

THOMAS JAUSSI
CHRISTIANA LEUKER

LES DROITS DE TIMBRE ET L'IMPÔT ANTICIPÉ AU FIL DU TEMPS

Des «rabat-joie» séculaires et de l'attrait de sources de revenus fiables et de coupons de papiers-valeurs

On dit souvent que l'histoire est maîtresse de vie. Les auteurs du présent article ne vont pas si loin. Une petite digression sur l'histoire des droits de timbre et de l'impôt anticipé permet cependant de mieux comprendre ces deux impôts. Étonnamment, il s'agit d'anciennes taxes dont le principe de base est resté inchangé jusqu'à ce jour.

1. DROITS DE TIMBRE.

Conformément au principe d'ancienneté, nous abordons en premier les droits de timbre. Également appelés taxe de timbre ou taxe de documents, les droits de timbre sont des prélèvements et désignent des impôts qui, initialement, étaient perçus sous forme de cachets apposés sur des documents ou objets correspondants et qui étaient souvent accompagnés de timbres fiscaux. Ils sont anciens puisqu'ils ont par exemple été instaurés en 1765 dans le cadre d'une loi fiscale britannique, le Stamp Act, qui stipulait que les documents officiels, mais aussi les journaux, les cartes et les dés à jouer, devaient être munis d'un timbre fiscal payant. L'instauration de l'Acte dans les colonies d'Amérique du Nord suscita une grande animosité de la part des colons. C'est ainsi que les droits de timbre ont contribué à la séparation d'avec la Patrie, à la Déclaration d'indépendance et à la formation des États-Unis d'Amérique. Les droits de timbre étaient objectifs et dénués de tout humour et de toute sensibilité – même les cartes de poker n'ont pas été épargnées – et constituaient de véritables «rabat-joie fiscaux».

Ils ont finalement réussi à traverser la Manche et l'Atlantique et à s'établir en Suisse. Ce sont donc des «impôts issus de l'immigration». Ils sont connus dans les cantons depuis 1798. La Diète décida en 1803 de réserver aux cantons la faculté de les prélever. De nouvelles sources de revenus étant recherchées (en raison de la Première Guerre mondiale), une faible majorité (53,2%) d'électeurs votèrent le 13 mai 1917 en

faveur d'une nouvelle compétence transférée à la Confédération pour prélever ces impôts dans l'ancienne Constitution fédérale. La Confédération perçoit ces droits de timbre depuis maintenant 1918. Ceci est ancré dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999, toujours en vigueur, dont l'art. 132, al. 1, stipule que 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 en revanche exonérés du droit de timbre, ce domaine relevant de la compétence des cantons. Les dispositions sur les droits de timbre en vigueur à ce jour sont définies dans la loi fédérale sur les droits de timbre (LT) du 27 juin 1973 et dans l'ordonnance sur les droits de timbre (OT) du 3 décembre 1973.

Concrètement, la Confédération perçoit aujourd'hui le droit de timbre d'émission sur la constitution de capitaux propres de personnes morales définies, le droit de timbre de négociation sur le transfert de propriété de papiers-valeurs spécifiques et le droit de timbre sur le paiement de certaines primes d'assurance.

Les droits de timbre ont toujours été une pomme de discorde. Bien que les critiques à leur rencontre soient presque aussi anciennes que les taxes elles-mêmes, elles perdurent jusqu'à ce jour. L'existence continue des droits de timbre est moins due au respect de leur ancienneté qu'au fait qu'ils constituent une source de revenus fiable pour la Confédéra-



THOMAS JAUSSI,
LIC. IUR.,
EXPERT-COMPTABLE
DIPLOMÉ, INGÉNIEUR EN
ÉCONOMIE D'ENTREPRISE
ETS/EPG, PARTENAIRE
ET CO-PROPRIÉTAIRE,
JP STEUER AG



CHRISTIANA LEUKER,
MAG. RER. SOC. OEC.,
P. LL.M., RESPONSABLE
TECHNIQUE FISCALITÉ,
EXPERTSUISSE

tion depuis plus d'une centaine d'années. Peut-être assistons-nous néanmoins à la chute de ce «bastion fiscal» cette année. L'initiative parlementaire (09.503) déposée par le PLR le 10 décembre 2009 exige de fait la suppression des droits de timbre par étape et prévoit les étapes suivantes:

- suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre et étranger au 1^{er} janvier 2011;
- suppression du droit de timbre d'assurance également au 1^{er} janvier 2011;
- suppression du droit de timbre de négociation au 1^{er} janvier 2016.

Le droit de timbre d'émission sur le capital étranger a bel et bien été supprimé le 1^{er} mars 2012. À l'issue de douze ans de débats parlementaires, la suppression du droit de timbre d'émission a été adoptée lors du vote final de la session d'été 2021 (le 18 juin 2021). On saura en octobre si le référendum annoncé à l'encontre de cette mesure sera organisé. Concernant le droit de timbre de négociation et le droit de timbre d'assurance, nous prédisons que ces taxes, que d'aucuns seraient prêts à enterrer, vivront encore longtemps.

2. HISTOIRE DE L'IMPÔT ANTICIPÉ.

En Suisse, l'impôt anticipé a un but principal unique: il garantit l'impôt général sur le revenu sur certains revenus de capitaux, sur les gains provenant de jeux d'adresse ou de loteries destinés à promouvoir les ventes et sur certaines prestations d'assurances, ainsi que l'impôt sur la fortune sur les valeurs patrimoniales sous-jacentes. L'histoire de l'impôt anticipé remonte aux années 1930. À cette époque, le Département fédéral des finances se pencha pour la première fois (dans le cadre d'un projet de création de recettes fiscales pour la Confédération et les cantons) sur un «impôt fédéral sur le revenu des capitaux prélevé à la source», en complément du droit sur les coupons existants. Bien qu'ayant introduit en 1940 l'impôt de défense nationale qui était destiné à assainir les finances, la Confédération a continué d'envisager un «impôt de contrôle et de lutte contre les fraudeurs» pour finalement mettre en vigueur l'impôt anticipé (par arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1943) le 1^{er} janvier 1944. Pendant l'année où il a été introduit, cet impôt anticipé n'a été appliqué que sur les produits de la fortune mobilière et sur les gains issus de loteries. De 15 % au début, son taux a été augmenté à 25 % dès 1945, 27 % dès 1959, puis 30 % dès 1967. Il se monte à 35 % depuis le 1^{er} janvier 1976. L'impôt anticipé est également prélevé uniquement sur certaines prestations d'assurance depuis 1945. L'impôt «de garantie» (conformément à l'arrêté du Conseil fédéral tendant à garantir les droits du fisc en matière d'assurance du 13 février 1945) était à l'origine un impôt distinct. Les taux d'imposition pour les prestations d'assurance n'ont pas changé et s'élèvent toujours à 8 % sur les prestations en capital et à 15 % sur les rentes viagères et les pensions.

De nombreuses règles de droit sur lesquelles reposaient les ressources de la Confédération depuis 1933 n'avaient pas de base constitutionnelle ordinaire, ce qui était également le cas des dispositions relatives à l'impôt anticipé limitées à la fin de l'année 1949. Les tentatives de régularisation ont

échoué à plusieurs reprises, et la validité de ces dispositions a été prolongée par arrêté fédéral jusqu'en 1958. Seule la troisième tentative a abouti à un régime financier de la Confédération ancré dans la Constitution et, in fine, à l'introduction de l'impôt anticipé dans l'art. 41^{bis}, al. 1, let. b de l'ancienne Constitution fédérale. Aujourd'hui, la compétence de la Confédération pour percevoir l'impôt anticipé est ancrée dans l'art. 132, al. 2, de la Constitution fédérale.

En 1956, une commission examina des principes généraux qui devaient dans le futur régir les droits de timbre et l'impôt anticipé. Elle parvint à la conclusion qu'il fallait maintenir ces droits et cet impôt, tout en spécifiant que le taux de l'impôt anticipé, droit sur les coupons compris, ne devait pas dépasser 35 % de la prestation imposable. Le droit sur les coupons a été supprimé avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1967, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) du 13 octobre 1965.

La fonction de garantie de la LIA sur les titres suisses a été maintenue depuis, même si son effet et la «fuite» vers des titres étrangers font souvent l'objet de controverses. Aucun changement radical n'a été opéré.

L'impôt anticipé est avant tout un instrument fiscal visant à lutter contre la soustraction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune sur les titres et leurs produits, sur les gains de loterie et les jeux de hasard, ainsi que sur les prestations d'assurance. Il n'avait été introduit qu'indirectement pour la collecte de fonds. Pour la Confédération et les cantons, cependant, il est devenu une source de revenu croissante ces dernières décennies (550 millions de francs de recettes fiscales en 1967, 5,2 milliards en 2020, soit environ 8 % du total des recettes fiscales de la Confédération).

L'ancrage de l'impôt anticipé dans la Constitution fédérale a permis de remplacer les deux arrêtés du Conseil fédéral par une loi d'exécution (à savoir la loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1967) et de fusionner ainsi l'impôt de garantie avec l'«ancien» impôt anticipé. La LIA se limitait pour l'essentiel à une nouvelle codification du droit en vigueur à l'époque et n'apportait pas de changement matériel majeur. Les deux principales nouveautés étaient, d'une part, la suppression des droits de timbre sur les coupons, qui étaient pratiquement mis à la charge des mêmes revenus de capitaux et, d'autre part, la réforme de l'imposition des parts de fonds de placement. Le concept de base de l'impôt anticipé n'a donc pas été modifié de manière fondamentale à ce jour. Les éléments significatifs sont les dispositions sur l'acquisition de droits de participation propres dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises de 1997 qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, les nouvelles dispositions concernant les fonds de placement suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux du 23 juin 2006, ainsi que l'introduction du principe de l'apport en capital dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II du 1^{er} janvier 2010.

3. RÉFORME DE L'IMPÔT ANTICIPÉ

Ces dix dernières années, cependant, la situation relative à l'impôt anticipé a évolué. Diverses propositions de réforme ont circulé dans le monde fiscal suisse. Un changement de pa-

radigme à propos de l'impôt anticipé a été prôné à plusieurs reprises: cet impôt devrait en principe passer au principe de l'agent payeur (et uniquement à l'exception des revenus de droits de participation suisses pour lesquels le principe du débiteur devrait être conservé). Cette proposition s'explique par l'introduction de l'échange automatique de renseignements pour les comptes bancaires et le renforcement du marché des capitaux suisse et notamment des financements de groupes, allant de pair avec l'extension de la fonction de garantie aux personnes physiques domiciliées en Suisse.

Puis, au printemps de cette année, nouveau renversement de situation: dans son message du 14 avril 2021, le Conseil fédéral propose de supprimer purement et simplement l'impôt

anticipé sur les intérêts directs suisses (à l'exception des intérêts sur les avoirs de clients auprès de personnes physiques suisses). La révision a pour objectif que les obligations soient à l'avenir de plus en plus souvent émises en Suisse. Le marché suisse des capitaux étrangers pourra ainsi être renforcé. La suppression quasi générale de l'impôt anticipé sur les intérêts directs incitera par ailleurs à réaliser davantage d'activités de financement intragroupe en Suisse. En contrepartie, la fonction de garantie de l'impôt anticipé sur les intérêts directs diminuera considérablement. Le débat parlementaire (le terme de «confrontation» serait-il mieux approprié?) devrait commencer lors de la session d'automne 2021. ■