

1.2. Régime financier 1990 (Projet...)

Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre

(du 5 juin 1989)

Fruit de travaux étendus et de longue haleine, la réforme du régime financier et fiscal de la Confédération se fonde sur les résultats de la procédure de consultation qui s'est déroulée de novembre 1988 à mars 1989, laquelle tenait déjà également compte des nombreuses interventions parlementaires aux Chambres fédérales (*voir chiffre 1.1. ci-devant*).

La Confédération se voyant retirer à fin 1994 la compétence de percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct, le Conseil fédéral s'est décidé à présenter suffisamment tôt un projet qui satisfait aux objectifs assignés à un régime financier moderne et qui lui paraît politiquement réalisable.

Les modifications envisagées au niveau constitutionnel et légal devraient en particulier atténuer les effets pervers du système fiscal au plan de la concurrence (= élimination de la taxe occulte), renforcer la compétitivité internationale de notre économie et garantir l'actuel équilibre budgétaire tout en respectant une redistribution équitable des charges fiscales entre les diverses couches sociales.

Les grandes lignes de cette réforme des finances fédérales sont les suivantes :

- **Modernisation en profondeur de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA)** par la transformation de l'impôt actuel, générateur de certaines distorsions de concurrence, en un impôt de consommation moderne, tout en le complétant par une imposition de l'énergie industrielle encourageant les économies d'énergie (ICHA sur l'énergie, frappant également les entreprises contribuables).

Les points essentiels de cette modernisation résident notamment dans la **suppression de la taxe occulte** pour les entreprises assujetties, dans **l'élimination du système des taux à paliers** entre le commerce de gros et de détail ainsi que dans l'extension sélective de l'ICHA aux prestations de services.

Pour compenser les pertes de recettes dues à l'acquisition en franchise d'impôt des moyens d'exploitation et des biens d'investissement, il est prévu d'imposer les agents énergétiques jusqu'ici exonérés d'impôt et d'appliquer le taux normal à tous les travaux de construction.

Pour que la compensation soit intégrale, mais aussi afin de favoriser les économies d'énergie, l'énergie de production devrait également être imposée.

(*Pour les détails, voir le chiffre 5.6. ci-après*)

- **Suppression définitive du caractère temporaire des deux impôts les plus productifs pour la Confédération, à savoir l'ICHA et l'IFD.**

Le présent projet propose en effet d'abroger la disposition constitutionnelle limitant dans le temps la durée de validité des deux impôts qui constituent les sources les plus importantes de recettes pour la Confédération.

Il s'agit en fait d'éviter que les réformes ultérieures de notre système fiscal soient obérées par des discussions périodiques relatives à la prorogation du régime financier actuel. Ces dernières années, la durée de validité limitée du régime financier a fait obstacle à la résolution de problèmes fondamentaux.

La réforme n'affecte en revanche pas l'impôt fédéral direct ni la péréquation financière.

- **Maintien dans la constitution des taux maximaux de l'ICHA et de l'IFD.**
- Prévion d'un **complément de financement de l'AVS** qui tienne mieux compte, si besoin est, des modifications de la pyramide des âges au sein de notre population.
Le projet de nouveau régime financier prévoit en effet une certaine marge de manœuvre pour le législateur, qui serait habilité à décider d'un supplément à l'ICHA dont le montant et la durée seraient limités, mais cela uniquement en vue du financement des dépenses accrues de l'AVS consécutives à l'évolution démographiques.
Cette compétence vise à répartir sur de plus larges couches de la population les charges supplémentaires de l'AVS plutôt que de les faire supporter exclusivement par la population active, par le biais d'une nouvelle augmentation des contributions en pour cent du salaire.
(Pour les détails, voir le chiffre 5.6. ci-après)
- Création, au niveau constitutionnel, des bases nécessaires permettant la **conversion des droits de douane fiscaux en impôts de consommation internes**.
Les nouvelles dispositions constitutionnelles permettront en outre de procéder à cette conversion. Celle-ci n'exerce aucune influence sur le budget, maintient les affectations actuelles au profit du trafic routier et tient compte des obligations à caractère international de la Confédération.
- **Révision de la loi sur les droits de timbre.** Cette réforme vise avant tout à renforcer la compétitivité internationale de la place financière suisse.
Par la suppression ou l'allégement des droits frappant les stocks commerciaux, les euro-émissions, les opérations "étranger/étranger" sur obligations et les papiers monétaires, le Conseil fédéral cherche à ajuster les conditions fiscales prévalant en Suisse à celles des places financières étrangères.
Les pertes de recettes consécutives à ces mesures devraient - de l'avis du Conseil fédéral - être compensées dans le cadre-même de la révision de la loi sur les droits de timbre. C'est pourquoi il propose en particulier la réintroduction d'un droit d'émission sur les obligations suisses, l'institution d'un droit de négociation sur les placements fiduciaires ainsi que d'un droit de timbre sur les primes d'assurances- vie de la prévoyance individuelle privée.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après)

Dans le cadre du nouveau régime financier, le Conseil fédéral a renoncé à proposer le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En effet, les réformes envisagées éliminent les carences les plus graves de l'actuel ICHA et créent ainsi les bases d'un impôt à la consommation moderne et largement neutre quant à ses effets au plan de la concurrence et du commerce extérieur.

Ainsi, notre ICHA élargi s'adaptera sur des points essentiels aux normes en vigueur dans la Communauté européenne.

En ce qui concerne l'éventuelle introduction d'une taxe sur l'énergie, le Conseil fédéral se proposait, par le biais de ce nouveau régime financier, de contribuer à la politique énergétique et de l'environnement en instituant une telle taxe calculée en fonction du pouvoir calorifique.

Or, cette proposition a été rejetée par la plupart des milieux consultés.

C'est la raison pour laquelle le projet de réforme des finances fédérales ne reprend pas cette forme d'imposition de l'énergie.

Afin de réaliser aussi vite que possible la réforme de l'ICHA, le Conseil fédéral propose une procédure législative abrégée. Le nouvel article constitutionnel sera assorti de dispositions transitoires qui fixeront les principes du nouvel ICHA élargi et autoriseront, pour une période transitoire, le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution.

Les dispositions constitutionnelles seront, quant à elles, suffisamment larges pour permettre d'autres réformes et, en particulier, de légiférer par simple modification de lois dans le cas d'un éventuel changement de système et de passage à la TVA.

Délibérations parlementaires

- 1989, 12 septembre: la Commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet de nouveau régime financier donne mandat au DFF de lui soumettre un rapport comprenant plusieurs variantes de Taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
- 1989, 20 octobre: ce rapport complémentaire est remis aux commissaires, et est porté à la connaissance du public à début novembre. Conformément au mandat reçu de la Commission, il présente 4 variantes prévoyant toutes un taux de 6,2 %, allant de la réforme actuellement envisagée de l'ICHA mais en appliquant le système de perception à toutes les phases propre à la TVA, jusqu'à une TVA "à l'européenne" frappant l'ensemble des biens et des services selon les directives des Communautés européennes, en passant par deux variantes de TVA "helvétisées".
(Pour de plus amples détails, voir le chiffre 5.6. ci-après).
- 1989, 2 novembre: en ce qui concerne le projet de révision des droits de timbre, la commission du Conseil des Etats apporte en 1ère lecture deux amendements importants, à savoir qu'elle rejette l'idée de l'introduction d'un droit de négociation sur les placements fiduciaires ainsi que d'un droit de timbre sur les primes d'assurances sur la vie (diminution des recettes supplémentaires escomptées: respectivement 330 millions et 105 millions).
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1989, 13 novembre: lors de la 2ème lecture, la commission du Conseil des Etats complète ses premières décisions par l'exonération des papiers monétaires étrangers de tout droit de négociation (nouvelle diminution de recettes supplémentaires escomptées: environ 50 millions).
Finalement, au lieu de rapporter environ 90 millions de plus que jusqu'à présent, la révision des droits de timbre se solderait par une perte de recettes de l'ordre de 395 millions.
Selon la commission, les compensations éventuelles ne devraient pas se faire par le biais de la loi sur les droits de timbre et devraient donc de toute façon être trouvées ailleurs.
Elle est en outre d'avis que la révision des droits de timbre devrait être traitée de manière anticipée, séparément du projet de réforme des finances fédérales, de façon à pouvoir l'examiner en séance plénière lors de la prochaine session d'hiver déjà.
La commission se propose de procéder encore à des auditions réunissant des représentants des milieux bancaires.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1989, 13 novembre: s'agissant du projet de Nouveau régime financier, la Commission du Conseil des Etats examine les diverses variantes possibles, allant d'un ICHA amélioré à une TVA selon les normes des Communautés européennes, en passant par une TVA "à la Suisse".
Elle semble déjà envisager la possibilité d'introduire une véritable TVA, mais se heurte immédiatement au délicat problème de savoir s'il faut ou non assujettir les coiffeurs et les hôteliers-restaurateurs.
(Pour les détails, voir sous chiffre 5.6. ci-après).
- 1989, 6 décembre: le Conseil des Etats se rallie à la proposition de sa commission et accepte d'examiner le projet de réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires séparément de la révision de la loi fédérale sur les droits de timbre.
- 1989, 7 décembre: s'agissant de la révision des droits de timbre, le Conseil des Etats se rallie à sa commission et décide d'exonérer les papiers monétaires étrangers du droit de négociation.
S'opposant également aux mesures de compensation envisagées par le Conseil fédéral, il rejette aussi bien le droit de négociation frappant les placements fiduciaires que le droit de timbre sur les primes d'assurances-vie.
En conséquence, les pertes de recettes résultant du projet s'élèvent désormais à 395 millions.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).

- 1990, 22 janvier: la commission du Conseil national examine à son tour le projet de nouveau régime financier et de révision des droits de timbre. Elle décide elle aussi de commencer ses délibérations par la révision du droit de timbre, et ce sur la base de la version adoptée par le Conseil des Etats.
- 1990, 29/30 janvier: les commissions du Conseil des Etats et du Conseil national ont procédé à l'audition de représentants des milieux bancaires, invités à s'exprimer notamment sur les possibilités de compenser les pertes causées par la révision des droits de timbre.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 30 janvier: contrairement au Conseil des Etats, la commission du Conseil national chargée du projet de révision des droits de timbre décide de suivre le projet du Conseil fédéral et maintient le droit de timbre sur les primes des assurances sur la vie. Cette mesure permet d'obtenir une compensation partielle de l'ordre de 105 millions.
Dans ces conditions, les pertes de recettes ne s'élèvent plus qu'à 290 millions de francs par rapport au projet initial du Conseil fédéral.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 23 février/12 avril: au terme de sa 1^{ère} lecture, la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le projet de Nouveau régime financier penche pour la solution consistant à passer directement de l'ICHA à une TVA variante "Communautés Européennes". Elle écarte ainsi l'idée de recourir à une TVA "helvétisée".
Toutes les marchandises et les prestations de services seront donc désormais imposées. Les produits de première nécessité ne seront plus exonérés d'impôt mais feront l'objet d'un taux réduit.
L'acquisition de produits provenant de la production naturelle indigène sera en revanche exonérée de l'impôt.
La commission admet également l'idée d'une majoration provisoire du taux en cas de difficulté de financement de l'AVS, mais la décision devra être prise par le Parlement et sera soumise au référendum.
La suppression de la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct et de l'impôt sur le chiffre d'affaires est également acceptée. Mais des propositions relatives à l'abolition de l'IFD pour les personnes physiques commencent à voir le jour.
(Pour les détails, voir les chiffres 2.6. et 5.6. ci-après).
- 1990, 23 avril: lors de la 2^e lecture, la commission du Conseil national chargée de la révision des droits de timbre confirme sa décision de soumettre les primes d'assurances-vie au droit de timbre.
En outre, afin de ne pas désavantager les banques suisses, la commission décide de limiter aux seules obligations étrangères l'exonération des opérations étranger/étranger. Il y a donc là une nouvelle divergence par rapport au Conseil des Etats.
La commission décide en outre de ne pas soumettre le projet au plénum avant la session de décembre 1990.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 14 mai: en ce qui concerne le projet de Nouveau régime financier, la commission du Conseil des Etats confirme en 2^e lecture sa décision de donner la préférence au passage immédiat à la TVA.
Finalement, les commissaires se sont tout de même décidés à exonérer les prestations de l'hôtellerie-restauration, des coiffeurs, des esthéticiens et des agences de voyages.
Le taux normal frappant les marchandises et les services soumis à l'impôt sera de 6,2 %, y compris pour les agents énergétiques tels que le gaz, l'électricité et les combustibles.
La plupart des marchandises faisant partie de l'ancienne liste franche (biens "de première nécessité") seront imposées à un taux réduit de 1,9 %.
(Pour les détails, voir le chiffre 5.6. ci-après).

- 1990, 19 juin: en matière de Nouveau régime financier, le Conseil des Etats se rallie presque en tous points aux propositions de sa commission.
Contrairement à celle-ci, il décide toutefois d'imposer tout de même les prestations de l'hôtellerie et de la restauration, celles des coiffeurs et des esthéticiens ainsi que celles des agences de voyages.
Au vote d'ensemble, le projet est accepté par 29 voix contre 4.
Des voix demandant une réduction de l'impôt fédéral direct frappant les personnes physiques se font à nouveau entendre.
(Pour les détails, voir les chiffres 2.6. et 5.6. ci-après).
- 1990, 9 juillet: la commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de Nouveau régime financier estime elle aussi qu'il est préférable de passer directement à une TVA "européenne" telle que l'a acceptée le Conseil des Etats, plutôt que de réformer l'ICHA selon les propositions du Conseil fédéral.
La commission est en outre d'avis que les pertes découlant de la révision des droits de timbre devraient être compensées par les recettes supplémentaires résultant du passage à la TVA.
(Pour les détails, voir les chiffres 3.2. et 5.6. ci-après).
- 1990, 14 septembre/22 octobre: poursuivant sa 1ère lecture, la Commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de Nouveau régime financier se rallie aux décisions du Conseil des Etats, à savoir la transformation de l'ICHA en TVA conforme aux directives des CE (= imposition de toutes les marchandises et prestations de services).
La commission escompte que le passage à la TVA rapportera quelque 900 millions de francs de recettes supplémentaires, dont une bonne partie devrait être consacrée à la compensation des pertes prévues au chapitre des droits de timbre.
Elle a d'ailleurs accepté une proposition d'affecter les quelque 400 millions de recettes restants à une réduction substantielle de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques, de l'ordre de 10 % par an. Quant aux quotes-parts cantonales, elles ne devraient subir aucune diminution.
(Pour les détails, voir les chiffres 2.6. et 5.6. ci-après).
- 1990, 5 novembre: lors de la 2e lecture, la commission du Conseil national chargée du Nouveau régime financier accepte définitivement l'idée de transformer l'ICHA en TVA conforme aux directives des CE.
La séance de la commission a été marquée par un large consensus, issu d'intenses discussions en coulisse des partis politiques. Le Conseil fédéral s'est lui aussi rallié à la TVA.
La commission est notamment revenue sur sa décision d'affecter une partie du surplus de recettes découlant de la TVA à une réduction de 10 % par an de l'impôt fédéral direct, et y a finalement renoncé.
En fin de compte, à la place d'une opération financièrement neutre, le passage à la TVA devrait rapporter quelque 910 millions de francs de recettes supplémentaires. La modernisation des droits de timbres (selon la version du Conseil national) entraînerait quant à elle un manque à gagner de l'ordre de 290 millions, auxquels viendraient s'ajouter des moindres-recettes d'environ 200 millions supplémentaires en matière de droits de négociation en cas de suppression - déjà envisagée par la Banque nationale suisse - des prescriptions de syndication. De sorte que le bénéfice de toute l'opération de réforme des finances fédérales est estimé à 420 millions de francs.
(Pour les détails, voir les chiffres 3.2. et 5.6. ci-après).
- 1990, 26 novembre: lors d'une brève réunion, la Commission du Conseil national décide, par 11 voix contre 1, d'établir une corrélation entre les projets concernant la TVA, les droits de timbre et l'impôt fédéral direct et de les lier les uns aux autres pour en faire en quelque sorte un tout, un "paquet financier et fiscal", dont l'entrée en vigueur de chacun des éléments ne pourrait se faire sans celle des autres.
En outre, il est décidé de faire dépendre le tarif proportionnel frappant le bénéfice des sociétés de capitaux en matière d'impôt fédéral direct de l'entrée en vigueur de la TVA et de la révision des droits de timbre.

- 1990, 5/10 décembre: en matière de Nouveau régime financier, le Conseil national se rallie presque entièrement à sa commission, mais il accepte tout de même une proposition de minorité visant à introduire un taux d'impôt réduit de 4 % sur les prestations de l'hôtellerie-restauration, cela pendant les cinq premières années.
Cette mesure aurait pour conséquence une perte de recettes de l'ordre de 310 millions par an. Il y a donc là une divergence par rapport à la version adoptée par le Conseil des Etats.
Une proposition de réduction de 10 % de l'impôt fédéral direct a été une nouvelle fois rejetée.
Le projet retourne au Conseil des Etats.
(Pour les détails, voir les chiffres 2.6. et 5.6. ci-après).
- 1990, 10 décembre: en ce qui concerne la révision des droits de timbre, le Conseil national se rallie aux propositions de sa commission.
Le projet retourne au Conseil des Etats.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 11 décembre: le Conseil des Etats se rallie au Conseil national en matière de Nouveau régime financier et accepte lui aussi la réduction de 6,2 à 4 % du taux de TVA frappant les prestations de l'hôtellerie-restauration.
Il n'y a donc plus de divergence.
(Pour les détails, voir le chiffre 5.6. ci-après).
- 1990, 11 décembre: le Conseil des Etats se rallie également aux décisions du Conseil national en ce qui concerne la révision des droits de timbre, à l'exception toutefois du droit de timbre frappant les primes d'assurances- vie, qui devrait être ramené de 2,5 à 1,25 %. Ce qui provoquerait une diminution des recettes escomptées de l'ordre de 50 millions.
Il y a donc là création d'une divergence par rapport à l'autre Conseil.
Le projet retourne donc au Conseil national.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 12 décembre: le Conseil national refuse de suivre la décision du Conseil des Etats et maintient à 2,5 % le droit de timbre frappant les primes d'assurances-vie.
La divergence en ce domaine subsiste, et le projet retourne au Conseil des Etats.
(Pour les détails, voir le chiffre 3.2. ci-après).
- 1990, 13 décembre: le Conseil des Etats revient sur sa première décision et accepte de fixer à 2,5 % le droit de timbre frappant les primes d'assurances-vie (= selon projet initial du Conseil fédéral).
Il n'y a donc plus de divergence par rapport au Conseil national.
- 1990, 14 décembre: lors de la votation finale, l'"Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales" est accepté par 120 voix contre 31 et 21 abstentions au Conseil national, et par 32 contre 2 au Conseil des Etats.
- 1990, 14 décembre: lors de la votation finale, la modification de la "Loi fédérale sur les droits de timbre" est acceptée par 127 voix contre 18 et 21 abstentions au Conseil national et par 33 voix contre 2 au Conseil des Etats.
- 1991, 2 juin: par 790'754 NON contre 664'271 OUI (54,3 % : 45,7 %), l'"Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales" est rejeté en votation populaire, tant par le peuple que par les canton (23 1/2 : 2 1/2).
La participation au scrutin a été de 32,6 %.
Le rejet de ce Nouveau régime financier empêche l'entrée en vigueur de la modification de la "Loi fédérale sur les droits de timbre", de même que l'introduction du tarif proportionnel sur le bénéfice des personnes morales en matière d'impôt fédéral direct.