



## **Rapport explicatif sur le projet de modification de la loi fédérale sur les droits de timbre destiné à la consultation (mise en œuvre de la motion 13.4253 Abate)**

du 18 avril 2016

---

## Contexte

*Avec le présent projet destiné à la consultation, le Conseil fédéral répond à la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change», que les Chambres fédérales lui ont transmise. Les sociétés fiduciaires statiques de amministrazione (fiduciaire statique ou fiduciaires statiques) du droit italien seront exonérées du droit de timbre de négociation.*

*La demande d'assimiler les fiduciaires statiques aux agents de change étrangers ou aux banques étrangères est due aux amnisties fiscales italiennes. L'une de ces amnisties (Scudo fiscale 2009) a subordonné la régularisation d'éléments de fortune non imposés jusqu'à présent au rapatriement de ces éléments en Italie. L'obligation de rapatrier la fortune détenue à l'étranger est aussi considérée comme remplie en Italie si cette fortune est gérée par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique italienne. Pour ce faire, les éléments de fortune doivent être confiés à la fiduciaire statique à titre fiduciaire. On parle en l'occurrence d'un rapatriement juridique. En revanche, le client italien garde le droit de disposition et peut ainsi placer sa fortune légalement à l'étranger. La fiduciaire statique assure l'imposition de la fortune en versant un impôt à la source au fisc italien.*

*Parce qu'elles doivent être effectuées par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique, les transactions sont soumises plusieurs fois au droit de timbre de négociation suisse, ce qui constitue une perte de compétitivité pour la place financière suisse.*

*Le projet de loi prévoit à l'art. 19, al. 2, de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)<sup>1</sup> une exonération fiscale subjective supplémentaire. Avec les précisions indiquées dans ce nouvel alinéa, non seulement les fiduciaires statiques italiennes sont exonérées du droit de timbre de négociation, mais aussi d'autres gestionnaires de fortune suisses ou étrangers comparables à celles-ci, pour autant qu'ils remplissent les conditions correspondantes. Du point de vue actuel, le Conseil fédéral part toutefois du principe que seules les fiduciaires statiques italiennes bénéficieront de cette nouvelle exonération.*

*L'exonération fiscale subjective statuée à l'art. 19, al. 2, rendra la place financière suisse plus attrayante pour la clientèle italienne et contribuera à renforcer la compétitivité internationale des banques et des sociétés financières en matière de gestion de fortune.*

<sup>1</sup> RS 641.10

## **Table des matières**

<b>Contexte</b>	<b>2</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>4</b>
1.1 Contexte	4
1.2 Droit en vigueur	6
1.3 Nouvelle réglementation proposée	7
<b>2 Commentaire de l'article</b>	<b>8</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>9</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	9
3.1.1 Conséquences financières	9
3.1.2 Conséquences sur le personnel	9
3.2 Conséquences pour les cantons	9
3.3 Conséquences économiques	10
<b>4 Aspects juridiques</b>	<b>10</b>
4.1 Constitutionnalité	10

# Rapport explicatif

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

Dans la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change», qui a été transmise au Conseil fédéral le 25 septembre 2014, le conseiller aux Etats Abate préconise de reconnaître certains intermédiaires financiers italiens, à savoir les *società fiduciaria statiche di amministrazione (fiduciarie statiche* ou fiduciaires statiques) italiennes comme agents de change au sens de la LT.

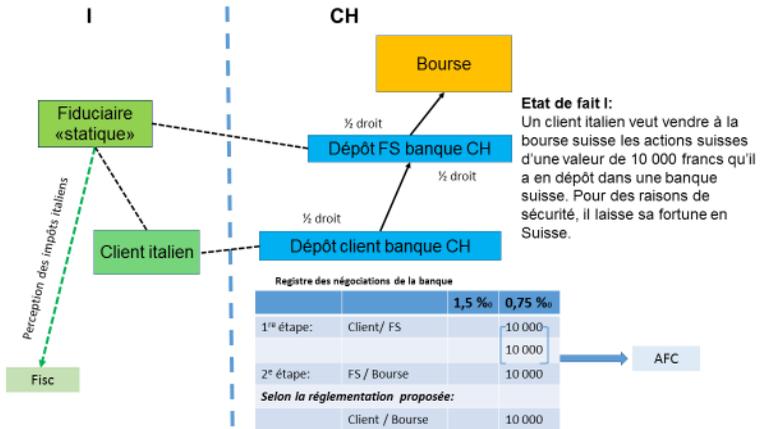
Cette demande est due aux amnisties fiscales italiennes. L'une de ces amnisties (*Scudo fiscale 2009*) a subordonné la régularisation d'éléments de fortune non imposés jusqu'à présent au rapatriement de ces éléments en Italie. Le rapatriement des fortunes détenues à l'étranger est considéré comme effectué si la fortune est gérée par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique. Pour cela, il faut que les éléments de fortune lui soient confiés. On parle en l'occurrence de rapatriement juridique. Le client italien garde cependant le droit de disposition et peut ainsi placer de manière anonyme, mais légale, des éléments de sa fortune à l'étranger.

En principe, les placements gérés par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique constituent de la fortune régularisée. Formellement, ces placements doivent être détenus par l'intermédiaire d'une société fiduciaire italienne afin de garantir le paiement des impôts italiens sur le produit de ces placements. Les fiduciaires statiques se chargent de livrer, pour leur clientèle italienne, les impôts dus en Italie sur la fortune détenue en Suisse. C'est pourquoi elles sont assujetties à l'autorité de surveillance étatique italienne (Banca d'Italia ou Ministero dello sviluppo economico)<sup>2</sup>. Les clients italiens ont ainsi rempli leurs obligations fiscales en Italie.

Du point de vue économique, les biens ne sont pas gérés par la fiduciaire statique, mais par la banque en Suisse. Pour vendre des titres à la bourse par exemple, il faut donc les transférer formellement du dépôt du client italien à celui de la société fiduciaire italienne (ces deux dépôts se trouvant dans la banque suisse). Après déduction des impôts italiens, des droits de timbre de négociation et d'autres commissions, la fiduciaire statique crédite le produit net de la vente sur le compte du ou des ayants-droit. En l'occurrence, la vente est soumise plusieurs fois au droit de timbre de négociation, puisque des documents imposables sont transférés du client à la fiduciaire statique et que celle-ci les transfère ensuite à l'acquéreur des titres à la bourse (cf. illustration 1).

<sup>2</sup> Art. 106 d. Legge 13 agosto 2010, n. 141 et Legge 23 novembre 1939, n. 1966. (Les lois italiennes peuvent être consultées sous: [normattiva.it](http://normattiva.it).)

Illustration 1



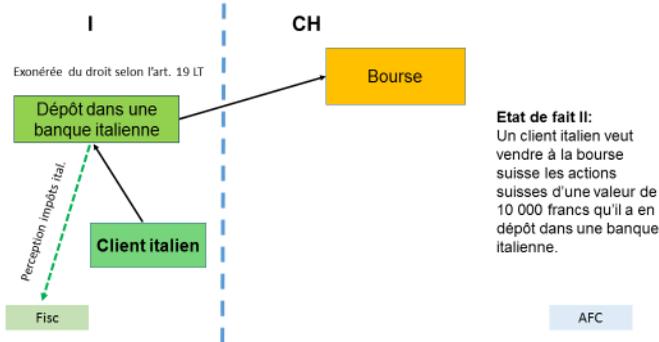
Explications relatives au registre des négociations (cf. art. 21 de l'ordonnance du 3 décembre 1973 sur les droits de timbre<sup>3</sup>):

- D'ordinaire, le vendeur, l'acheteur et les opérations grevées du droit sont indiqués dans l'extrait du registre.
- La transaction qui donne lieu à un demi-droit de négociation pour le client et la fiduciaire statique est indiquée entre crochets.
- La bourse est exonérée du droit de timbre de négociation en vertu de l'art. 19 LT.

En revanche, le client italien qui confie la gestion de son dépôt à une banque italienne ou à une banque située dans un Etat tiers évite la charge du droit de timbre de négociation (cf. illustration 2). Il faut donc supprimer la perte de compétitivité qui en résulte pour les banques en Suisse.

<sup>3</sup> RS 641.101

## Illustration 2



L'introduction de l'échange automatique de renseignements (EAR) ne devrait pas non plus modifier fondamentalement l'importance des fiduciaires statiques pour les clients italiens dont des comptes ou des dépôts sont détenus en Suisse par ces fiduciaires. L'Italie devrait maintenir l'institution de la fiduciaire statique sans changement et les clients italiens continueront de recourir à ses services.

La mise en œuvre de la motion Abate (13.4253) «Reconnaissance des fiduciaires italiennes en tant qu'agents de change» serait superflue si le projet B de l'initiative parlementaire du groupe libéral radical (09.503) «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois» était adopté, car ce projet comprend aussi la suppression du droit de timbre de négociation. Toutefois, une procédure de consultation sur ce projet doit encore avoir lieu avant que Parlement puisse le traiter.

## 1.2 Droit en vigueur

Le droit de timbre de négociation porte sur le commerce de titres en bourse et hors bourse. Le transfert à titre onéreux de la propriété des documents désignés à l'art. 13, al. 2, LT est soumis au droit de timbre de négociation, 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:

- les obligations suisses et étrangères, les actions, les parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives,
- les bons de participation et les bons de jouissance suisses et étrangers,
- les parts de placements collectifs au sens de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs de capitaux, LPCC)<sup>4</sup> et
- les documents relatifs à des sous-participations aux titres précités.

<sup>4</sup> RS 951.31

Sont notamment des commerçants de titres les banques, les sociétés financières à caractère bancaire, les commerçants professionnels de documents imposables et les intermédiaires, donc en particulier les gestionnaires de fortune qui font ce genre de commerce, les institutions suisses de prévoyance professionnelle et de prévoyance liée ainsi que les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives suisses pour autant que l'actif de leur bilan se compose de plus de 10 millions de francs de documents imposables.

En plus de l'exonération de certains investisseurs (art. 17a LT), des opérations avec des banques ou des agents de change étrangers et des contreparties centrales étrangères au sens de la loi fédérale du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)<sup>5</sup> ne sont pas soumises au droit de négociation en vertu de l'art. 19 LT.

Les fiduciaires statiques sont régies par une loi italienne du 23 novembre 1939<sup>6</sup>, qui les assujettit à une autorité de surveillance étatique. Par un mandat de gestion fiduciaire, une personne physique domiciliée en Italie (fiduciant) donne à la fiduciaire statique un mandat de gestion d'un compte qu'elle détient dans une banque en Suisse. Font partie des opérations autorisées la garde de titres, l'exécution d'ordres du fiduciant, l'exercice du droit de vote et l'encaissement des dividendes.

La société fiduciaire qui veut se charger en plus d'autres tâches que ces tâches statiques doit adopter la forme juridique d'une maison de titres (*società di intermediazione mobiliare*, Sim)<sup>7</sup>. Outre le commerce de titres, ces sociétés peuvent aussi offrir des conseils en placement, si elles disposent de l'autorisation correspondante de l'autorité italienne de surveillance de la bourse ou de la Banca d'Italia<sup>8</sup>. En raison des activités commerciales qu'elles exercent, les Sim doivent être considérées comme des agents de change étrangers inclus dans l'art. 19 LT et sont, par conséquent, exonérées du droit de timbre de négociation. En revanche, les fiduciaires statiques ne peuvent pas pratiquer le commerce de titres ni le conseil en placement de titres. En raison de cette limitation de leur activité, les fiduciaires statiques ne peuvent pas être comprises dans les contractants cités à l'art. 19 LT. De même, comme elles ne figurent pas dans la liste des investisseurs exonérés de l'art. 17a LT, elles doivent acquitter un demi-droit de négociation pour les transactions qu'elles concluent.

### 1.3 Nouvelle réglementation proposée

En plus de l'exonération prévue à l'art. 19, al. 1, LT des banques étrangères, des agents de change étrangers et des contreparties centrales, le projet de loi prévoit désormais à l'art. 19, al. 2, LT, l'exonération fiscale subjective des gérants de fortune suisses et étrangers qui remplissent les conditions suivantes: ils exécutent exclusivement des obligations de déclaration et des obligations fiscales dans l'Etat de domicile de leurs clients et sont soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation officielle ou à une obligation de contrôle. Cet élargissement de la notion permet non seulement d'exonérer du droit de négociation les fiduciaires statiques italiennes, mais aussi de prendre en considération, au besoin, d'autres gérants de fortune suisses ou étrangers

<sup>5</sup> RS 958.1

<sup>6</sup> Legge 23 novembre 1939, n. 1966

<sup>7</sup> Cf. art. 60, al. 4 d. Legge 23 luglio 1996, n. 415 et art. 199 d. Legge 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza; TUF) et directive 2004/39/CE (MIFID)

<sup>8</sup> Art. 18, al. 1 en rel. avec l'art. 1, al. 5, TUF

soumis à la surveillance d'une autorité et qui n'offrent pas de conseil en placement. La nouvelle réglementation légale doit au moins permettre de faire bénéficier des entités semblables aux fiduciaires statiques dans d'autre pays de l'exonération du droit de timbre de négociation. Pour cette exonération supplémentaire, le point déterminant est que le recours à la fiduciaire statique a lieu exclusivement pour des raisons réglementaires du point de vue de la clientèle italienne. Il n'y aurait en effet aucune raison d'intercaler ce genre de société s'il n'y avait pas une disposition italienne prescrivant l'exécution indirecte de toutes les transactions patrimoniales à l'étranger par l'intermédiaire d'une fiduciaire statique. Les clients italiens continuent toutefois d'acquitter le demi-droit de négociation lorsqu'ils achètent ou vendent des documents imposables, car l'exonération ne produit son effet que sur l'intermédiaire financier intercalé. La satisfaction d'obligations officielles de déclarer ou de livrer des impôts comprise dans le service fourni est donc décisive pour la nouvelle exonération fiscale subjective des sociétés fiduciaires surveillées par l'Etat. En revanche, en tant que société fiduciaire, l'intermédiaire financier n'est pas exonéré du droit de négociation s'il fournit d'autres services à la clientèle, comme un conseil en placement ou une gestion active du portefeuille. Accorder l'exonération du droit de négociation à ces sociétés fiduciaires étrangères reviendrait à défavoriser les gestionnaires de fortune suisses qui ne sont pas exonérés de ce droit. En principe, l'activité de la société fiduciaire statique ne peut comprendre que l'exécution des transactions voulues par leurs clients conformément à leurs ordres<sup>9</sup>.

Pour le moment, on ne connaît pas de sociétés fiduciaires statiques étrangères comparables qui pourraient se prévaloir de la réglementation proposée. A l'heure actuelle, cette réglementation concerne donc exclusivement les fiduciaires statiques italiennes.

## 2 **Commentaire de l'article**

*Art. 19, al. 2*

L'art. 19, al. 2, LT précise l'étendue de l'activité fiduciaire pour les personnes physiques. L'activité autorisée est limitée à l'exécution des obligations de déclarer et des obligations fiscales dans l'Etat de domicile du fiduciaire. Cette activité se distingue donc clairement de l'activité des sociétés fiduciaires étrangères qui offrent des services plus complets, comme le conseil en placement ou la gestion dynamique des dépôts et qui sont en concurrence avec les gérants de fortune indépendants et les agents de change assujettis à l'impôt en Suisse. Les fiduciaires ne peuvent être que des personnes physiques. La limitation aux personnes physiques se réfère aux prescriptions de la législation italienne régissant les fiduciaires statiques. D'après cette législation, les fiduciaires statiques sont des intermédiaires financiers qui retiennent l'impôt à la source sur les personnes physiques domiciliées en Italie et le remettent au fisc italien. Pour limiter l'application de la norme, le projet de loi précise que seules sont exonérées du droit de négociation les sociétés fiduciaires que l'Etat de domicile étranger considère comme dignes de confiance et qui remplissent certaines conditions minimales pour la retenue et la livraison de l'impôt à la source, c'est-à-dire les gérants de fortune autorisés ou contrôlés.

<sup>9</sup> Cf. message du 4 novembre 2015 concernant la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin), FF **2015** 8101, ici 8115.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

Pour les transactions de la clientèle italienne de la place financière suisse portant sur des ventes, il y a, dans le droit actuel, une cascade d'impôts car, selon le droit italien, des documents imposables doivent être transférés à la fiduciaire statique, qui doit les transférer ensuite à leur acquéreur à la bourse, ces transferts étant en l'occurrence soumis au droit de timbre de négociation selon le droit suisse. Cette cascade est éliminée par l'exonération de la fiduciaire statique, de telle façon que le client italien n'acquittera plus qu'une seule fois le droit de timbre sur la vente de ses titres. D'un point de vue statique, cette exonération entraîne une baisse du produit du droit de timbre de négociation de l'ordre de 10 millions de francs<sup>10</sup>. L'exonération des opérations sur titres servant exclusivement à respecter des prescriptions fiscales étrangères revient à abaisser les recettes au niveau qu'elles atteindraient en l'absence de ces prescriptions.

Il faut cependant opposer à ces baisses de recettes statiques la perte de compétitivité qui obère la place financière suisse en raison de la réglementation actuelle. Avec l'exonération d'impôt subjective supplémentaire à l'art. 19, le projet établit les conditions fiscales en vue de renforcer la compétitivité de la place financière suisse en matière de gestion de fortune pour la clientèle italienne. La progression probable des opérations de gestion de fortune de la clientèle italienne se répercutera positivement sur les recettes fiscales que ce soit pour le droit de timbre de négociation, l'impôt sur le bénéfice des banques et des sociétés financières ou pour l'impôt sur le revenu des collaborateurs et pour la TVA sur les dépenses de consommation de ces collaborateurs. D'un point de vue dynamique, les baisses de recettes statiques du projet sont donc compensées au moins à moyen ou à long terme.

##### **3.1.2 Conséquences sur le personnel**

Le projet n'a pas de conséquence sur l'effectif du personnel de la Confédération.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons**

Les cantons ne participent pas au produit des droits de timbre: il n'y a donc pas de conséquences financières pour eux. Ils ne participent pas non plus à l'application de la loi sur les droits de timbre. C'est pourquoi les modifications proposées n'ont pas non plus de conséquence sur leur personnel.

<sup>10</sup> Montant indiqué par l'Associazione Bancaria Ticinese

### 3.3

## Conséquences économiques

Du point de vue de la compétitivité de la place financière suisse, l'exonération du droit de timbre de négociation pour les intermédiaires financiers prescrits par l'Etat constitue une amélioration du cadre juridique général pour les banques. En tant qu'assujetties au droit, elles pouvaient jusqu'à présent répercuter ce droit sur leur contrepartie, ce qui constitue comparativement un désavantage en ce qui concerne les opérations pour lesquelles elles sont en concurrence pour des clients étrangers. C'est pourquoi l'exonération subjective supplémentaire statuée à l'art. 19 améliorera la compétitivité internationale des banques et des sociétés financières en Suisse. De plus, elle empêchera que les banques en Suisse ne délocalisent davantage dans leurs agences à l'étranger les opérations de gestion de fortune et les places de travail des commerçants de titres qu'elles emploient, et que la concurrence étrangère puisse augmenter ses parts de marché à cause du droit de timbre de négociation.

## 4

## Aspects juridiques

### 4.1

## Constitutionnalité

La Confédération doit disposer d'une base constitutionnelle explicite pour avoir le droit de percevoir des impôts. La compétence de la Confédération de prélever des droits de timbre sur les papiers-valeurs, les quittances de primes d'assurance et d'autres titres concernant des opérations commerciales est inscrite à l'art. 132, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>11</sup>. Pour ce qui est de l'imposition, l'art. 127, al. 1, Cst. exige que les principes régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, soient définis dans une loi (au sens formel).

En inscrivant les règles dérogatoires dans la LT, donc au niveau de la loi, le législateur tient compte de l'art. 127, al. 1, Cst. Les exonérations sont en l'occurrence justifiées objectivement, car la gestion de fortune pour laquelle une société fiduciaire statique s'entremet pour des raisons purement fiscales est traitée comme la gestion de fortune pour laquelle le client confie ses transactions sur titres directement à la banque en Suisse. Une inégalité de traitement par rapport aux gestionnaires de fortune indépendants en Suisse est évitée du fait que l'exonération est limitée aux sociétés fiduciaires statiques suisses et étrangères, pour lesquelles le client de la société dispose également d'un dépôt bancaire en Suisse et doit, par conséquent, acquitter un demi-droit de négociation sur chaque transaction en tant que bénéficiaire final du commerce de titres.

<sup>11</sup> RS 101