

### 3.2. Révision 1990 de la loi fédérale sur les droits de timbre (Projet de ...)

---

Depuis quelques années, la place financière suisse est exposée à une âpre concurrence étrangère. Les avantages qu'offre la place financière en tant que lieu d'implantation ont un peu perdu de leur attrait au gré de la déréglementation internationale de la globalisation des marchés financiers.

C'est pourquoi, en réponse à plusieurs interventions parlementaires exprimant leurs préoccupations à ce sujet, le Conseil fédéral établit, le 7 mars 1986, un premier rapport concernant certains aspects fiscaux de la place financière suisse, rapport qui avait pour but de rechercher les conséquences des allègements proposés par les milieux bancaires. Ce rapport arriva à la conclusion que certains allègements fiscaux étaient certes souhaitables, mais que la place financière suisse n'était pas aussi menacée qu'on le prétendait. Toutefois, le Conseil fédéral se déclarait prêt à étudier et à discuter les mesures qui permettraient de promouvoir la place financière suisse, tout en sauvegardant l'équilibre des finances de la Confédération.

Faisant suite à ce rapport, plusieurs mesures constituant une première étape en vue d'améliorer les conditions fiscales de la place financière suisse furent prises avec effet au 1er octobre 1986:

- Suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires frappant le commerce de monnaies d'or et de l'or fin (*cf. 5.1. ci-après*).
- Suppression de l'impôt anticipé sur les intérêts des avoirs interbancaires de plus de douze mois, c'est-à-dire des créances comptables que les banques suisses et étrangères constituent pour leur propre compte auprès de banques suisses.
- Allègements lors de l'émission d'euro-obligations à l'étranger. Cette mesure concerne la participation de banques suisses à des euro-émissions qui était jusqu'ici frappée d'un droit de négociation entier de 3 pour mille; dès lors, la charge fiscale de ce genre d'opérations ne s'élève plus qu'à 1,5 pour mille.

A la fin de 1986, l'Administration fédérale des contributions proposa en outre à l'Association suisse des banquiers de former un groupe de travail commun pour examiner les mesures proposées notamment par les interventions parlementaires, en vue d'améliorer les conditions fiscales de la place financière suisse.

Après avoir procédé à l'audition d'experts dans les domaines concernés, le groupe de travail "place financière suisse" établit un rapport à l'intention du chef du Département fédéral des finances, daté du 25 janvier 1988, relatif à la révision de la loi sur les droits de timbre.

#### A. Ouverture par le DFF de la procédure de consultation

---

(du 21 novembre 1988)

Après y avoir apporté des modifications essentielles, le chef du DFF a décidé d'englober ces propositions dans la consultation en vue du futur régime financier qui a été lancée le 21 novembre 1988 (*cf. à ce sujet le chiffre 1.1. ci-devant*).

Ce rapport propose un certain nombre de mesures d'allègements en matière de droit de négociation ainsi que des compensations pour réduire les pertes de recettes qui en découlent :

### Mesures en matière de droit de négociation

- Exonération du commerçant de titres professionnel qui ne doit désormais acquitter aucun droit de négociation "pour lui-même" lorsqu'il aliène ou acquiert des titres dans le cadre de son activité commerciale;
- Exonération des euro-émissions;
- Exonération du droit de négociation des papiers monétaires suisses dont la durée ne dépasse pas 12 mois;
- Calcul du droit de négociation sur les papiers monétaires étrangers au prorata de leur durée résiduelle;
- Exonération du commerce d'obligations du droit de négociation appliqué aux opérations dites "étranger/étranger" (opérations conclues entre des contractants étrangers par l'intermédiaire d'un commerçant suisse de titres).

L'ensemble de ces mesures d'exonération occasionnerait une perte de recettes de l'ordre de 641 millions de francs (estimation sur la base des chiffres de 1987).

### Compensation des pertes de recettes

- Introduction d'un droit d'émission sur les obligations émises par des débiteurs domiciliés en Suisse aux taux de
  - = 1,2 o/oo par année pour les obligations d'emprunt, et
  - = 0,6 o/oo par année pour les obligations de caisse;
- Introduction d'un droit d'émission sur les papiers monétaires émis par des personnes domiciliées en Suisse au taux de 0,6 o/oo par année, calculé au pro rata de la durée (de moins de 360 jours);
- Modification de la définition du commerçant suisse de titres, de sorte qu'à l'avenir tous les grands investisseurs institutionnels seraient assujettis;
- Introduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les primes de l'assurance individuelle sur la vie; selon le droit actuellement en vigueur, ce genre d'assurance figure sur la liste des exceptions;
- Introduction d'un droit de négociation de 1,5 o/oo par année frappant la constitution de placements fiduciaires par un commerçant suisse de titres, calculée au pro rata de la durée contractuelle.

Estimées à nouveau sur la base des chiffres de 1987, ces diverses mesures de compensation devraient apporter quelque 732 millions de francs de recettes supplémentaires.

Le délai de réponse des milieux intéressés échoit le 15 mars 1989.

## B. 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)

Dans ce message, le Conseil fédéral soumet entre autres un projet de révision de la LT, destiné notamment à améliorer les conditions de concurrence de la place financière suisse.

Lors de la procédure de consultation qui s'est déroulée de novembre 1988 à fin mars 1989, la réforme des droits de timbre a été bien accueillie. Un grand nombre d'intéressés ont néanmoins été d'avis que la révision de la LT ne doit pas forcément être neutre au niveau budgétaire. Selon eux, les pertes de recettes consécutives à la révision de cette loi devraient être partiellement compensées par un impôt général sur le chiffre d'affaires, englobant à la fois les marchandises et les prestations de services. L'imposition des placements fiduciaires et l'assujettissement des primes d'assurances-vie aux droits de timbre ont été accueillis avec scepticisme par la majorité des interlocuteurs consultés ou même carrément refusés. Une minorité a résolument exigé que des dégrèvements en faveur de la place financière suisse puisse être contrebalancés par des impôts à la consommation plus élevés.

Le projet définitif ne diffère en rien de l'avant-projet qui avait été soumis à la procédure de consultation (*cf. pages 1 et 2 ci-devant*) puisqu'il contient les propositions suivantes :

### Mesures d'allégements :

- **Suppression du droit de négociation sur les stocks commerciaux des commerçants de titres** : les commerçants de titres professionnels seront exonérés du droit de négociation lorsqu'ils aliènent ou acquièrent des titres dans le cadre de leur activité commerciale.  
L'imposition actuelle de telles opérations entrave notamment la constitution des propres stocks des commerçants de titres. Ces stocks sont toutefois indispensables aux banques qui comme "teneurs de marché" (market-makers) devraient présenter quotidiennement des cours "acheteur et vendeur" pour le maintien du marché. C'est dans le commerce des obligations que cette réglementation pèse le plus lourd, parce que les marges y sont particulièrement étroites et que le droit de timbre peut être supérieur au bénéfice réalisé.  
En revanche, lors de l'achat ou de la vente de titres n'appartenant pas au stock commercial, mais qui ont le caractère de participations, le droit de timbre est dû.
- **Suppression du droit de négociation sur les euro-émissions** : étant donné l'existence de ce droit de négociation, les banques suisses ne pouvaient jusqu'ici participer à l'émission d'euro-bonds (obligations de débiteurs étrangers en monnaie étrangère) et d'actions de sociétés étrangères que par le biais d'entreprises apparentées qui se trouvent à l'étranger. Car tenant compte des frais, les clients effectuent leurs opérations là où les conditions sont les plus favorables, soit actuellement à l'étranger.
- **Exonération du droit de négociation des papiers monétaires suisses** dont la durée ne dépasse pas 12 mois. Ils seront en revanche soumis à un droit d'émission de 0,6 pour mille par année, calculé au prorata de leur durée.  
Afin de ne pas favoriser les papiers monétaires étrangers par rapport aux titres suisses, les papiers étrangers seront soumis à un droit de négociation de 3 pour mille calculé en fonction de leur durée.
- **Suppression du droit de négociation sur les opérations "étranger/étranger"** lorsqu'il s'agit du commerce d'obligations.

Pour leur majeure partie, les mesures d'allégement visant à augmenter l'attrait de la place financière suisse concernent les opérations à l'étranger. Les pertes probables de recettes s'élèvent au total à 645 millions de francs environ, qui doivent être compensées au moyen de recettes supplémentaires réalisées principalement sur les opérations du marché intérieur (montant global: environ 735 millions de francs).

#### Mesures de compensation des pertes

Pour compenser les pertes résultant des mesures d'allégement, le Conseil fédéral envisage les mesures suivantes :

- **Réintroduction du droit d'émission sur les obligations suisses**, avec des taux de 1,2 pour mille par année pour les obligations d'emprunt, et de 0,6 pour mille par année pour les obligations de caisse.
- **Introduction d'un droit d'émission sur les papiers monétaires émis par des personnes domiciliées en Suisse** - y compris les papiers monétaires émis périodiquement par la Confédération - de 0,6 pour mille par année, calculé au prorata de la durée.  
Les papiers monétaires étrangers, quant à eux, continuent à être soumis au droit de négociation de 3 pour mille, mais qui sera dorénavant également calculé au prorata de leur durée résiduelle.
- **Nouvelle définition de la notion d'"autres" commerçants de titres** en matière de droit de négociation, à savoir l'extension de cette notion aux personnes morales dont l'actif se compose au bilan de documents imposables dépassant 10 millions de francs, ce qui permet notamment d'assujettir les grands investisseurs institutionnels.
- **Introduction d'un droit de timbre de 2,5 % sur les primes de l'assurance sur la vie**, qui sont actuellement exonérées.
- **Introduction d'un droit de négociation sur les documents relatifs à la constitution de placements fiduciaires**. Sur le plan économique, les placements fiduciaires sont des avoirs à court terme du genre des papiers monétaires, alors que les crédits fiduciaires peuvent être de plus longue durée à l'instar des obligations. C'est pourquoi le Conseil fédéral est d'avis qu'un tel assujettissement s'impose déjà du fait que les instruments classiques du marché monétaire sont imposés.  
Le taux du droit devrait s'élever à 1,5 pour mille et sera calculé à 1/360 du taux prévu pour chaque jour de la durée.  
Pour tenir compte de la crainte exprimée à diverses reprises d'une évasion de ces opérations à l'étranger, le Conseil fédéral se réserve toutefois la compétence d'abolir le droit en question.

#### **Délibérations parlementaires**

---

- 1989, 2 novembre: la commission du Conseil des Etats se penche sur le projet de nouveau régime financier et de révision des droits de timbre.  
Etant donné que le Conseil national a récemment accepté l'initiative parlementaire du député Feigenwinter demandant la révision anticipée des droits de timbre, la commission envisage une séparation de ces deux objets. Elle commence donc ses travaux par la modification de la loi fédérale sur les droits de timbre, laquelle devrait être traitée - à son avis - devant le plénum déjà lors de la prochaine session d'hiver.  
Elle commence sa 1<sup>ère</sup> lecture en apportant deux amendements importants au projet du Conseil fédéral, à savoir qu'elle rejette le droit de négociation frappant les placements fiduciaires de même que le droit de timbre sur les primes d'assurances-vie. Elle semble donc accepter une

diminution respective des recettes supplémentaires escomptées de l'ordre de 330 millions et 105 millions.

Ainsi, la commission s'oppose à la volonté clairement exprimée par le Conseil fédéral de réaliser une opération financièrement neutre, en compensant les mesures d'allègement concernant les opérations à l'étranger par des recettes supplémentaires réalisées principalement sur les opérations du marché intérieur.

- 1989, 13 novembre: lors de la 2ème lecture, la commission du Conseil des Etats confirme ses premières décisions. Elle les complète même par l'exonération des papiers monétaires étrangers de tout droit de négociation, ce qui entraîne une nouvelle diminution de recettes supplémentaires escomptées de l'ordre de 50 millions.

De telle sorte que finalement, au lieu de rapporter quelque 90 millions de plus suivant le projet du Conseil fédéral, la révision des droits de timbre se solderait par une perte de recettes de l'ordre de 395 millions de francs. (485 millions de recettes supplémentaires possibles ont en effet été supprimés).

Selon l'avis de la majorité de la commission, les compensations ne sont en effet pas possibles par le biais de la loi sur les droits de timbre, et il y aurait donc lieu d'examiner d'autres solutions.

Au vote sur l'ensemble, le projet est accepté par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

La commission a d'ores et déjà annoncé son intention de procéder à fin janvier - vraisemblablement après avoir traité l'objet en plénum - à des auditions réunissant des représentants des milieux bancaires (grandes banques, banques cantonales, régionales et privées).

- 1989, 7 décembre: se ralliant à la proposition de sa commission, le Conseil des Etats accepte lui aussi de dissocier le projet de nouveau régime des finances fédérales de la révision des droits de timbre.

Il adopte ainsi le projet de révision de la loi fédérale sur les droits de timbre dans la version proposée par sa commission.

Il a de la sorte complété les exemptions proposées par le Conseil fédéral par l'exonération des papiers monétaires étrangers du droit de négociation.

S'opposant aux mesures de compensation envisagées, 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 de francs.

- 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 de commencer ses délibérations par la révision du droit de timbre sur la base de la version adoptée par le Conseil des Etats.

- 1990, 29 janvier: dans le cadre des projets de Nouveau régime financier et de révision des droits de timbre, la commission du Conseil des Etats a procédé à l'audition de huit représentants des grandes banques régionales et cantonales, des grandes banques et des banques privées, ainsi que des banques étrangères en Suisse. Ils avaient été invités à s'exprimer en particulier sur les possibilités qu'il y a de compenser, dans le domaine des prestations bancaires, les pertes causées par la révision des droits de timbre. Les résultats n'ont toutefois été guère satisfaisants.

- 1990, 30 janvier: la commission du Conseil national procède elle aussi à l'audition des représentants des milieux bancaires.

- 1990, 30 janvier: poursuivant son examen du projet de révision des droits de timbre, la commission du Conseil national adopte pour l'essentiel les propositions du Conseil des Etats destinées à renforcer la capacité concurrentielle des banques suisses.

Toutefois, contrairement au Conseil des Etats, elle suit le projet du Conseil fédéral en ce qui concerne 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 du Conseil fédéral.

- 1990, 23 avril: lors de la 2e lecture, la commission du Conseil national confirme la décision qu'elle avait prise en 1ère lecture, à savoir de soumettre les primes d'assurances-vie au droit de timbre. En outre, afin de ne pas désavantager les banques suisses et d'éviter que des clients suisses ne puissent effectuer des opérations sur obligations suisses par l'intermédiaire de banques étrangères en vue d'éluider le droit de négociation, la commission décide de limiter aux seules obligations étrangères (et non plus aux obligations suisses) l'exonération du droit de négociation à l'entremise dans l'achat et la vente de titres entre deux parties contractantes étrangères. Il y a donc là une nouvelle divergence par rapport au Conseil des Etats.  
Au vote sur l'ensemble, le projet est accepté par 8 voix contre 2 et 8 abstentions. La commission décide en outre de ne pas le soumettre au plénum pendant la session parlementaire d'été, mais probablement lors de la session de décembre 1990, cela afin d'attendre la décision du Conseil des Etats concernant le futur mode d'imposition du bénéfice des personnes morales en matière d'impôt fédéral direct (*cf. IFD - Loi d'exécution, chiffre 2.3 ci-devant*).
- 1990, 9 juillet/22 octobre: la commission du Conseil national chargée d'examiner le projet de remplacement de l'ICHA par la TVA (*cf. chiffre 5.6. ci-après*) est d'avis que les divers projets concernant la réforme des finances fédérales constituent en quelque sorte un tout, et que les pertes de recettes découlant de la révision des droits de timbre devraient être compensées par les recettes supplémentaires résultant de l'introduction de la TVA.  
Quant au supplément de recettes restant, il devrait être affecté à une réduction de l'impôt fédéral direct (*cf. les chiffres 2.6 ci-devant 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 la transformation de l'ICHA en TVA.  
La commission est en revanche revenue sur sa décision d'affecter une partie des recettes supplémentaires découlant de l'introduction de la TVA à une diminution de l'impôt fédéral direct (*cf. les chiffres 2.6 ci-devant et 5.6. ci-après*).  
De sorte qu'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 (dans la version du Conseil national, c-à-d y compris l'imposition des primes d'assurances-vie) entraînerait quant à elle des moindres-recettes pour environ 290 millions. De sorte qu'en tenant compte du manque à gagner supplémentaire de l'ordre de 200 millions en matière de droit de négociation en raison de la suppression des prescriptions de syndication envisagée par la Banque nationale suisse, le bénéfice de toute l'opération de réforme des finances fédérales est estimé à 420 millions de francs.  
Au vote sur l'ensemble, le projet est accepté par 15 voix contre 3.
- 1990, 26 novembre: lors d'une brève réunion, la Commission du Conseil national décide, par 11 voix contre 1, de lier les uns aux autres les projets concernant la TVA, les droits de timbre et l'impôt fédéral direct de façon à ce que l'entrée en vigueur de l'un de ces projets dépende de 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, 10 décembre: le Conseil national se rallie aux propositions de sa commission.  
A une large majorité, il rejette d'abord une proposition visant à exonérer de manière générale les pouvoirs publics lors de l'émission de titres.  
Par 94 voix contre 41, il rejette ensuite une proposition visant à exonérer toutes les primes d'assurances des droits de timbre.  
Lors du vote sur l'ensemble, le projet de révision de la loi fédérale sur les droits de timbre est accepté par 94 voix contre 16.  
Quant à l'initiative parlementaire Feigenwinter, elle est classée car devenue sans objet.  
Le projet retourne au Conseil des Etats.
- 1990, 11 décembre: le Conseil des Etats se rallie aux décisions du Conseil national, à l'exception toutefois du droit de timbre frappant les primes d'assurances-vie, qui devrait être ramené de 2,5 à 1,25 % (comme pour les primes d'assurances RC ou casco pour véhicules à moteur).

Il y a donc là création d'une divergence par rapport à l'autre Conseil.  
Le projet retourne donc au Conseil national.

- 1990, 12 décembre: par 85 voix contre 68, 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 une nouvelle fois au Conseil des Etats.
- 1990, 13 décembre: grâce à la voix prépondérante de son président, le Conseil des Etats revient sur sa décision et accepte de justesse 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: au vote final, la révision 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.  
Son entrée en vigueur est toutefois liée à celle du Nouveau régime financier et de la nouvelle loi sur l'impôt fédéral direct.
- 1991, 2 juin: le projet de Nouveau régime financier est refusé en votation populaire, aussi bien par le peuple (54,3 % de NON) que par la grande majorité des cantons.  
Ayant été liée à son acceptation, la révision des droits de timbre ne peut donc pas entrer en vigueur