

ad 04.440

Initiative parlementaire Robbiani
Loi fédérale sur la modification de dispositions en matière
d'imposition à la source des prestations de prévoyance

Rapport du 28 novembre 2006 de la Commission de l'économie
et des redevances du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 31 janvier 2007

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous donnons ci-après notre avis sur le rapport du 28 novembre 2006 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national sur l'initiative parlementaire Robbiani demandant la modification d'actes en matière d'imposition à la source des prestations de prévoyance.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 janvier 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Contexte

L'institution de prévoyance qui verse des prestations de prévoyance à des personnes domiciliées à l'étranger (par exemple des frontaliers retraités) retient en général un impôt à la source et le verse au canton dans lequel elle a son siège. Cette réglementation a pour effet d'attribuer le produit de l'impôt à la source sur les prestations de prévoyance versées à des personnes domiciliées à l'étranger principalement aux cantons où se trouvent d'importantes fondations collectives.

Dans l'initiative qu'il a déposée le 18 juin 2004, le conseiller national Meinrado Robbiani demande que les recettes de l'impôt à la source retenu sur les prestations versées par une institution de prévoyance à une personne domiciliée à l'étranger reviennent au canton dans lequel cette personne a travaillé (ci-après «canton ayant droit») et non pas au canton dans lequel l'institution de prévoyance a son siège. Le texte de l'initiative ne précise cependant pas si seul le canton dans lequel cette personne a travaillé en dernier a droit à l'impôt à la source ou si tous les cantons dans lesquels elle a travaillé ont droit à un part de cet impôt.

Les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et du Conseil des Etats (CER-E) ont donné suite à cette initiative en 2005: la CER-N le 10 mai et la CER-E le 16 août. La CER-N a été chargée d'élaborer un projet de loi.

2 Avis du Conseil fédéral

Sur le plan matériel, la nouvelle réglementation de la compétence d'imposer visée par l'initiative semble cohérente. Car il est de fait que la législation actuelle, qui accorde la compétence d'imposer au canton du siège de l'institution de prévoyance, canalise les recettes de l'impôt à la source vers les cantons qui abritent d'importantes fondations collectives. Il apparaît que les cantons dans lesquels se trouvent peu de fondations collectives sont désavantagés. En effet, dans la mesure où le siège de l'institution de prévoyance est situé dans un autre canton, les cantons frontaliers, qui occupent pourtant de nombreux travailleurs frontaliers en raison de leur situation géographique, ne bénéficient pas des recettes de l'impôt à la source prélevé sur les prestations de prévoyance versées aux travailleurs domiciliés à l'étranger. En outre, il faut tenir compte du fait que les cantons frontaliers concernés doivent accorder les déductions liées à la prévoyance professionnelle durant la durée de l'activité lucrative. C'est pourquoi le principe proposé dans le rapport de la CER-N, à savoir que les recettes de l'impôt à la source retenu sur les prestations de prévoyance versées à une personne domiciliée à l'étranger doivent revenir au canton dans lequel cette personne a exercé sa dernière activité lucrative, semble défendable.

Il convient cependant de souligner que la réglementation proposée par la CER-N peut elle aussi se révéler inadéquate, notamment lorsque le contribuable n'a exercé sa dernière activité lucrative que durant quelques mois dans le canton ayant droit, c'est-à-dire lorsque ce canton n'a imposé ce revenu que durant quelques mois. Toutefois, vouloir régler de telles exceptions reviendrait à occasionner une surcharge administrative disproportionnée.

La charge administrative supplémentaire que les modifications législatives proposées entraîneraient incite le Conseil fédéral à émettre des réserves sur le rapport de la CER-N. Selon ce rapport, c'est toujours à l'institution de prévoyance qu'il incombe de retenir l'impôt à la source et de verser cet impôt au canton ayant droit, même sous le nouveau régime fiscal envisagé. En revanche, il propose ceci de nouveau que l'impôt ne se fonde plus sur le barème appliqué dans le canton du siège de l'institution de prévoyance, mais sur celui du canton ayant droit. Contrairement à la situation actuelle, l'institution de prévoyance doit donc procéder au cas par cas. En effet, la réglementation proposée l'oblige à tenir compte de 26 barèmes cantonaux plutôt que d'appliquer le barème du canton de son siège. Il s'ensuit une augmentation de la charge administrative de l'institution de prévoyance (en tant que débitrice de la prestation imposable), qui doit déterminer le canton ayant droit (par exemple en vérifiant dans les dossiers ou, le cas échéant, en se renseignant directement auprès du bénéficiaire de la prestation ou de son dernier employeur) afin de pouvoir effectuer correctement la retenue de l'impôt à la source. Enfin, le fait de verser l'impôt à la source au canton ayant droit entraîne également une charge administrative supplémentaire.

Etant donné que les bénéficiaires de prestations de prévoyance domiciliés à l'étranger ne demandent pas toujours le remboursement de l'impôt à la source ou que, parce qu'il n'existe pas de convention contre la double imposition, ils n'ont pas la possibilité de le faire, les cantons qui abritent plusieurs institutions de prévoyance bénéficient actuellement d'un excédent net de recettes. La nouvelle réglementation de la compétence d'imposer pourrait par conséquent entraîner un transfert de ces recettes, principalement vers les cantons frontaliers. Toutefois, par rapport au total des recettes fiscales, la part de l'excédent de recettes restantes, à savoir quelque 90 millions de francs, est relativement faible à l'échelle de la Confédération, des cantons et des communes.

Bien qu'il semble fondamentalement logique, pour des raisons d'équité, que le canton qui a dû accorder la déduction des cotisations de prévoyance pendant que le contribuable exerçait son activité lucrative ait le droit de percevoir l'impôt à la source sur les prestations que l'institution de prévoyance verse aux personnes domiciliées à l'étranger, le Conseil fédéral n'est donc globalement pas favorable au projet de loi, pour les trois raisons suivantes:

Premièrement, ce projet entraînerait une importante surcharge administrative. Deuxièmement, la nouvelle réglementation de la compétence d'imposer ne serait pas plus simple, mais, au contraire, plus compliquée. Troisièmement, pour des raisons de systématique fiscale, il est préférable de ne pas changer la législation actuelle, qui a fait ses preuves. Car, au moment du versement de la prestation de prévoyance, l'unique point de rattachement économique du bénéficiaire à la Suisse est le canton qui abrite le siège de l'institution de prévoyance.

Tout bien considéré, le rapport entre la nécessité de redistribuer la part du total de l'excédent de recettes (soit environ 90 millions de francs) qui reviendrait, le cas échéant, à d'autres cantons, d'une part, et l'augmentation de la charge administrative des institutions de prévoyance conjuguée avec la complication du droit fiscal, d'autre part, fait pencher la balance en faveur du maintien du droit actuel.

