants de banques étrangères qui exercent leur activité en Suisse. La notion de banque couvre également les caisses d'épargne et les banquiers privés (raisons individuelles, sociétés en nom collectif ou en commandite).
Commerçants de titres et intermédiaires	Cette notion englobe les personnes physiques et morales qui effectuent de manière professionnelle le commerce (achat et vente) de documents imposables. Ce sont les commerçants et les intermédiaires dont l'activité consiste exclusivement, ou pour une part essentielle, à exercer pour le compte d'un tiers le commerce de documents imposables, ou à s'entremettre en tant que conseiller en placement ou gérant de fortune dans l'achat et la vente de documents imposables (fiduciaires, remisiers, agents de change et autres courtiers). Avec cette réglementation, le législateur voulait éviter que les intermédiaires professionnels et les autres commerçants de titres (par ex. les sociétés industrielles et les sociétés holding soumises au droit) ne bénéficient de l'exonération de leur stock commercial; cette exception ne doit donc avantager que les véritables commerçants professionnels.
Sociétés de capitaux dont l'actif se compose pour plus de 10 millions de francs de documents imposables. Entrent notamment dans cette catégorie les caisses de pensions et les grandes sociétés d'assurance	Sont également soumises au droit de timbre les sociétés anonymes, les sociétés en commandites par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés coopératives, qui ne remplissent pas les conditions du commerce professionnel de titres, mais dont l'actif se compose, d'après leur dernier bilan, pour plus de 10 millions de francs de documents imposables (c.-à-d. de titres et de participations). Pour ce qui est de la procédure de perception, l'art. 21, al. 8 de l'ordonnance du 3 décembre 1973 sur les droits de timbre ¹⁶ (OTI) prévoit un allègement pour ces deux catégories de commerçants de titres. Ils ne sont pas tenus d'inscrire au registre de négociations les opérations effectuées avec des banques suisses ni les opérations effectuées avec des commerçants professionnels de titres, à condition qu'ils n'aient pas justifié de leur qualité de commerçant de titres lors de la conclusion de ces opérations. Par

¹⁴ RO 2018 705; FF 2017 1395

¹⁵ RS 951.11

¹⁶ RS 641.101

	conséquent, le droit de timbre sera versé par la banque qui considère dans un tel cas le contractant comme un «client».
Confédération, cantons et communes politiques et leurs établissements, si l'actif de leur bilan est composé pour plus de 10 millions de francs de documents imposables, ainsi que les institutions suisses d'assurances sociales (investisseurs institutionnels suisses)	Certains investisseurs institutionnels sont considérés comme des commerçants de titres et sont par conséquent soumis au droit: • la Confédération, les cantons, les communes politiques et leurs établissements, si leurs comptes indiquent des documents imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs; • les institutions suisses d'assurances sociales¹⁷; • les institutions suisses de prévoyance professionnelle et de prévoyance liée¹⁸.

Taux et base de calcul du droit (art. 16 LT)

Le droit est calculé sur la contre-valeur ou, si celle-ci n'est pas constituée par une somme d'argent, sur la valeur vénale de la contre-prestation convenue et s'élève à

- 1,5 ‰ pour les titres émis par une personne domiciliée en Suisse (ou 0,75 ‰ pour chaque contractant);
- 3,0 ‰ pour les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger (ou 1,5 ‰ pour chaque contractant).

Perception du droit (art. 17 LT)

La perception du droit de timbre de négociation diffère de celle des autres droits de timbre. Les différences suivantes ont de l'importance pour la perception et le montant du droit:

- Quelles sont les parties à la transaction (commerçant de titres suisse ou étranger, commerçant de titres enregistré ou non enregistré) ?
- Quels sont les documents qui ont été négociés (documents suisses ou étrangers, obligations ou actions) ?
- Le commerçant de titres agit-il en tant que contractant ou en tant que simple intermédiaire ?
- Le commerçant de titres acquiert-il un titre pour son propre stock commercial ou aliène-t-il un titre de son propre stock commercial ?

S'il s'agit d'une transaction imposable, le commerçant de titres doit un demi droit,

- s'il est intermédiaire: pour chaque contractant qui ne justifie pas sa qualité de commerçant de titres enregistré ou d'investisseur exonéré;
- s'il est cocontractant: pour lui-même et pour le cocontractant qui ne justifie pas sa qualité de commerçant de titres enregistré ou d'investisseur exonéré.

¹⁷ Sont considérés comme des institutions suisses d'assurances sociales selon l'art. 13, al. 5, LT le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants et celui de l'assurance-chômage.

¹⁸ Sont considérées comme des institutions suisses de prévoyance professionnelle et de prévoyance liée selon l'art. 13, al. 4, LT:

- les institutions de prévoyance, qui assurent la part obligatoire de la prévoyance professionnelle vieillesse conformément à la LPP et les institutions qui couvrent la prévoyance sur-obligatoire;
- les fondations de libre passage de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité;
- les fondations bancaires, qui acceptent des fonds pour la prévoyance-vieillesse dans le cadre du pilier 3a;
- les fondations de placement qui se consacrent au placement et à la gestion des fonds d'institutions de prévoyance et qui sont soumises à la surveillance de la Confédération ou des cantons.

Il est considéré comme un intermédiaire dans trois cas:

- s'il règle ses comptes avec son client aux conditions originales de l'opération conclue avec le contractant;
- s'il ne fait qu'indiquer aux parties l'occasion de conclure une opération;
- s'il cède des titres qu'il a acquis pour son propre compte le jour même de leur acquisition.

Les deux tableaux suivants donnent un aperçu des diverses situations possibles (opérations pour son propre compte et entremises):

Opérations pour son propre compte				
		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
a)	Dans une opération pour propre compte (sans stock commercial)	½	½	½
	Avec les contractants suivants:			
	- commerçant suisse de titres	0	0	0
	- banque ou agent de change étranger	0	0	0
	- placement collectif de capitaux suisse	0	0	0
	- client suisse	½	½	½
	- client étranger	½	0	½
	- investisseur étranger exonéré	0	0	0
b)	Dans une opération pour son propre stock commercial	0	0	0
	Avec les contractants suivants:			
	- commerçant suisse de titres	0	0	0
	- banque ou agent de change étranger	0	0	0
	- placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	- client suisse	½	½	½
	- client étranger	½	0	½
	- investisseur étranger exonéré	0	0	0

Entremises				
		Documents suisses	Obligations étrangères	Actions étrangères et parts à des fonds
a)	Entre un commerçant suisse de titres	0	0	0
	et les contractants suivants:			
	- commerçant suisse de titres	0	0	0
	- banque ou agent de change étranger	0	0	0
	- placement collectif de capitaux suisse	0	0	0
	- client suisse	½	½	½
	- client étranger	½	0	½
	- investisseur étranger exonéré	0	0	0
b)	Entre une banque ou un agent de change étranger	0	0	0
	et les contractants suivants:			
	- banque ou agent de change étranger	0	0	0
	- placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	- client suisse	½	½	½
	- client étranger	½	0	½
	- investisseur étranger exonéré	0	0	0
c)	Entre un client suisse	½	½	½
	et les contractants suivants:			
	- placement collectifs de capitaux suisse	0	0	0
	- client suisse	½	½	½
	- client étranger	½	0	½
	- investisseur étranger exonéré	0	0	0
d)	Entre un client étranger	½	0	½

et les contractants suivants:			
- client étranger	½	0	½
- investisseur étranger exonéré	0	0	0

Un demi droit est dû en cas de transfert du stock commercial à un autre stock et vice-versa.

2.1.2 **Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine**

Objet du droit (art. 21 LT)

Le droit a pour objet les paiements de primes pour des assurances:

- qui font partie du portefeuille suisse d'un assureur soumis à la surveillance de la Confédération ou d'un assureur suisse ayant un statut de droit public;
- qu'un preneur d'assurance suisse a conclues avec un assureur étranger qui n'est pas soumis à la surveillance de la Confédération.

Portefeuille suisse

La perception du droit de timbre suppose que l'assurance appartienne au portefeuille d'un assureur soumis à la surveillance de la Confédération au moment du paiement de la prime (affaires suisses). C'est toujours le cas lorsque le preneur d'assurance est domicilié en Suisse ou au Liechtenstein, ou y séjourne de manière durable ou y possède son siège légal ou statutaire. En outre, sous réserve de l'art. 22, let. a^{ter}, LT, une assurance appartient au portefeuille suisse lorsque l'assureur doit exécuter la prestation en Suisse, indépendamment du domicile, du séjour ou du siège du preneur d'assurance. Cette règle vaut également pour les assurances étrangères. Pour les assureurs suisses de droit public (par ex. assurances immobilières cantonales), toutes les assurances font partie de leur portefeuille suisse car ils sont tenus d'exécuter leur obligation de verser les prestations en Suisse.

Exceptions (art. 22 LT)

Selon la liste exhaustive de cet article, n'est pas soumis au droit le paiement de primes de

- l'assurance des marchandises en cours de route;
- l'assurance contre les dommages causés aux terrains agricoles et aux cultures par les forces de la nature;
- l'assurance contre le chômage;
- l'assurance contre la grêle;
- l'assurance du bétail;
- la réassurance;
- l'assurance casco de corps des aéronefs et bateaux, qui servent essentiellement au transport professionnel de personnes et de marchandises à l'étranger;
- l'assurance contre l'incendie, le vol, le bris de glaces, les dégâts des eaux, de l'assurance du crédit, des machines et des bijoux, si le contribuable établit que la chose assurée se trouve à l'étranger.

Taux du droit (art. 24 LT)

Le droit calculé sur la prime nette au comptant s'élève à 5 %.

Obligation fiscale (art. 25 LT)

L'obligation fiscale incombe à l'assureur. Si l'assurance a été conclue avec un assureur étranger, le preneur d'assurance domicilié en Suisse est tenu de payer le droit.

2.1.3 Droit de timbre sur les primes d'assurance de personnes

En 1973, le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie a été supprimé dans le cadre d'une refonte de la LT. Depuis lors, toutes les primes des assurances-vie étaient exonérées du droit. Dans le message sur la réforme 1997 de l'imposition des sociétés, le Conseil fédéral avait proposé notamment de réintroduire un droit de timbre de 2,5 % sur les primes de l'assurance-vie privée (domaine de la prévoyance libre, pilier 3b) et avait justifié cette mesure en avançant que dans de nombreux cas, l'assurance-vie avait perdu son caractère initial de prévoyance. En particulier, l'assurance-vie moderne susceptible de rachat était devenue une forme de placement privilégiée. Pour le Conseil fédéral, l'imposition trop avantageuse de cette assurance par rapport à d'autres formes de placement en était incontestablement la raison. Le rendement de l'épargne bancaire classique, des titres et des autres placements de capitaux sont, on le sait, entièrement soumis à l'impôt sur le revenu. La réintroduction d'un droit de timbre sur le paiement de primes devait contribuer à corriger quelque peu cette inégalité de traitement fiscale, même si le taux de 2,5 % est modeste. Suite à la modification de l'art. 22, let. a, LT décidée par le Parlement en 1997, les primes uniques pour les assurances-vie susceptibles de rachat ont été soumises au droit de timbre au taux de 2,5 % depuis le 1^{er} avril 1998.

Objet du droit

Le droit a pour objet les paiements de primes pour des assurances,

- qui font partie du portefeuille suisse d'un assureur soumis à la surveillance de la Confédération ou d'un assureur suisse ayant un statut de droit public;
- qu'un preneur d'assurance suisse a conclues avec un assureur étranger qui n'est pas soumis à la surveillance de la Confédération.

Exceptions (art. 22 LT)

Ne sont pas soumis au droit les paiements de primes:

- a) de l'assurance-vie non susceptible de rachat ainsi que de l'assurance-vie susceptible de rachat dont le paiement des primes est périodique;
- a^{bis}) de l'assurance-vie, pour autant que cette assurance serve à la prévoyance professionnelle au sens de la loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité¹⁹;
- a^{ter}) de l'assurance-vie contractée par un preneur d'assurance domicilié à l'étranger;
- b) de l'assurance-maladie et invalidité;
- c) de l'assurance contre les accidents.

¹⁹ RS 831.40

2.2

Droits de timbre de la Principauté de Liechtenstein

En vertu de l'arrêté fédéral concernant l'approbation du traité du 29 mars 1923²⁰ entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'intégration de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, la LT s'applique également dans la Principauté de Liechtenstein. D'après ce traité, l'Administration fédérale des contributions tient un compte particulier et décompte ces recettes tous les ans avec le gouvernement de la Principauté. La part de la Confédération pour la couverture des frais d'administration a été modifiée plusieurs fois au cours des années. La réglementation actuelle stipule que la Confédération a droit à un pour cent des recettes et à un montant forfaitaire de 30 000 francs²¹.

2.3

Importance des droits de timbre sur le plan fiscal

2.3.1

Recettes de la Confédération

Suite à la réforme du droit de timbre de négociation entrée en vigueur en 2001, les recettes des droits de timbre sont restées relativement stables jusqu'en 2011 et s'élèvent à des montants compris entre 2,6 et 3 milliards de francs. Entre 2012 et 2014, le produit des droits de timbre a été moindre (2,1 milliards de francs). C'est la conséquence, d'une part, de la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital étranger à partir du 1^{er} mars 2012 et, d'autre part, de la faiblesse des recettes du droit de timbre de négociation. En 2015, on a enregistré une légère croissance de 2,4 milliards de francs, due surtout à l'augmentation du droit de timbre d'émission sur les capitaux propres.

Revenus bruts des droits de timbre pour la Confédération, en mio de francs, période 2007-2018												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Droit de timbre d'émission	405	584	672	779	874	353	182	177	360	209	407	248
• sur capital étranger	264	219	341	527	596	151	2	2	0	1	0	0
• sur capital propre	141	365	331	252	279	202	180	175	360	208	407	248
Droit de timbre de négociation	1940	1727	1472	1417	1312	1108	1262	1260	1319	1106	1315	1166
• sur titres suisses	280	250	228	232	192	162	174	183	195	165	257	167
• sur titres étrangers	1660	1477	1244	1185	1120	945	1088	1077	1123	941	1058	999
Droit de timbre sur primes d'assurance	637	660	662	659	671	675	691	707	710	702	713	703
• assurances de choses et de patrimoine	593	613	620	619	639	642	668	674	679	683	689	690
• assurances-vie	44	46	41	40	31	33	23	33	31	19	24	14
Tous les droits de timbre	2982	2971	2806	2855	2857	2136	2134	2144	2388	2017	2434	2117
Amendes et intérêts moratoires	7	4	6	3	5	5	9	4	5	4	0	0
Pertes et risque de ducroire			-1	-0	-1	-2	-2	-1	-1	-1	0	0
Revenu brut	2990	2975	2810	2858	2861	2139	2141	2148	2392	2020	2434	2117

²⁰ RS 0.631.112.514

²¹ RS 0.631.112.514, art. 37

2.3.2 Recettes de la Principauté de Liechtenstein

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes de la Principauté de Liechtenstein entre 2007 et 2018.

Revenus bruts des droits de timbre pour la Principauté de Liechtenstein, en mio de francs, période 2007-2018												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Droit de timbre d'émission	4.39	5.08	3.49	3.28	2.61	3.42	1.22	1.08	1.27	1.16	1.82	1.18
• sur capital étranger	2.86	2.52	2.31	1.91	1.10	0.46	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
• sur capital propre	1.53	2.56	1.17	1.37	1.51	2.97	1.20	1.08	1.27	1.16	1.82	1.18
Droit de timbre de négociation	54.49	48.77	38.86	41.79	34.96	29.31	31.22	32.20	33.40	31.51	37.28	36.75
• sur titres suisses	5.52	4.74	3.83	6.18	3.68	3.14	3.94	3.34	3.52	3.26	3.98	3.93
• sur titres étrangers	48.97	44.04	35.03	35.61	31.28	26.17	27.28	28.86	29.88	28.24	33.30	32.82
Droit de timbre sur primes d'assurance	8.47	11.22	9.01	10.96	12.00	7.07	8.39	8.30	7.96	7.93	7.24	7.10
Tous les droits de timbre	67.35	65.07	51.35	56.03	49.57	39.80	40.82	41.58	42.63	40.60	46.34	45.02
Amendes et intérêts moratoires	0.05	0.14	0.06	0.09	0.28	0.03	0.13	0.04	0.27	0.23	0.24	0.00
Revenu brut	67.41	65.22	51.41	56.13	49.86	39.83	40.95	41.62	42.90	40.83	46.58	45.02

2.4 Solutions étudiées

Sur la base des explications données dans l'étude de l'AFC «Suppression graduelle des droits de timbre», dans sa version actualisée du 25 septembre 2012²², la sous-commission de la CER-N a discuté de différentes approches pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire. L'étude de l'AFC montre comment les droits de timbre peuvent être révisés ou supprimés en plusieurs étapes. Concrètement, l'étude donne deux propositions (une solution graduelle et une solution radicale) pour échelonner dans le temps les différentes étapes de la suppression et pour compenser les pertes fiscales par des mesures visant les recettes. La sous-commission s'est basée sur la solution graduelle, mais s'en est éloignée sur différents points. Elle a discuté des éléments suivants:

- *Contre-financement* : La sous-commission s'est demandé si elle devait proposer des mesures pour compenser les diminutions de recettes induites par la réforme. La majorité de la sous-commission a décidé d'y renoncer.
- *Assujettissement à la TVA* : Suite à la suppression du droit de timbre de négociation, l'étude de l'AFC propose de soumettre à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) toutes les commissions prélevées sur les services financiers. La sous-commission en a discuté et la majorité de ses membres souhaite que cette question soit traitée, le cas échéant, dans le cadre d'une révision de la loi régissant la TVA.
- *Suppression totale vs. partielle des droits de timbre* : L'étude de l'AFC recommande de renoncer à supprimer le droit de timbre sur les primes

²² Cette étude est disponible sur le site de l'AFC: www.estv.admin.ch > Politique fiscale Statistiques Fiscales Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Rapports > 2011.

d'assurance-vie tant que les assurances de capitaux susceptibles de rachat demeurent sous-imposées dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Elle recommande aussi de maintenir le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine tant qu'il touche à la sphère de la consommation, étant donné que ce droit compense l'imposition inexistante de ces prestations dans le cadre de la TVA. Sur ce point, la majorité de la sous-commission s'est montrée favorable à la suppression totale des droits de timbre.

- *Échelonnement de la suppression du droit de négociation* : Plusieurs variantes sont possibles. Une variante à la proposition présentée dans l'étude de l'AFC d'exonérer les segments les uns après les autres consisterait en une réduction progressive des taux d'imposition. La majorité de la sous-commission s'est décidée en faveur de la proposition de l'étude, ne serait-ce qu'en raison des coûts moins élevés qu'entraîne son exécution.

La majorité de la commission s'est ralliée tacitement à la position de sa sous-commission.

2.5 Présentation générale des deux avant-projets

Les présents avant-projets prévoient la suppression totale, en deux étapes, du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance.

Première étape (avant-projet 2): suppression du droit de timbre de négociation sur les titres suisses (pertes fiscales: 190 millions de francs) et sur les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an (pertes fiscales: 5 millions de francs), ainsi que du droit de timbre sur les primes d'assurance vie (pertes fiscales: 24 millions de francs). Le coût total estimé de cette première étape est de 219 millions de francs.

Deuxième étape (avant-projet 3): suppression du droit de timbre de négociation sur les autres titres étrangers (pertes fiscales: 1043 millions de francs) ainsi que celui sur les primes d'assurances de choses et de patrimoine (pertes fiscales: 743 millions de francs). Le coût total de cette seconde étape est de 1786 millions de francs (voir tableau au point 4.2.1).

Le Conseil fédéral aura la compétence pour décider de l'entrée en vigueur de ces deux étapes, sachant que l'avant-projet 2 doit entrer en vigueur avant l'avant-projet 3.

De l'avis de la majorité de la commission, cette manière d'agir en deux étapes permet d'abolir dans un premier temps les droits de timbre dont la suppression est la plus urgente pour le marché suisse des capitaux (voir à ce sujet infra chap. 2.1.6.1 et 2.1.6.2), et dont l'abolition a des conséquences financières limitées.

Le projet tel que souhaité par la majorité de la commission ne prévoit aucune mesure pour compenser les pertes de recettes qu'entraînent les différentes étapes de la suppression. La majorité est persuadée que sur le long terme, l'effet de croissance induit par la suppression permettra de compenser en bonne partie ces pertes fiscales. Selon une étude de BAK economic intelligence (voir à ce sujet infra chap. 4.1.1 et 4.2.1), la seule suppression du droit de timbre de négociation devrait permettre, dans un délai de 10 ans, une augmentation du PIB de 0.4% Ceci entraînera des rentrées supplémentaires pour la caisse fédérale au niveau de l'impôt fédéral direct et de la TVA, bien qu'on ne puisse pas avancer de chiffres précis sur ce point.

Ne partageant pas le pronostic optimiste de la majorité sur l'évolution dynamique des recettes, la minorité propose de charger le Conseil fédéral de s'assurer, avant la mise en vigueur des deux projets de loi, que les pertes de recettes sont compensées.

2.6 Nécessité de légiférer

Au sein de la commission, les avis divergent quant à la nécessité de légiférer.

2.6.1 Arguments de la majorité de la commission en faveur des avant-projets

2.6.1.1 Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre de négociation

En premier lieu, la majorité relève que le droit de timbre de négociation ne respecte pas le principe de la capacité économique. Du point de vue de la systématique fiscale, le droit de timbre de négociation est un impôt sur les transactions juridiques qui porte sur le transfert de propriété. Selon un angle économique, il constitue un impôt sur la circulation du capital ou sur les transactions. Les impôts sur les transactions portent sur des opérations qui, en soi, ne prennent pas en compte la capacité économique. Le droit de timbre de négociation grève les personnes qui procèdent à une redistribution de leur fortune, et ne grève pas les personnes qui ne le font pas. Cela est en contradiction avec le principe de l'imposition selon la capacité économique : on ne peut notamment pas affirmer que l'épargnant qui garde ses placements a une capacité économique moins grande que celui qui redistribue ses placements pour une raison quelconque. Contrairement à un prélèvement sur des entrées nettes d'argent, qui entraînent un enrichissement de la personne assujettie à l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice, le droit de timbre de négociation ne tient pas compte de la capacité économique de la personne touchée. Le droit est dû, indépendamment du fait que la transaction imposée résulte en un bénéfice ou une perte.

En second lieu, le droit de timbre de négociation génère des distorsions de l'allocation des ressources et porte ainsi préjudice à l'efficacité et à la prospérité économique de la Suisse. Ces distorsions touchent l'offre, la demande ou l'entremise de titres.

En ce qui concerne la distorsion de l'offre (émetteurs des titres soumis au droit de timbre de négociation), le droit de timbre de négociation renchérit les frais de financement de la société émettrice, car les investisseurs ne détiennent les titres grevés du droit que si ce droit est compensé par un rendement escompté avant impôts plus élevé. Le renchérissement des frais de financement de la société émettrice est pertinent tant du point de vue de l'objectif de compétitivité (choix du site d'implantation sur la base de la charge fiscale moyenne effective) que de celui de l'efficacité (investissement financé de l'extérieur d'une société déjà implantée sur place). Le droit de timbre de négociation fausse en outre le choix des moyens de financement pour un investissement, car il renchérit le financement au moyen de fonds propres ou d'obligations, mais pas le financement au moyen de crédits bancaires ou de papiers monétaires. Cette distorsion biaise la neutralité du choix et diminue donc l'efficacité.

En ce qui concerne la distorsion de la demande (investisseurs qui demandent des titres soumis au droit de timbre de négociation), le droit de timbre de négociation augmente la charge fiscale pesant sur le rendement de l'épargne et fausse ainsi le choix des ménages entre l'épargne et la consommation. Il fausse aussi le choix entre les instruments de placement qui y sont soumis et ceux qui n'y sont pas soumis. Enfin, il génère un effet de blocage (lock-in-effect), si bien que les investisseurs ne restructurent pas leur portefeuille aussi profondément qu'ils ne le feraient sans ce droit. Toutes ces distorsions exercent des effets négatifs sur l'efficacité.

Enfin, en ce qui concerne la distorsion de l'entremise (intermédiaires financiers en Suisse), le droit de négociation dessert les intermédiaires financiers suisses et diminue la compétitivité dans la mesure où les émetteurs ou les investisseurs remplacent les services des intermédiaires financiers suisses par des prestations fournies par des centres financiers étrangers en raison du droit de timbre de négociation.

Les trois origines des distorsions du droit de timbre de négociation sont résumées dans la partie supérieure de l'illustration ci-après. Le carré à quatre cases de la partie inférieure du graphique indique quelles distorsions apparaissent dans quelle situation (investisseur suisse ou étranger qui détient des titres suisses ou étrangers).

1 Société cotée à une bourse suisse • Hausse des frais de financement • Distorsions entre les moyens alternatifs de financement	2 Entremise financière en Suisse • Désavantage en raison de coûts de transaction plus élevés des restructurations de la fortune	3 Investisseur suisse • Choix faussé entre l'épargne et la consommation • Choix faussé entre les instruments de placement • Effet de blocage
---	--	---

	Titres suisses	Titres étrangers
Investisseurs suisses	1, 2, 3	2, 3
Investisseurs étrangers	1, 2	2

Nocivité selon la perspective nationale: 1 > 3 > 2

Les distorsions qui ont leur origine dans l'entremise en Suisse (2) apparaissent dans les quatre situations. En revanche, les distorsions qui se manifestent chez les émetteurs des titres soumis au droit de timbre de négociation (1) concernent uniquement les titres suisses, qu'ils soient détenus par des investisseurs suisses ou étrangers. Les distorsions qui se manifestent chez les investisseurs (3) ne diminuent la prospérité de la Suisse que s'ils concernent aussi les investisseurs suisses, sans égard au fait que ces investisseurs demandent des titres suisses ou étrangers.

Dans la perspective de l'économie nationale, les distorsions (1) sont plus graves que les distorsions (3), car elles interviennent directement au niveau des entreprises et,

par conséquent, causent un préjudice au site de production national tant par la diminution de l'accumulation de capital que par la baisse de la productivité du travail, qui entraîne une baisse des salaires. Les distorsions (3) sont moins nocives pour l'économie suisse car elles restreignent uniquement l'accumulation de fortune des ménages, ce qui ne se répercute que partiellement dans la sphère de la production suisse. Le droit de timbre de négociation devrait avoir les répercussions les moins dommageables sur l'entremise (2), surtout si on prend en considération le fait qu'une part substantielle du produit de droit provient des clients étrangers.

Au vu des réflexions précédentes résumées dans le tableau ci-dessus, il apparaît que ce sont les titres suisses qui doivent en premier lieu être exonérés du droit de négociation, puisque leur imposition est celle qui crée les distorsions les plus dommageables pour l'économie suisse. C'est pourquoi la majorité de la commission prévoit leur exonération dans la première étape.

Si la majorité inclut toutefois également, dans cette première étape, les obligations étrangères avec durée résiduelle inférieure à un an, c'est parce que le commerce de ces titres ne se fait plus sur la place financière suisse et qu'il est urgent de chercher à rapatrier ce négoce en Suisse.

2.6.1.2 Arguments en faveur de l'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance

En ce qui concerne le droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, celui-ci rapporte encore, en moyenne des 5 dernières années (2014-2018), 24 millions de francs par année. Cela dit, les frais d'exécution du droit, notamment les coûts d'acquiescement pour la compagnie d'assurance, sont proportionnellement désavantageux par rapport au produit récolté. C'est pourquoi la majorité de la commission propose que ce droit soit supprimé dans le cadre de la première étape.

En ce qui concerne les droits de timbre suisses sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine, ceux-ci présentent deux inconvénients qui justifient, selon la majorité, leur suppression:

- *Double imposition internationale:* Le premier inconvénient apparaît dans les rapports d'assurance internationaux, dans le domaine de l'assurance du patrimoine (par ex. en ce qui concerne l'assurance responsabilité civile). Dans l'UE, dans les rapports internationaux, le droit d'imposer pour l'IPT (Insurance Premium Tax) appartient à l'État où les risques concernés sont situés (principe du lieu de situation du risque). En revanche, le droit de timbre suisse est prélevé lorsque l'assurance appartient au portefeuille suisse de l'assureur (art. 21, let. a, LT) ou que le preneur d'assurance est domicilié en Suisse (art. 21, let. b, LT), sans égard au pays dans lequel se trouve le risque assuré. C'est pourquoi une double imposition peut apparaître lorsqu'un assureur suisse couvre un risque situé à l'étranger et que cette couverture est aussi imposée dans l'État où le risque est situé. Ainsi, les rapports d'assurance pour l'ensemble d'un groupe se voient plutôt conclus à l'étranger, au détriment des assureurs suisses.
- *Taxe occulte:* le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine ne distingue pas le cas où l'impôt est prélevé à la dernière étape de la chaîne de création de valeur, c'est-à-dire auprès du consommateur final, de celui où il est perçu à une étape antérieure, auprès d'une entreprise. Ce droit entraîne ainsi une taxe occulte, non souhaitée.

2.6.2 Arguments de la minorité de la commission contre les avant-projets

Une minorité de la commission (Bendahan, Badran Jacqueline, Birrer-Heimo, Jans, Pardini, Rytz Regula) propose de ne pas entrer en matière sur les deux avant-projets.

La minorité relève en premier lieu que la place financière suisse démontre depuis de nombreuses années son attractivité, la bourse de Zurich connaissant une croissance du chiffre d'affaires de 25% à 30%. Selon elle, les avant-projets de la majorité ne répondent pas à un réel besoin. Aucun argument de nature économique convaincant ne plaide en faveur d'une nécessité d'abolir le droit de timbre de négociation et celui sur les primes d'assurance.

En second lieu, la minorité relève que l'abolition de ces deux droits de timbre engendrera à terme des pertes de plus de 2 milliards de francs par an, sans qu'aucune compensation financière ne soit prévue par les avant-projets proposés par la majorité. Elle est de l'avis qu'il n'est pas responsable d'un point de vue de la politique financière de se priver de ces ressources alors que d'autres réformes fiscales jugées prioritaires - en cours de préparation ou déjà adoptées par le Parlement - impliqueront elles aussi des pertes financières importantes. Le tableau ci-dessous indique les projets principaux qui, selon la minorité, ne permettent pas renoncer aux recettes des droits de timbre.

Projet	Pertes estimées pour la Confédération (en mio)	État
Projet faisant l'objet d'une décision d'entrée en force		
18.031 LF réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA)	1400	Entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2020
Projet en phase référendaire		
18.050 LF prise en compte fiscale des frais de garde des enfants par des tiers	280	Décision du Parlement, délai référendaire en cours. Le PS a demandé le référendum.
Projet en phase parlementaire		
16.077 LF révision du droit de la société anonyme	Diminution des recettes non quantifiable en ce qui concerne le droit de timbre d'émission	Élimination des divergences Entrée en vigueur au plus tôt en 2021

Projet dont le message a été publié par le Conseil fédéral		
19.076 Suppression des droits de douane sur les produits industriels	562,5 ²³	Entrée en vigueur planifiée pour 2022
Projet en phase préparatoire		
17.3171 Augmentation des déductions forfaitaires de l'IFD	Paramètres non encore fixés: 290 à 380	Projet destiné à la consultation en préparation Entrée en vigueur non encore fixée

Aux réformes susmentionnées vient s'ajouter une réforme en préparation de l'impôt anticipé (passage du système du débiteur à celui de l'agent payeur), réforme qui est bien plus utile pour la place financière suisse que l'abolition des droits de timbre et qui aura aussi des conséquences financières substantielles. Une autre réforme importante porte sur la suppression de la pénalisation fiscale du mariage. Le projet 18.034 du Conseil fédéral prévoit, sous sa forme actuelle, des pertes fiscales pour la Confédération estimées à 1,15 milliard de francs. Le Parlement l'a toutefois renvoyé en décembre 2019 au Conseil fédéral pour que celui-ci présente d'autres modèles, dont celui de l'imposition individuelle. Quel que soit le modèle que le Parlement choisira au final, les pertes fiscales seront très importantes.

De plus, un certain nombre d'autres réformes sont en phase préparatoire, même s'il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer précisément les pertes fiscales qu'elles engendreront. Il s'agit notamment des projets relatifs à la motion sur l'imposition des rentes viagères et l'assurance des rentes viagères (12.3814), à la taxe sur le tonnage (15.049; projet 3), à deux motions dans le domaine de la TVA (16.3431 et 18.3540), ainsi qu'à la motion pour un traitement fiscal concurrentiel des start-up (17.3261).

Enfin, l'OCDE prévoit de faire évoluer les règles internationales d'imposition des entreprises multinationales, en lien en particulier avec les défis de l'économie numérique. Les réformes fiscales prévues par l'OCDE pourraient avoir des conséquences très importantes pour la Suisse. Selon les premières estimations du DFF, il faut s'attendre à une diminution des recettes de l'impôt sur le bénéfice de l'ordre de 0,5 à 5 milliards de francs, même si, plusieurs paramètres restant à définir, aucun chiffre exact ne peut être avancé.

Cumulées à ces réformes, les pertes des quelque 2 milliards de francs par année liées à l'abolition du droit de timbre de négociation et de celui sur les primes d'assurance réduiront drastiquement la marge de manœuvre de la Confédération. En raison du frein à l'endettement, des programmes d'économie sont à craindre. Les citoyens seraient amenés à payer pour l'exonération fiscale des transactions financières. La minorité considère que l'argument de la majorité, à savoir que l'abolition des droits

²³ Selon le message du Conseil fédéral relatif à cet objet, les recettes douanières s'élevaient à 541 millions en 2018, auxquels s'ajoutent 21 millions perçus dans le cadre de la TVA et 0,5 million pour l'impôt sur les automobiles.

de timbre favorisera la croissance et, par conséquent, permettra en bonne partie à une compensation à terme des pertes fiscales, est un pari qui n'est pas démontrable objectivement, surtout dans un contexte économique mondial marqué par des signes de ralentissement, dû notamment aux tensions commerciales entre les Etats-Unis et la Chine.

La minorité relève en outre que le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine doit être maintenu, au motif qu'il tient lieu de compensation pour l'imposition manquante de ces prestations dans le cadre de la TVA. De même, le droit de timbre sur l'assurance-vie ne doit pas être aboli tant que demeure le traitement fiscal privilégié de cette forme de placement par rapport à d'autres dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

La minorité souligne par ailleurs qu'on a assisté, ces dernières années, à un affaiblissement de la rémunération du travail au profit de la rémunération du capital. Or, plus la rémunération du travail perd de l'importance dans la part des revenus du pays, plus les inégalités augmentent. Dans ce contexte, la minorité juge que la suppression du droit de timbre renforcerait ce phénomène d'accroissement des inégalités, tout en affaiblissant la diversité du système fiscal suisse. Selon elle, ceci reviendrait à amputer ce dernier d'un de ses piliers et, partant, à rajouter du poids sur les autres piliers, ce qui compromettrait l'équilibre du système.

En dernier lieu, ces projets d'abolition des droits de timbre posent aux yeux de la minorité la question du développement futur de la Suisse. Comme le démontre une étude d'Avenir Suisse²⁴, la place économique suisse était déjà très attractive avant l'approbation de la RFFA, et cette attractivité a poussé de nombreuses entreprises à s'installer en Suisse. Or selon la même étude, cet afflux de ressources a des effets secondaires négatifs, en termes notamment de mitage du paysage, de saturation des voies de communication ou d'explosion du prix des loyers. Pour la minorité, il conviendrait par conséquent de se demander quel type de croissance la Suisse souhaite. À ses yeux, au lieu de chercher à attirer encore davantage d'entreprises multinationales, les efforts devraient se concentrer sur des défis comme la crise climatique, la prévoyance vieillesse ou encore le système de santé.

3 Commentaire des dispositions légales relatives à la loi fédérale sur les droits de timbre²⁵

Les deux avant-projets ont été numérotés avant-projet 2 et avant-projet 3 : le premier projet est constitué par celui relatif à la mise en œuvre du premier point de l'initiative parlementaire 09.503 qui concerne l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre (voir supra chap. 1.2.1)

3.1 Avant-projet 2

I

L'avant-projet 2 prévoit l'abrogation

²⁴ Daniel Müller-Jentsch, "La Suisse attire: Les atouts de la Suisse dans la compétition globale", Avenir Suisse, Zurich, 2011, 24 p.

²⁵ RS **641.10**

- du droit de négociation sur les titres suisses,
- du droit de négociation sur les obligations étrangères dont la durée résiduelle est inférieure à une année, et
- du droit de timbre sur les assurances-vie.

Art. 1, al. 1, let. b, phrase introductive

La nouvelle formulation de la *let. b* circonscrit l'objet de la loi au domaine du droit de négociation. La Confédération ne perçoit plus l'ancien droit de négociation que sur les titres étrangers. Le droit de négociation sur les titres suisses est donc abrogé.

Art. 13, al. 2, let. a à c

La limitation de l'objet de la loi inscrite à l'art. 1, al. 1, let. b s'opère aussi en ce qui concerne l'objet du droit de négociation. C'est pourquoi la *let. a* est abrogée.

À la *let. b*, l'ancien renvoi à la *let. a*, qui sera abrogée, est remplacé par un renvoi à l'art. 1, al. 1, let. b. La *let. b* n'est pas modifiée sur le plan matériel.

À la *let. c*, l'ancien renvoi aux *let. a* et *b* est également remplacé par un renvoi à l'art. 1, al. 1, let. b. La *let. c* n'est pas non plus modifiée sur le plan matériel.

Art. 14, al. 1, let. a, b et g

L'exception prévue jusqu'à présent par l'*al. a* concerne exclusivement les titres suisses. Du fait que le droit de négociation ne sera désormais plus perçu sur les titres suisses, la *let. a* peut-être abrogée.

Les exceptions prévues par les *let. b* et *g* concernent en revanche tout à la fois les titres suisses et les titres étrangers. Du fait qu'il n'est plus nécessaire d'exclure les titres suisses, les exceptions énoncées aux *let. b* et *g* sont limitées aux titres étrangers.

Art. 16, al. 1

En raison de la suppression du droit de négociation sur les titres suisses, il est désormais superflu de fixer un taux d'imposition pour ces titres: le taux de 1,5 pour mille prévu par la *let. a* peut donc être supprimé. Il ne reste donc plus que le taux d'imposition de 3 pour mille sur les titres étrangers qui figurait jusqu'à présent à la *let. b*. Ce taux figurera désormais directement à l'al. 1. En outre, il n'est plus nécessaire de mentionner que le taux d'imposition concerne «les titres émis par une personne domiciliée à l'étranger». Par voie de conséquence, la *let. b* peut être abrogée.

Art. 22, let. a, a^{bis} et a^{ter}

Du fait que la *let. a* étend l'exception aux primes de toutes les assurances-vie, le droit de timbre sur les primes d'assurance est abrogé pour l'ensemble des assurances-vie. Les exonérations énumérées aux *let. a^{bis}* et *a^{ter}* peuvent donc être supprimées.

Art. 24, al. 1

Du fait que le droit sur les primes d'assurances-vie est abrogé, la seconde moitié de la phrase, qui règle le montant du droit sur les primes d'assurance-vie, peut être supprimée.

II

Al. 3 : voir infra sous avant-projet 3

3.2 Avant-projet 3

I

L'avant-projet 3 consiste à abroger le droit de négociation sur les titres étrangers et le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine. Conjugué avec l'avant-projet 2, entré en vigueur avant, l'avant-projet 3 supprimera totalement le droit de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurance. Sur le plan de la technique législative, l'avant-projet 3 se fonde sur les modifications de l'avant-projet 2.

Art. 1, al.1, let. b et c

L'objet de la loi sera circonscrit dans la mesure où l'avant-projet 3 consiste à supprimer totalement le droit de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurance. L'abrogation de la *let. b* supprime le droit de négociation et l'abrogation de la *let. c*, le droit sur les primes d'assurance; ces droits ne figureront plus dans la loi sur les droits de timbre.

Art. 4, al. 3 à 5

L'art. 4 définit les notions. Avec la suppression du droit de négociation, la définition des expressions est superflue en ce qui concerne les obligations (*al. 3 et 4*) et les papiers monétaires (*al. 5*). Ces alinéas sont donc abrogés.

Art. 13 à 26

Les *art. 13 à 20* règlent le droit de négociation et les *art. 21 à 25*, le droit sur les primes d'assurance. Ces articles sont abrogés en raison de la suppression de ces deux impôts.

Art. 28 al. 1

Le renvoi aux art. 15 et 23 est supprimé, car ces deux articles sont abrogés. Le renvoi à l'art. 7 est supprimé, car il est superflu.

Art. 29, 1^{re} phrase

Le renvoi aux art. 20 et 26 est supprimé du fait que les deux articles sont abrogés. Le renvoi à l'art. 11 n'est plus nécessaire et peut donc être supprimé.

Art. 30 al. 1

Le renvoi aux art. 15 et 23 est supprimé du fait que les deux articles sont abrogés. Le renvoi à l'art. 7 n'est plus nécessaire et peut donc être supprimé.

Art. 34 al. 2

Le renvoi aux art. 20 et 26 est supprimé du fait que les deux articles sont abrogés. Le renvoi à l'art. 11 n'est plus nécessaire et peut donc être supprimé.

II

Al. 2

Le texte précise que le Conseil fédéral n'est habilité à mettre en vigueur l'avant-projet 3 que lorsqu'il aura mis en vigueur l'avant-projet 2.

Al. 3 (minorité)

Une minorité (Rytz Regula, Bendahan, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Müller Leo, Pardini, Ritter) souligne que la suppression des droits de timbre de négociation et sur les primes d'assurance conduirait à une baisse structurelle des rentrées fiscales ; or, le régime du frein à l'endettement exige que cette baisse soit compensée, que ce soit par des coupes dans les dépenses dans le cadre du budget ou par des hausses d'impôt. Cet article supplémentaire donne au Conseil fédéral le mandat explicite de prendre les mesures qui s'imposent.

La minorité a une préférence pour une compensation à travers des recettes supplémentaires. Celles-ci pourraient par exemple provenir, pour compenser l'abolition du droit de timbre de négociation, d'une taxe sur les transactions financières semblable à la taxe Tobin ou du prélèvement de la TVA sur les primes d'assurance pour compenser l'abolition du droit de timbre en la matière.

Il va de soi que toute solution passant par des recettes fiscales supplémentaires devra encore être soumise à l'approbation du Parlement selon la procédure législative ordinaire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour l'économie

4.1.1 Suppression du droit de timbre de négociation

Coûts de financement plus faibles: La suppression du droit de timbre de négociation diminue la charge fiscale qui grève l'épargne des investisseurs. Ces derniers demandent ainsi des placements dont le rendement avant impôts est plus bas, ce qui abaisse les coûts de financement des entreprises émettrices et des collectivités de droit public. Des coûts de financement plus faibles stimulent les investissements et déchargent les finances publiques.

Effets de substitution: La suppression du droit de timbre de négociation rend les investissements financés au moyen d'un capital propre ou d'obligations relativement plus attrayants par rapport aux crédits bancaires et papiers monétaires déjà exonérés

jusqu'à présent. Les titres étrangers grevés jusqu'à présent d'un droit de timbre plus élevé profitent davantage de cette suppression par rapport aux titres suisses et leur exonération de l'impôt anticipé les rend plus intéressants par rapport aux placements suisses, qui sont soumis à cet impôt.

Augmentation du volume des échanges: L'effet de blocage (lock-in-effect) du droit de timbre de négociation disparaît. Les investisseurs restructurent donc leur portefeuille plus souvent. Le volume des transactions augmente et, avec lui, la liquidité du marché suisse des capitaux. La hausse du volume des échanges augmente l'intermédiation financière, d'une part; d'autre part, la pression exercée sur les marges de négoce peut augmenter dans la mesure où l'environnement devient plus attrayant pour les *discount-brokers*. Moins liquide, le marché suisse des obligations profite davantage de la suppression du droit de timbre de négociation que la bourse suisse des actions, sur laquelle le volume des transactions est déjà relativement élevé en comparaison internationale.

Augmentation de la création de valeur en provenance de l'étranger: Une partie des émetteurs ou des investisseurs avaient jusqu'à présent contourné les désavantages du droit de timbre de négociation en remplaçant les services des intermédiaires financiers suisses par des prestations fournies dans des centres financiers étrangers. Avec la suppression du droit de timbre de négociation, ce désavantage pour les intermédiaires suisses disparaît, ce qui peut revigorer leurs activités et générer une création de valeur supplémentaire en Suisse.

Selon une étude de l'institut de recherche économique BAK economic intelligence²⁶, laquelle se fonde sur l'avis d'experts, la suppression du droit de timbre de négociation profiterait surtout aux domaines suivants:

- *Opérations de dépôt:* À cause du droit de négociation, une partie du portefeuille de titres administré en Suisse est détenue dans des dépôts de *booking centers* et des filiales à l'étranger. En cas de suppression du droit de négociation, ce portefeuille de titres et la plus-value qu'il génère pourraient être rapatriés en Suisse (potentiel de rapatriement). En même temps, la Suisse serait plus attrayante pour les détenteurs de dépôt étrangers si elle n'appliquait pas le droit de négociation. De ce fait, les chances de voir affluer de nouveaux capitaux et le potentiel de croissance s'agrandissent dans le domaine des opérations de dépôt.
- *Emprunts à courte durée:* Actuellement, la Suisse ne connaît pour ainsi dire pas de commerce d'emprunts à courte durée résiduelle. En général, le droit de négociation est en effet plus élevé que le rendement. En cas de suppression du droit de négociation, ce domaine pourrait être développé en Suisse (potentiel de rapatriement).
- *Gestion de fortune institutionnelle:* Dans le domaine de la gestion de fortune, le droit de négociation entraîne de nombreuses mesures visant à éluder l'impôt (par ex. fonds à investisseur unique). La mise en place de structures complexes pour optimiser l'imposition constitue un facteur de coûts important.

²⁶ BAK economic intelligence (2019): *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer* (en allemand), étude mandatée par l'AFC, p. 24 ss. L'étude peut être téléchargée sur le site de l'AFC: www.estv.admin.ch > Politique fiscale Statistiques fiscales Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Études et rapports.

D'après la simulation effectuée par l'institut BAK, la suppression du droit de négociation donnerait une impulsion à la croissance économique qui se traduirait, selon le scénario principal de l'étude, par une augmentation du PIB d'environ 0,4 % après dix ans. La suppression du droit de timbre de négociation générerait très rapidement une nette augmentation de la croissance en raison des rapatriements, notamment dans le commerce de dépôt²⁷.

4.1.2 Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine

Suppression des désavantages concurrentiels pour les assureurs suisses: La suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine empêche que les rapports d'assurance pour l'ensemble d'un groupe se voient plutôt conclus à l'étranger au détriment des assureurs suisses. Ainsi, une création de valeur supplémentaire pourrait naître sur le marché suisse des assurances.

Suppression de la dommageable taxe occulte: La suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine élimine la taxe occulte, que le droit génère sur les prestations préalables et sur les investissements. Les décisions quant à la production ne sont ainsi pas biaisées, ce qui fait du bien à toute l'économie.

4.1.3 Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie

Allègement de la charge administrative: Avec la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, les assureurs se voient déchargés du paiement de frais d'acquiescement d'un impôt peu important.

Effets de substitution: Certains produits d'assurance-vie (mais pas tous) bénéficient, dans le cadre du pilier 3b aussi, d'une imposition privilégiée en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. Pour ce qui est des assurances de capital susceptibles de rachat, le paiement est généralement exempt d'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les assurances de capital financées par des primes périodiques, cette exemption n'est valable que pour les assurances de capital à prime unique et, à certaines conditions, pour les assurances liées à des participations. Avec la suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie, le rendement d'une assurance de capital à prime unique particulièrement adaptée à la planification fiscale peut être versé franc d'impôt. Avec le niveau actuellement bas des intérêts, cet avantage n'est pas grand; mais si les intérêts augmentent, l'avantage fiscal peut devenir conséquent. On assisterait alors à un déplacement des placements depuis certains autres instruments vers ces assurances de capital exemptes d'impôt. Les prestataires d'assurances-vie gagneraient des parts de création de valeur au détriment d'autres prestataires de placements.

²⁷ Cf. BAK economic intelligence (2019), pp. 4 et 60.

4.2 Conséquences pour la Confédération

4.2.1 Conséquences financières

Les recettes du droit de timbre sur les assurances de choses et de patrimoine ne cessent de croître. Ces dix dernières années (2008 à 2018), elles ont ainsi affiché une croissance annuelle moyenne de 1,5 %. On peut tabler sur une croissance annuelle comparable pour ces prochaines années. Les autres droits de timbre n'affichent quant à eux pas de tendance nette et peuvent être sujets à d'importantes fluctuations d'une année à une autre.

Dans ce contexte, le manque à gagner annuel d'un point de vue statique entraîné par l'avant-projet 2 peut-être estimé, quelle que soit l'année de l'entrée en vigueur, comme suit:

Conséquences financières de l'avant-projet 2 (perspective statique)		
Mesure	Recettes sur lesquelles se fonde l'estimation du manque à gagner en millions de francs	Manque à gagner estimé en millions de francs
Suppression du droit de négociation sur les titres suisses ¹ :	Moyenne sur 5 ans des recettes 2014 à 2018 190	-190
Suppression du droit de négociation sur les obligations étrangères à durée résiduelle de < 1 an ¹ :	Estimation fondée sur la moyenne sur 5 ans des recettes 2014 à 2018 5	-5
Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie ¹ :	Moyenne sur 5 ans des recettes 2014 à 2018 24	-24
Total projet 2		-219
¹ Base 2018, croissance escomptée des recettes fiscales: 0 % par an		

Selon une estimation (perspective statique) du manque à gagner annuel qu'il entraînera, l'avant-projet 3 (qui entrera en vigueur après l'avant-projet 2) occasionnera en 2023 – à supposer qu'il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023 – la diminution des recettes fiscales suivante:

Conséquences financières de l'avant-projet 3 (perspective statique)		
Mesure	Recettes sur lesquelles se fonde l'estimation du manque à gagner en millions de francs	Manque à gagner estimé en millions de francs
Suppression du droit de négociation sur les autres titres étrangers ¹ :	Moyenne sur 5 ans des recettes 2014 à 2018, déduction faite de l'estimation relative au droit de négociation sur les obligations étrangères à durée résiduelle de < 1 an 1043	-1043
Suppression du droit de timbre sur les assurances de choses et de patrimoine ² :	Recettes 2018 690	-743
Total projet 3		-1786
¹ Base 2018, croissance escomptée des recettes fiscales: 0 % par an		
² Base 2018, croissance escomptée des recettes fiscales: 1,5 % par an		

Les diminutions structurelles des recettes qui apparaissent du fait de la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance

devront être compensées. Dans le contexte du frein à l'endettement, une compensation est possible en principe tant au niveau des recettes (augmentation) qu'au niveau des dépenses (restriction).

Cette vision purement statique de la situation doit être complétée d'une perspective dynamique, étant donné que la suppression des droits de timbre provoque des impulsions de croissance. Dans la mesure où ces dernières proviennent de l'amélioration de l'objectif d'efficacité, elles ne se développent que lentement dans le cadre du processus d'accumulation du capital et contribuent peu à court terme à compenser les diminutions de recettes. Si les effets de croissance proviennent d'une amélioration de l'objectif de compétitivité, ils se manifestent plus rapidement.

Même à long terme, les diminutions statiques des recettes provoquées par la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance ne sont compensées que partiellement par les effets de croissance. Toutefois, la suppression des droits de timbre et les effets de croissance se répercutent de façon positive sur les assurances sociales.

Tout en incluant également dans ses calculs les effets de la réforme de l'impôt anticipé (passage au système de l'agent payeur), l'étude BAK²⁸ a simulé l'évolution dynamique des recettes sur 10 ans suite à la suppression du droit de timbre de négociation. Elle prédit que les pertes pour la Confédération seront à moitié compensées au terme de ce délai; les cantons et les communes en revanche tireront eux profit de ces réformes, à travers des recettes provenant d'autres impôts.

En cas d'augmentation des intérêts, des pertes de recettes supplémentaires pourraient apparaître pour l'impôt sur le revenu si les investisseurs remplacent dans leurs portefeuilles des produits à rendement imposable par des assurances de capital franches d'impôt.

4.2.2 Conséquences sur le personnel

Par rapport à la charge de travail totale de l'AFC pour le contrôle et la perception, la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance ne pèse pas lourd dans la balance. Elle n'a donc pas de conséquences pour le personnel engagé. Les ressources qui se libèrent seront affectées à des domaines à des domaines où le nombre de contrôleurs n'était jusqu'ici pas suffisant.

4.3 Conséquences pour les cantons et les communes

La participation des cantons aux recettes des droits de timbre a été supprimée le 1^{er} janvier 1986 déjà. Depuis lors, les cantons et les communes ne sont pas concernés directement par la perception des droits de timbre. Ils pourraient toutefois subir des répercussions si la Confédération décidait de diminuer les dépenses consenties en leur faveur pour compenser les pertes dues à la suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les primes d'assurance.

Sur le long terme, les cantons et les communes bénéficient indirectement des recettes plus élevées des impôts sur le bénéfice, sur le revenu et sur la fortune qui sont la conséquence des effets de croissance survenant après la suppression des droits de timbre.

²⁸ Voir BAK economic intelligence (2019), p. 4 et p. 58.

Des pertes de recettes supplémentaires pourraient apparaître pour les cantons et les communes en ce qui concerne l'impôt sur le revenu si les investisseurs remplacent dans leurs portefeuilles des produits à rendement imposable par des assurances de capital franches d'impôt.

5 Droit comparé et relation avec le droit européen

5.1 Droit de timbre de négociation

L'UE n'a pas de directive relative au droit de négociation. D'après l'art. 6, al. 1, let. a de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux²⁹, les États membres peuvent percevoir des taxes sur la transmission des valeurs mobilières, perçues forfaitairement ou non. La plupart des États membres de l'UE ne font cependant pas usage de ce droit.

Depuis la crise du secteur financier, les membres de l'UE discutent l'introduction d'une taxe sur les transactions financières. Ce sont la France et l'Allemagne qui ont lancé, à la fin de 2018, la dernière proposition de taxe européenne sur les transactions financières. Si une telle taxe sera introduite au sein de l'UE et, le cas échéant, quand elle le sera n'a pas encore été décidé.

5.2 Droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine

L'*Insurance Premium Tax* (IPT; aussi appelée impôt sur les assurances) est perçue dans presque toute l'Europe. Les taux varient suivant les branches d'assurance et les pays entre environ 1,5 et 34,5 %³⁰. Au sein de l'UE, le droit de percevoir l'IPT appartient à l'État où se trouvent les risques (principe du lieu de situation du risque), quel que soit l'État où les primes sont payées.

La conception du droit de timbre suisse sur les primes d'assurance est basée principalement sur le fait que les parties au contrat d'assurance sont suisses. À l'exception de l'art. 22 LT, elle ne prend pas en considération le lieu de situation du risque contrairement aux États européens. Pour les rapports d'assurance internationaux, ces systèmes d'imposition différents peuvent conduire à une double imposition.

5.3 Droit de timbre sur les primes d'assurance-vie

En Europe, seul un certain nombre d'États prélèvent une IPT sur les assurances-vie. Le taux de l'IPT se situe entre 0,3 et 11 %³¹.

Un preneur d'assurance domicilié en Suisse n'est soumis au droit de timbre qu'en Suisse; contrairement à l'assurance d'un patrimoine, la double imposition est donc exclue pour les assurances-vie. Si un preneur d'assurance domicilié à l'étranger conclut une assurance à prime unique avec une compagnie d'assurance en Suisse, le

²⁹ JO L 46 du 21.2.2008, p. 11, modifié par la directive 2013/13/UE, JO L 141 du 28.5.2013, p.30.

³⁰ Voir: *Insurance Europe, Indirect taxation on insurance contracts in Europe*, mai 2018, sur: <https://www.bvwm.be/?q=fr/system/files/Insurance%20Europe2018.pdf>.

³¹ Voir note de bas de page 30.

paiement de la prime n'est pas soumis au droit de timbre (exception: art. 22, let. a^{ter}, LT). Une double imposition du preneur d'assurance étranger est donc également exclue.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La base constitutionnelle permettant la perception des droits de timbre a été remaniée dans le cadre de la nouvelle Constitution fédérale. Elle se trouve à l'art. 132, al. 1, Cst. et a la teneur suivante:

«La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres concernant des opérations commerciales; les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires sont exonérés du droit de timbre.»

L'imposition de titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires relève par conséquent de la compétence des cantons.

Pour supprimer partiellement ou entièrement les différents droits de timbre, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution, étant donné que l'art. 132, al. 1, Cst. constitue une disposition potestative.

La compétence inscrite à l'art. 132 Cst. est une compétence concurrente de la Confédération et des cantons, ce qui veut dire que les cantons restent compétents tant que la Confédération ne fait pas elle-même usage de sa compétence. Si la Confédération, après avoir légiféré, y renonce, la compétence des cantons se « réactive ». L'art. 134 Cst. interdit aux cantons et aux communes d'imposer les objets que la législation fédérale déclare *exonérés de l'impôt*. Renoncer à légiférer sur la perception des droits de timbre ne revient cependant pas à une exonération fiscale au sens de l'art. 134 Cst.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Sur le plan international, la Suisse n'a pas l'obligation de percevoir un droit de timbre de négociation ou un droit de timbre sur les primes d'assurance. La suppression de divers droits de timbre n'est donc pas contraire aux engagements internationaux de la Suisse.