

Votation populaire du 2 juin 1991

**Argumentaire
contre le nouveau régime
des finances fédérales**

**Comité suisse contre le nouveau
régime des finances fédérales**

Argumentaire contre le nouveau régime des finances fédérales

**Comité suisse contre le nouveau
régime des finances fédérales**

Secrétariat: case postale 8166, 3001 Berne,
téléphone 031 25 77 85, fax 031 26 23 66, CCP 30 - 19956-9

Table des matières

Point de la situation	5
1. Le nouveau paquet financier: des recettes supplémentaires considérables pour la Confédération	7
1.1 Charge fiscale globalement plus élevée	7
1.2 Aucun changement en ce qui concerne l'impôt fédéral direct	8
1.3 D'où les excédents de recettes proviennent-ils?	9
1.4 Excédents de recettes en dépit d'estimations pessimistes	10
2. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en remplacement de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires (IChA)	11
2.1 Principales modifications	11
2.2 Mécanisme du système de TVA proposé	11
2.3 Incongruités et points faibles	13
2.4 Inégalités de traitement	14
2.5 Altération d'un principe éprouvé	14
2.6 Fonctionnaires et travaux administratifs supplémentaires	16
2.7 Suppléments de recettes non compensés	16
3. Mauvaise évolution des impôts fédéraux directs	17
3.1 Modifications essentielles concernant l'impôt fédéral direct	17
3.2 Charge excessive due au poids des impôts directs	18
3.3 Suppression d'un droit de contrôle	20
3.4 L'impôt proportionnel	20
3.5 Résumé	23
4. Révision de la loi fédérale sur les droits de timbre	24
4.1 Principales modifications	24
4.2 Allègement insuffisant de la place financière suisse	25
4.3 Réintroduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie	25

5. Les inconvénients du nouveau régime financier	28
6. Le bon choix	29
6.1 Points essentiels d'un nouveau régime financier	30
6.2 Révision de la loi fédérale sur les droits de timbre	30
7. Annexes	
Annexe 1 Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales	31
Annexe 2 Extrait de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct	37
Annexe 3 Aperçu des taux de TVA appliqués en Europe (1. 1. 1991)	38
Annexe 4 Rétrospective 1983–1991	39
Annexe 5 Budgets cantonaux	40

Point de la situation

Le 2 juin 1991, peuple et cantons devront se prononcer sur le nouveau régime des finances fédérales, lequel se trouve malencontreusement lié à deux projets de loi. Il s'agit en fait d'un mauvais compromis concocté au Parlement. Après une navette plutôt mouvementée entre le Conseil des Etats et le Conseil national, on a en effet – fortement pressé par le temps – ficelé un paquet financier très complexe. Vu les graves défauts que présente le projet, citoyennes et citoyens se voient obligés de refuser l'ensemble du paquet, alors même que certaines innovations – considérées isolément – seraient les bienvenues.

En comparaison internationale, la charge fiscale dans notre pays n'a cessé de croître tout au long des dernières années. Il serait donc enfin temps que l'on réduise tant la quote-part de l'Etat que la quote-part fiscale. Et pourtant, le projet de nouveau régime financier ne respecte même pas le principe de la neutralité des recettes. Bien que certains prétendent le contraire, l'acceptation du projet fournirait à court terme déjà d'importantes recettes supplémentaires à la Confédération – comme le montrent d'ailleurs les estimations pourtant prudentes de l'Administration fédérale des contributions. A moyen et long termes, et c'est là un des points essentiels du projet, le paquet financier présente une forte hausse potentielle des impôts. Des augmentations d'impôts considérables de l'ordre de plusieurs milliards de francs pourraient être décidées sans que le peuple ni les cantons n'aient automatiquement leur mot à dire. La seule éventualité de cet accroissement massif de la charge fiscale est une raison suffisante pour refuser le nouveau régime des finances fédérales proposé.

Le paquet ficelé n'est en outre pas «eurocompatible»; en l'occurrence, il s'agit bien plutôt d'une solution suisse aucunement harmonisée aux législations des autres pays européens. Dans aucun autre pays d'Europe le rapport entre imposition directe et indirecte n'est aussi extrême qu'en Suisse. Le nouveau régime financier ne reflète en rien ce qui prévaut dans les autres pays européens, si bien qu'il serait totalement faux de parler à son sujet d'eurocompatibilité.

Le projet qui sera soumis en votation populaire le 2 juin 1991 comprend une multitude de dispositions réunies dans différents arrêtés constitutionnels pour certains, législatifs pour d'autres. Mises à part de nombreuses modifications par rapport au régime actuel, il englobe pour l'essentiel les trois éléments suivants:

- remplacement de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) par un système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), accompagné d'une série de nouveautés
- inscription définitive dans la Constitution de l'impôt fédéral direct (IFD), jusqu'ici limité dans le temps, et, simultanément, introduction du tarif proportionnel pour les personnes morales
- révision de la loi fédérale sur les droits de timbre avec réintroduction de l'assujettissement des primes de l'assurance-vie.

1. Le nouveau paquet financier: des recettes supplémentaires considérables pour la Confédération

1.1 Charge fiscale globalement plus élevée

Tel que proposé, le nouveau régime des finances fédérales fournit à la Confédération des recettes supplémentaires qui, à plus long terme, dépasseront un demi-milliard de francs par an. Le principe de la neutralité des coûts, que le gouvernement avait promis de respecter si l'on devait passer du système de l'ICHA à celui de la TVA, a donc été clairement violé et la charge fiscale alourdie. L'expérience l'a montré: chaque nouvelle augmentation de recettes suscite très vite une extension des activités de l'Etat et par là même une hausse des dépenses de la Confédération par rapport au produit intérieur brut. D'une part cela permet une influence accrue de l'Etat. D'autre part, nul ne contestera que la quote-part de l'Etat ajoutée à la densité normative permet de définir clairement si l'économie privée dispose ou non de conditions économiques générales favorables; comme elle permet également de mesurer la marge de manœuvre dont bénéficient l'individu et le chef d'entreprise.

A cela vient s'ajouter une seconde particularité: comparée à d'autres pays, la Suisse a enregistré un accroissement du taux de la charge fiscale supérieur à la moyenne durant les 20 dernières années. Cet accroissement de la charge fiscale, qui a fortement touché la bonne volonté du contribuable, était le prix à payer afin que la Confédération puisse accomplir les tâches dont doit s'acquitter un Etat moderne, mais aussi et surtout afin de stabiliser le niveau de son endettement.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du taux de la charge fiscale dans les années quatre-vingts:

Recettes fiscales globales de la Confédération

	Recettes fiscales		PIB	
	mio. fr.	indice	mrd. fr.	indice
1980	14 516	100	170,3	100
1990	28 946	199,4	309,8	181,9

Les recettes fiscales ont crû plus fortement que le produit intérieur brut. Le taux de la charge fiscale a donc augmenté.

Si le taux était resté le même, l'Etat central aurait encaissé 2,58 mrd. fr. de moins (26 405 mio. fr.).

1.2 Aucun changement en ce qui concerne l'impôt fédéral direct

Le tableau ci-après montre que le produit de l'impôt fédéral direct a plus fortement augmenté que le produit intérieur brut – en dépit du programme urgent dont l'efficacité apparaît pour la première fois en 1990 (et malgré la compensation des effets de la progression à froid en 1985 et en 1989).

	Impôt fédéral direct		PIB	
	mio. fr.	indice	mrd. fr.	indice
1980	3420	100	170,3	100
1990	6710	196,2	309,8	181,9

Afin que la quote-part fiscale reste la même, il aurait fallu consentir des allègements supplémentaires au niveau de l'impôt fédéral direct de l'ordre d'un demi-milliard de francs (6221 au lieu de 6710 mio. fr.). Malheureusement, le Parlement a négligé de faire ne serait-ce qu'un petit pas en faveur d'une baisse de l'impôt fédéral direct. Une motion proposant une modeste réduction de 10%, qui aurait au moins permis de respecter d'un peu plus près le principe de la neutralité des recettes, a même été rejetée.

La nouvelle augmentation de la charge fiscale enregistrée lors d'un passage du système de l'ICHA à celui de la TVA n'est donc ni judicieuse ni justifiée sans réduction notable de l'IFD ou, mieux, sa suppression. Le conseiller fédéral Stich l'a lui-même reconnu en ces termes: «La perspective de jours meilleurs suscite les convoitises et paralyse les tentatives d'assainissement.» L'expérience prouve en outre qu'en matière de dépenses, la discipline est inversement proportionnelle à l'importance des recettes escomptées: plus les moyens sont élevés, plus la discipline tend à se relâcher. La «loi du gaspillage» formulée par le professeur britannique C. N. Parkinson se confirme en Suisse comme ailleurs: «Les dépenses augmentent toujours jusqu'à hauteur des recettes, plus souvent au-delà. Lorsque les recettes de l'Etat sont excédentaires, le trou que présente le budget ne devient jamais plus petit mais au contraire plus gros qu'avant.» Ainsi n'avons-nous pas le droit de continuer à saper les avantages concurrentiels dont nous disposons il y a quelques années sur le plan fiscal et dont nous aurions plus que jamais besoin dans une Europe de plus en plus intégrée. Impôts et charges sociales ne sont certes pas les seules composantes déterminantes pour la compétitivité de notre économie. Mais il n'empêche qu'elles comptent parmi les facteurs décisifs.

1.3 D'où les excédents de recettes proviennent-ils?

Comme le montrent les tableaux ci-après, l'adoption du projet de nouveau régime financier engendrerait, à court terme déjà, d'importantes plus-values de recettes:

1. Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct

Maintien de l'impôt fédéral direct et passage au tarif proportionnel pour les personnes morales	(rendement neutre)
---	--------------------

2. Impôt sur le chiffre d'affaires (taxe sur la valeur ajoutée)

Elimination de la taxe occulte	-2115	
Taxe sur la valeur ajoutée frappant les services	+1710*	
Relèvement de la limite du chiffre d'affaires	- 20	
Imposition au taux normal de marchandises jusqu'ici non soumises à l'impôt (p. ex. agents énergétiques)	+ 355	
Imposition au taux normal des travaux de construction	+ 500	
Impôt sur le chiffre d'affaires frappant désormais les médicaments, les produits de lavage, les denrées alimentaires, les livres, les journaux, etc. (taux: 1,9%)	+ 480	
Total		+910*

3. Loi fédérale sur les droits de timbre

Allègement de la place financière	- 395	
Droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie	+ 105	
Total		-290

Résultat pour l'ensemble du paquet **+620***

* Durant la période transitoire (5 ans) où les services de l'hôtellerie et de la restauration bénéficieraient d'un taux spécial, l'excédent de recettes serait amputé de 310 millions de francs.

Le Département fédéral des finances fait en outre valoir d'autres pertes de recettes. Il relève que le programme urgent arrêté en 1987 concernant l'impôt fédéral direct – allègement de l'imposition des couples mariés et relèvement des déductions sociales – ferait perdre 350 millions de francs à la Confédération. Ces modifications, dont l'entrée en vigueur date du 1^{er} janvier 1989 déjà, n'ont toutefois aucun rapport direct avec le présent paquet fiscal.

L'article 13, 2^e alinéa, lettre b de la loi fédérale sur les droits de timbre a été complété et veut désormais que le Conseil fédéral exclue du droit de négociation l'émission de titres étrangers lorsque l'évolution de la situation monétaire ou du marché des capitaux l'exige. Actuellement, l'émission en Suisse d'emprunts libellés en francs suisses de débiteurs domiciliés à l'étranger est réservée aux banques et aux sociétés financières suisses, grâce aux prescriptions de «syndication» édictées par la Banque nationale suisse. Toutefois, la Banque nationale a déjà relevé à plusieurs reprises que ces prescriptions ne jouent plus aucun rôle pour la conduite de la libéralisation monétaire et qu'en raison de la libéralisation progressive du trafic des capitaux, il lui sera difficile de les maintenir longtemps encore. La suppression des prescriptions de «syndication» risquerait fort, au cas où le droit d'émission serait maintenu, de provoquer une évasion rapide de ces opérations à l'étranger. Mais tant que ces prescriptions demeurent, le Conseil fédéral ne souhaite pas abandonner cette source de recettes, estimée à bien 200 millions de francs par an. Ce qui n'empêche pas le Département fédéral des finances de porter aujourd'hui déjà ces 200 millions au compte des pertes.

1.4 Excédents de recettes en dépit d'estimations pessimistes

L'Administration fédérale des finances se montre depuis toujours d'une extrême prudence dans ses prévisions, d'autant plus réservée que le terme est éloigné. D'où les milliards d'excédents que présentent les derniers comptes d'Etat mentionnés ci-après:

	1986	1987	1988	1989	1990
– Excédents de recettes provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires (en mio. fr.)	253	262	173	276	221
– Excédents globaux de recettes (en mio. fr.)	1433	506	662	303	902

Si les prévisions du Département fédéral des finances se révèlent aussi fausses – régulièrement à son avantage – bien qu'elles ne portent que sur une seule année, de combien plus élevés seront alors les excédents issus du nouveau régime financier?!

2. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en remplacement de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires (IChA)

2.1 Principales modifications

A l'inverse du Conseil fédéral, qui dans son message du 5 juin 1989 proposait un IChA modernisé avec élimination de la taxe occulte, le Parlement a décidé de passer à un système de TVA, lequel inclut en principe toutes les prestations de services. 75 000 entreprises supplémentaires se verraient ainsi soumises à l'impôt. Les branches les plus touchées seraient l'hôtellerie et la coiffure, mais aussi le commerce de détail et l'alimentation. En outre, l'assujettissement concernerait désormais également les architectes, les ingénieurs, les avocats, les fiduciaires, les vétérinaires, etc.

La limite déterminante du chiffre d'affaires pour l'imposition est fixée à 75 000 francs, respectivement à 250 000 francs lorsque l'avantage fiscal est inférieur à 4000 francs.

Le taux normal d'imposition doit s'élever à 6,2%. Certains groupes de marchandises – pour l'essentiel des denrées alimentaires, des produits de fourrage, des médicaments, des journaux – bénéficieraient d'un taux réduit à 1,9%. L'économie touristique profiterait d'un taux spécial de 4% au lieu de 6,2%, cela durant les 5 premières années d'application de la loi. De plus, pour le cas où le financement de l'AVS ne serait plus garanti en raison de l'évolution démographique, le taux normal de 6,2% pourrait être relevé temporairement de 1,3 point par arrêté fédéral non soumis au référendum obligatoire.

Les travaux de construction réalisés par les centres d'entretien des cantons et des communes pour la collectivité ne seraient pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée.

Tel que proposé, le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires est une véritable taxe sur la valeur ajoutée. 75 000 entreprises supplémentaires seraient désormais contribuables. En outre, le projet prévoit d'ores et déjà la possibilité de relever ultérieurement le taux d'impôt.

2.2 Mécanisme du système de TVA proposé

L'impôt sur le chiffre d'affaires frappe la consommation intérieure. L'idée de base veut que cet impôt soit payé par le consommateur. Ce n'est cependant pas le consommateur mais le vendeur qui est assujéti à l'impôt. A ce titre, le vendeur doit remettre (à l'administration fiscale) un certain pourcentage de ses recettes, savoir de son chiffre d'affaires. Il récupère cet impôt auprès de l'acheteur en augmentant d'autant son prix de vente, dans la mesure où les conditions du marché le lui permettent.



CAISSE FEDERALE

**Déduction de l'impôt préalable:
modèle comprenant
5 contribuables**



MENUISERIE X

Chiffre d'affaires
trimestriels:
Fr. 40 000.—

Décompte TVA:
40 000.— x 6,2%
= **2 480.—**

	Au fisc *		Au fournisseur	Déduction de l'impôt préalable:
124.—	124.—	GARAGE A Réparation voiture de livraison de X Fr. 2 000.— + 6,2% TVA	2 000.— 124.— 2 124.—	./.. 124.—
186.—	186.—	COMMERCE DE BOIS B Livraison bois à X Fr. 3 000.— + 6,2% TVA	3 000.— 186.— 3 186.—	./.. 186.—
496.—	496.—	FABRIQUE DE MACHINES C Livraison scie circulaire à X Fr. 8 000.— + 6,2% TVA	8 000.— 496.— 8 496.—	./.. 496.—
62.—	62.—	FIDUCIAIRE D Comptabilité pour X Fr. 1 000.— + 6,2% TVA	1 000.— 62.— 1 062.—	./.. 62.—
1 612.—	1 612.—			1 612.—
2 480.—				

* Les entreprises A, B, C, D établissent des décomptes trimestriels suivant le même principe que la menuiserie X.
Exemple de calcul:
Administration fédérale des contributions

L'actuel impôt sur le chiffre d'affaires est un impôt à un seul stade, c'est-à-dire qu'il n'est perçu qu'une seule fois lorsque le bien économique passe du producteur au consommateur, soit au moment où la marchandise est livrée par un grossiste à un non-grossiste ou au consommateur.

Par contre, le système de taxe sur la valeur ajoutée contenu dans le nouveau régime financier est un système de prélèvement net à toutes les phases. En fin de compte, seule la valeur ajoutée lors de la dernière opération imposable est frappée par l'impôt. Ce système doit permettre de garantir que la valeur globale d'un produit ne sera grevée qu'une seule fois du producteur au consommateur (déduction de l'impôt préalable).

Or comme l'impôt n'est pas perçu à chaque échelon économique, le consommateur final paie la totalité de l'impôt. L'entreprise contribuable doit donc, pour chaque période comptable, additionner l'ensemble de ses recettes soumises à l'impôt, puis en déduire les exportations franches d'impôt. Elle doit ensuite calculer l'impôt au taux légal. De cet impôt brut elle peut alors déduire ce que l'on appelle les charges préalables. Il s'agit en l'occurrence des taxes qui durant la période comptable considérée ont frappé le contribuable par le biais de ses fournisseurs ou que le contribuable a payées lors de l'importation. Il est bien clair toutefois que les marchandises et services acquis à titre privé ne sont pas déductibles.

Impôt brut ./ charge préalable = impôt net

2.3 Incongruités et points faibles

Le nouvel «impôt sur le chiffre d'affaires» proposé – aucune disposition du nouveau régime financier ne mentionne expressément le terme de «taxe sur la valeur ajoutée» – fait l'objet d'une définition aux articles 8 et 9 de l'arrêté, avec une liste positive et une liste négative. Ces deux listes laissent toutefois subsister bien des incertitudes sur l'assujettissement ou le non-assujettissement de certaines activités.

D'importantes questions restent en suspens: même si l'on peut se montrer favorable au principe d'une taxe sur la valeur ajoutée – taxe que l'on aurait dû en tant que telle définir de manière claire et précise dans la Constitution –, le projet n'en reste pas moins flou, confus et non abouti à différents égards.

Les premiers problèmes surgiraient en matière d'assujettissement subjectif, car le catalogue des transactions imposables établi à l'article 9, alinéa 2, lettre a, chiffres 1–16, soulève déjà plusieurs points d'interrogations. Les prestations des moniteurs d'auto-école ou des psycho-

logues, pour ne citer que deux exemples, ne figurent pas dans ce catalogue, bien qu'elles ne soient pas non plus formellement exemptées de l'assujettissement. Il serait aussi intéressant de savoir de quelle façon seraient imposés les CFF, les PTT ou les consignes dans les gares; toutes ces entreprises nationales devraient en effet être imposées au taux normal conformément aux chiffres 4 et 15.

2.4 Inégalités de traitement

Le taux d'imposition normal devrait être, pour commencer, de 6,2%. Toutefois, différentes marchandises – énumérées à l'article 9, alinéa 1, lettre e – devraient bénéficier d'un taux réduit à 1,9%. De plus, en vertu de la lettre i, le Conseil fédéral devrait pouvoir déroger une fois encore à la loi en édictant des dispositions spéciales pour certains cas précis. Les prestations de l'hôtellerie et de la restauration doivent bénéficier quant à elles – et pour une durée limitée – d'un taux de 4% durant une période de transition de 5 ans. Toute une série de services se verraient exemptés de l'assujettissement.

Enfin le fait que les travaux de caractère immobilier exécutés par les bureaux d'étude et les entreprises de construction des cantons et des communes ainsi que les prestations d'entreprises privées exécutées pour leurs propres besoins ne soient pas imposés est lui aussi insatisfaisant. Il constitue une injustice flagrante pour l'industrie du bâtiment qui, elle, se voit imposée au taux normal.

2.5 Altération d'un principe éprouvé

Au nombre des principes essentiels contenus dans le régime financier jusqu'ici en vigueur figurait, outre le caractère temporaire, l'inscription dans la Constitution du taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Ce principe garantit que la hauteur du taux ne peut être modifiée sans l'approbation du souverain. Ce principe éprouvé a été respecté jusqu'ici lors de chaque réforme des finances fédérales, et ce depuis l'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Certes, le projet de nouveau régime financier prévoit à l'article 41^{ter}, alinéa 3 de la Constitution que l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut s'élever au plus qu'à 6,2%; mais ce principe est amputé dès l'alinéa suivant: le nouvel article 3^{bis} proposé prévoit en effet que ce taux maximum de 6,2% puisse être relevé «temporairement», par arrêté fédéral non soumis au référendum obligatoire, de 1,3 point pour atteindre 7,5%, dans la mesure où l'évolution démographique ne permettrait plus d'assurer le financement de l'AVS.

En l'occurrence, l'augmentation du taux de l'impôt ne devrait pas passer par une loi particulière, mais pourrait être intégrée à un projet de révision de l'AVS. Et comme dans ce cas le référendum serait considéré comme une attaque directe contre la plus grande de nos institutions sociales, il ne se trouverait personne pour y recourir.

La question pose d'autant plus problème que le critère de l'évolution démographique ne détermine pas une limite précise ni contraignante. Chaque déficit qu'enregistre l'AVS peut être mis sur le compte des changements démographiques. De plus, notre pays ne connaît pas le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Le Conseil fédéral aurait difficilement pu trouver un moyen plus astucieux et plus populaire que l'argument de l'AVS pour augmenter la charge fiscale de quelque 2 milliards de francs. Il tabla sur le côté sympathique de l'idée, à savoir créer une source de financement supplémentaire au profit de l'AVS, pour lui faire passer la rampe du Parlement. Et en effet, Conseil national et Conseil des Etats ont approuvé la proposition à la majorité.

Considérée de manière plus objective, cette opération tactique constitue pourtant une grave erreur, aux conséquences inadmissibles, en ce qui concerne non seulement la politique fiscale, mais aussi la politique sociale de notre pays. Le financement de l'AVS en serait totalement modifié. Bilan final: une véritable «salade fiscale», dont nous ne pourrions ni ne saurions répondre.

Chacun dans ce pays s'accordera pour reconnaître que l'AVS est une institution sociale importante et qu'elle doit disposer des fonds nécessaires qui lui permettront, à l'avenir également, de verser à nos retraités des rentes convenables. Les mesures appropriées doivent être prises dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, actuellement soumise à l'examen des Chambres fédérales. Il serait faux toutefois que le Parlement puisse désormais – indépendamment de la 10^e révision mais au profit de l'AVS – relever le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires à 7,5%, sans recours à la votation populaire. Cette solution serait d'autant plus absurde que l'évolution démographique ne subit pas de variations soudaines et qu'elle est tout à fait prévisible à moyen et plus long terme. Il serait donc faux de réduire les compétences du peuple et des cantons précisément en ce qui concerne le taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En l'occurrence, on cherche à nous enlever un droit populaire fondamental; nous devons par conséquent y opposer un refus clair et net.

L'atteinte portée aux droits populaires serait double:

- *abandon du caractère temporaire du régime financier*
- *sapement du principe voulant que le taux de l'impôt soit clairement ancré dans la Constitution.*

Cette tentative visant à éviter la consultation populaire obligatoire est inadmissible.

2.6 Fonctionnaires et travaux administratifs supplémentaires

Vu l'augmentation du nombre de contribuables (70 000 env.), le principe de la période de décompte trimestriel prévu dans le projet risque fort d'avoir des effets imprévisibles. Il ne ferait que créer des complications supplémentaires. Rien qu'au niveau fédéral, le surplus de tâches administratives nécessiterait l'engagement de 180 à 200 nouveaux fonctionnaires. Les frais de perception seraient donc très élevés par rapport au rendement.

Pose également problème la limite de chiffre d'affaires minimum de 75 000 francs par an («pour les petites usines hydro-électriques, cette limite de chiffre d'affaires peut être relevée»), respectivement de 250 000 francs par an, pour autant que l'avantage fiscal ne dépasse pas 4000 francs par an.

2.7 Suppléments de recettes non compensés

Le passage au système de la taxe sur la valeur ajoutée créerait un surcroît considérable de recettes pour la Confédération. Il ouvre également la porte à de futures augmentations d'impôts. Le remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par la taxe sur la valeur ajoutée permettrait de renforcer désormais l'importance des impôts indirects. D'un point de vue purement technique, les taux d'impôts peuvent être relevés sans aucun problème dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée. Les tentatives d'introduire un tel système de financement et d'ancrer simultanément les impôts fédéraux directs en abandonnant toute limite temporelle, donc en les laissant continuer d'augmenter, sont toutefois inadmissibles. L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée ne peut être acceptée qu'assortie d'un transfert substantiel des impôts directs (par exemple: impôts sur le revenu) vers les impôts indirects. La Suisse est le seul pays d'Europe à percevoir des impôts directs aux trois échelons de l'Etat (Confédération, cantons et communes). L'adoption du nouveau paquet financier fixerait définitivement dans la Constitution fédérale et ce régime spécial et l'extension des

impôts sur le chiffre d'affaires. Ce système cumulerait ainsi les inconvénients: impôts indirects peu à peu aussi lourds que dans les pays communautaires (14–20%) et maintien d'une imposition directe en moyenne plus élevée.

La taxe sur la valeur ajoutée serait pour beaucoup un nouvel impôt. L'introduction de nouveaux impôts ne peut être acceptée que liée à une réduction d'impôts déjà existants.

3. Mauvaise évolution des impôts fédéraux directs

3.1 Modifications essentielles concernant l'impôt fédéral direct

La modification la plus importante et la plus lourde de conséquences prévue en ce qui concerne l'impôt fédéral direct serait bien l'abandon de toute limitation temporelle de cet impôt sur le revenu, sur les bénéfices et sur le capital. Elle marquerait la fin d'un principe éprouvé, voulant que les impôts directs soient soumis au vote des citoyennes et citoyens au moins une fois tous les dix ans.

La portée qu'aurait une inscription définitive de l'impôt fédéral direct dans la Constitution, avec toutes les conséquences négatives qui en résultent pour le citoyen, est consciemment minimisée par les partisans du projet. Contrairement aux impôts de consommation, l'impôt fédéral direct entre en concurrence avec les impôts des cantons et des communes. Cantons et communes, faut-il le rappeler, tirent une plus grande partie de leurs ressources des impôts sur le revenu et sur la fortune. Or l'état de leurs finances est mauvais, sinon catastrophique. En 1989, leur déficit totalisait 180 millions de francs; leur endettement atteint aujourd'hui 30,1 milliards de francs. Le peuple et les cantons en particulier ne doivent donc pas accorder à la Confédération le droit définitif de prélever un impôt fédéral direct. La suppression de la limitation dans le temps est d'autant plus inacceptable que l'imposition fédérale directe devra être tôt ou tard supprimée. Le régime proposé empêcherait à jamais les cantons de recouvrer l'inégalité de l'imposition directe, qui leur est nécessaire. (cf. annexes 4 et 5).

La limitation dans le temps revêt donc une importance capitale, puisqu'elle oblige Conseil fédéral et Parlement à soumettre l'impôt fédéral direct au vote périodique du peuple. Cette limitation – à condition bien sûr qu'elle demeure dans le nouveau régime financier – permet d'empêcher que la Confédération ne se serve de compétences propres et de durée illimitée en matière fiscale pour pratiquer une politique de dépenses à outrance, sans contrôle du souverain.

Budget 1990/91

	Dépenses mio fr.		Recettes mio fr.		Excédent mio fr.	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Confédération	31 075	33 829	31 732	33 902	657	73
Cantons	40 400	44 500	38 400	41 600	-2000	-2900
Communes ¹⁾)	28 800	31 100	28 200	30 100	- 600	-1000
Ensemble ²⁾)	84 625	92 939	82 682	89 112	-1943	-3827

¹⁾ Estimation

²⁾ Sans les montants comptés à double

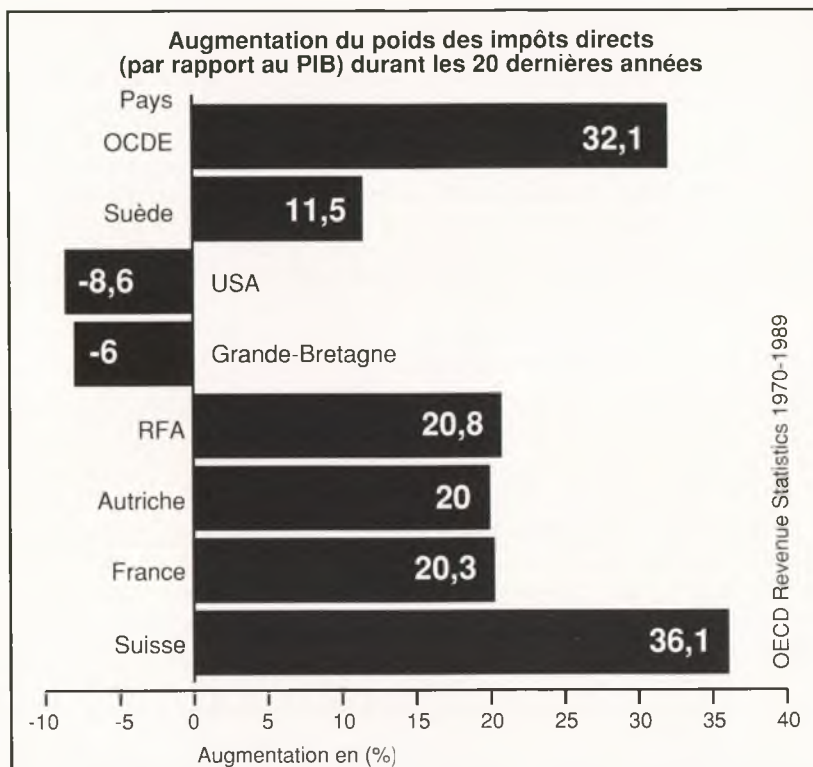
Les fonds disponibles doivent être réduits et limités, car c'est la seule manière de forcer la Confédération à économiser. Plus les sources de recettes sont vastes, moins l'Etat n'a de soucis et plus ses dépenses peuvent être élevées. Le maintien du caractère temporaire s'avère donc primordial et absolument justifié.

La seconde modification importante relative à l'impôt fédéral direct concerne l'imposition des personnes morales. Sur les bénéficiaires des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives serait désormais perçu un impôt proportionnel de 8%, en lieu et place de l'actuel impôt sur le bénéfice régi selon le principe du taux variable en fonction du rendement. Cette modification conduirait à une imposition tendanciellement plus forte des personnes morales. Ce point fait l'objet d'un développement détaillé sous chiffre 3.4.

L'abandon du caractère temporaire de l'impôt fédéral direct va à l'encontre d'une tradition suisse dont les preuves ne sont pourtant plus à faire; il scellerait définitivement les impôts directs sur le revenu et la fortune à un niveau d'ores et déjà plus élevé que la moyenne.

3.2 Charge excessive due au poids des impôts directs

Alors que la part au produit intérieur des impôts sur le revenu et des impôts sur les bénéficiaires (impôts directs) a baissé ou du moins est restée stable au cours des 30 dernières années dans la majorité des pays de l'OCDE, la cote a chez nous presque doublé. En Suisse, les impôts directs globaux correspondent actuellement à 16% du produit intérieur. A titre de comparaison relevons que ce chiffre n'est que de 9% en France, de 12% en Allemagne et au Japon, de 14% aux Etats-Unis. La structure fiscale évolue donc chez nous à contre-courant de la tendance internationale: lié à une intégration économique croissante sur



le plan mondial, ce phénomène entraînera à la longue des inconvénients notables. A cela vient encore s'ajouter le fait que les dépenses cantonales mesurées au produit intérieur accusent une nette tendance à la hausse. Leur financement devra pourtant être assuré par le produit des impôts sur le revenu et des impôts sur les bénéfices, puisque le nouveau régime et la Constitution ne laissent aux cantons aucune place notable en ce qui concerne les autres impôts. La disproportion croissante observée entre les recettes des impôts directs et celles des impôts indirects résulte notamment de l'aménagement progressif du tarif d'imposition appliqué aux personnes physiques: la progression rapide des tarifs provoque en effet une hausse surproportionnée du produit des impôts comparée à l'évolution correspondante des revenus. Cette évolution est encore marquée par les effets de la progression à froid. La courbe de progression, la hauteur des taux limites d'imposition de même que le double assujettissement des bénéfici-

réalisés par les personnes morales ne stimulent pas la productivité. Ce faisant, ils menacent donc notre compétitivité et, pire encore, la volonté même des contribuables de se montrer concurrentiels. En outre, la forte imposition du revenu et de la fortune que connaît notre pays est encore accentuée par le fait que le financement des assurances sociales est étroitement lié au revenu du contribuable. Les taux limites fixés pour l'impôt sur le revenu s'en trouvent donc d'autant plus élevés, ce qui bien entendu compromet encore la volonté d'investir et de produire. En d'autres termes, la charge excessive que représentent les impôts directs réduit considérablement la compétitivité de international. Cela, nous ne pouvons et ne devons pas l'accepter. De plus, toute modification de système se traduit incontestablement par une augmentation de la charge fiscale des contribuables à revenus moyens et supérieurs.

3.3 Suppression d'un droit de contrôle

Conseil fédéral et Parlement se sont prononcés pour la suppression du caractère temporaire de l'impôt fédéral direct, faisant ainsi fi de l'opinion exprimée par d'importantes organisations économiques. Depuis 1938, toutes les propositions de réforme des finances fédérales visant à l'introduction d'une réglementation définitive ancrée dans la Constitution ont été refusées. Ce verdict n'a jamais eu de conséquences négatives; il a au contraire permis l'élaboration de meilleures propositions.

Il se peut qu'en matière de politique fiscale la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement soit relativement réduite en comparaison internationale; néanmoins, le taux de croissance extrêmement élevé de la charge fiscale – à savoir plus de 50% pour les 20 dernières années – prouve que le souverain a donné à l'Etat tous les moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont dévolues. Mais si le caractère temporaire n'avait pas été inscrit dans la Constitution, le Parlement aurait laissé la Confédération multiplier ses activités et le Conseil fédéral aurait alors dû procéder à de constantes augmentations d'impôts.

3.4 L'impôt proportionnel

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) n'a en fait aucun rapport avec l'arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales; rappelons ici que le Conseil fédéral a soumis son message concernant la loi sur l'IFD en 1983 déjà. Seul l'article 68 de ladite loi a été rattaché

au projet de nouveau régime financier durant la dernière phase des délibérations parlementaires; cet article introduit le principe de l'impôt proportionnel et a la teneur suivante: «L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 8 pour cent du bénéfice net». Au cas où le nouveau paquet financier échoue en votation populaire, le barème actuel à trois paliers reste en vigueur (cf. annexe 2, art. 222 LIFD).

Les autres parties de la loi ne dépendent pas du sort que l'on réserve au projet constitutionnel. La composition du projet vient du fait que la gauche politique a demandé l'introduction de l'impôt proportionnel, notamment parce qu'il frappe davantage les banques sur le bénéfice net, ceci en compensation des allègements fiscaux dont devraient bénéficier ces mêmes banques (resp. leurs clients) suite à la révision de la loi sur les droits de timbre.

Cette argumentation ne tient pas. L'impôt proportionnel ne désavantagerait pas uniquement les banques, mais aussi les sociétés d'assurance ainsi que de nombreuses entreprises artisanales et industrielles, dont l'impôt serait pour certaines fortement plus élevé. La suppression de l'impôt sur les investissements (taxe occulte) – due au remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par un système de taxe sur la valeur ajoutée – allégerait sensiblement, il est vrai, la charge fiscale de l'industrie et d'autres domaines de l'économie. Toutefois, tant l'élimination de la taxe occulte que la réduction des droits de timbre ne font que supprimer un désavantage manifeste et grave dont souffrent de nombreux secteurs de l'économie suisse face à la concurrence étrangère. Ces mesures s'imposent de toute urgence; il serait faux d'en faire payer le prix sous forme d'une hausse de l'impôt sur le bénéfice.

L'introduction du taux proportionnel signifie qu'en ce qui concerne l'impôt fédéral direct le bénéfice réalisé par les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives est imposé au taux unique de 8%. Cette mesure pose déjà problème par le simple fait que les cantons continuent de calculer l'impôt d'après l'intensité du rendement, comme le fait actuellement la Confédération sous la forme du système de barème à trois paliers. Ce type d'imposition fonctionne bien depuis plusieurs décennies. En résumé, calculer l'impôt sur la base du rendement a pour effet que le bénéfice d'une entreprise est d'autant moins imposé que les fonds propres engagés pour le réaliser sont importants.

Il est souvent objecté que ce système favorise les entreprises établies disposant de fonds propres importants, alors qu'il pénalise fiscalement celles qui recourent à une grande main-d'œuvre de même qu'il désavantage les nouvelles entreprises dont les fonds propres sont encore modestes. Dans l'intérêt même de l'économie nationale, mieux vaut toutefois traiter avec ménagement les entreprises pourvues de fonds propres suffisants. En périodes de crises économiques, elles résistent

mieux que les entreprises financées au moyen de capitaux essentiellement empruntés. On peut aussi prendre en considération le fait qu'un rendement net de 50 000 fr., par exemple, n'est pas imposé de la même manière s'il est réalisé par une entreprise dont les fonds propres s'élèvent à 1 million de francs que s'il l'est par une entreprise ne disposant que de 100 000 fr. en capital propre (et par là même recourant à une main-d'œuvre plus importante). Il ne faut pas oublier non plus qu'en Suisse les bénéfices distribués par les sociétés de capitaux sont frappés deux fois par l'impôt: une première fois auprès de la société et une seconde fois auprès des actionnaires en tant qu'impôt sur le revenu. Un barème à plusieurs paliers présente l'avantage d'imposer chaque bénéfice pouvant être défini comme rapport du capital propre à un taux plus bas, qu'il soit distribué ou qu'il serve à l'autofinancement de l'entreprise; dans cette mesure, il rapproche quelque peu le traitement fiscal des bénéfices du traitement fiscal des frais d'intérêt. L'impôt sur le capital, qui selon décision des Chambres fédérales est maintenu, ne trouve une certaine justification qu'en rapport avec un impôt sur le bénéfice calculé d'après l'intensité du rendement.

- L'actuel barème à trois paliers compense quelque peu la double imposition des bénéfices auprès de l'entreprise et de l'actionnaire. Chaque part du bénéfice, normalement nécessaire au versement des dividendes, est aujourd'hui grevée d'une charge fiscale moins lourde. Le passage au système de l'impôt proportionnel aggrave la double imposition.
- L'impôt sur le capital étant maintenu, le barème de l'impôt proportionnel mène à une situation paradoxale, car moins l'entreprise gagne plus ses impôts sont élevés (comparés au rendement).
- Un changement de système risque fort d'aggraver l'impôt. Certains pays (notamment la Suède, la Grande-Bretagne, la France, la RFA, les Pays-Bas) allègent en revanche la charge fiscale directe des personnes morales. Au cours des cinq dernières années, différents Etats ont considérablement baissé les impôts frappant le bénéfice net des sociétés.

En outre, la plupart des pays membres de la Communauté européenne ont réduit, voire complètement supprimé la double imposition économique. Dans le cadre de l'actuelle harmonisation fiscale, les Chambres fédérales n'ont cependant pas réussi à prendre en considération – ne serait-ce qu'approximativement – ce postulat essentiel de l'économie suisse. L'introduction du barème proportionnel ne ferait qu'empirer la situation présente, puisque seuls les intérêts dus sur capitaux empruntés mais non les coûts liés aux fonds propres pourraient être déduits fiscalement.

Enfin, pour ce qui est des nouvelles entreprises, il paraît peu probable qu'elles réalisent tout de suite d'importants bénéfices et par la même soient frappées d'une charge fiscale proportionnellement élevée, si tant est qu'elles possèdent le statut juridique de personne morale. Au cas où leur activité nécessite de gros investissements en capitaux, les fonds dont elles disposent seront pour la majorité empruntés. Les intérêts dus étant déductibles à titre de frais, le bénéfice imposable diminue également.

Une analyse approfondie – qui ne s'articule pas uniquement autour de quelques mots-clés! – montre bien que le système actuel, où le calcul de l'impôt se fonde sur l'intensité du rendement, se révèle de loin plus performant qu'un système d'impôt proportionnel: il serait donc absurde d'abandonner le premier pour le second.

3.5 Résumé

L'introduction de l'impôt fédéral direct (IFD) dans le projet de nouveau régime des finances fédérales joue un rôle essentiel. L'article proposé prévoit – pour la première fois depuis 1940 – l'inscription définitive et dépourvue de tout caractère temporaire de l'IFD dans la Constitution. Et cela, bien qu'en matière de politique fiscale l'une des tâches primordiales de la Suisse consiste désormais à réduire le poids excessif que représentent les impôts directs. L'adoption du paquet fiscal rendrait toute concrétisation de la formule «les impôts directs aux cantons et aux communes – les impôts indirects à la Confédération» impossible. Rien ne justifiait que l'on traite la question du barème concernant l'impôt sur le bénéfice des personnes morales dans le cadre du projet de nouveau régime financier ni que l'on introduise l'impôt proportionnel dans le nouveau paquet fiscal. Refuser l'ensemble du projet permettra de conserver le barème à trois paliers, en vigueur dans la majorité des cantons.

4. Révision de la loi fédérale sur les droits de timbre

4.1 Principales modifications

La révision de la loi fédérale sur les droits de timbre touche les trois types de droits de timbre, à savoir:

- les droits d'émission (perçus lors de l'acquisition de droits de participation suisses, de parts sociales de sociétés coopératives, de parts de fonds de placement)
- les droits de négociation (perçus sur le commerce de titres, tel qu'il s'effectue principalement à la bourse)
- les droits sur les primes d'assurance.

La réforme des droits de timbre vise à renforcer la compétitivité internationale de la place financière suisse et plus particulièrement à lutter contre l'attractivité exercée par les places étrangères, notamment pour ce qui est du commerce de titres. Les modifications proposées occasionneraient bien sûr des pertes de recettes, que doit – en partie du moins – compenser l'introduction de nouveaux droits de timbre. Et c'est là que le bât blesse, même si l'on ne peut que se féliciter des mesures d'allègements prévues.

Il s'agit en l'occurrence des mesures suivantes:

- suppression des droits frappant les stocks commerciaux: désormais, les commerçants de titres professionnels doivent pouvoir vendre les titres appartenant au «stock commercial» sans plus devoir acquitter de droits de timbre.
- suppression des droits frappant les euro-émissions: l'émission d'obligations et d'actions étrangères libellées en monnaie étrangère doit être exemptée de tout droit de timbre. Cette suppression du droit de négociation frappant actuellement les euro-émissions s'impose de toute urgence et doit permettre au commerçant de titres suisse de devenir compétitif sur un marché très disputé dans le monde entier.
- allègement des droits d'émission sur les papiers monétaires: les obligations étrangères d'une durée de douze mois au maximum doivent être désormais exemptées de tout droit d'émission et de négociation. L'exonération des papiers monétaires étrangers doit permettre d'accroître l'attrait de la Suisse pour ce type de transactions.
- suppression des droits de négociation sur les opérations «étranger/étranger»: l'intervention comme intermédiaire d'un commerçant de

titres suisse dans une opération entre deux parties contractantes étrangères doit désormais être exempté d'impôt. L'actuel droit de négociation perçu sur l'entremise de titres entre banques ou brokers étrangers doit également disparaître.

Les pertes de recettes dues aux allègements prévus seraient néanmoins partiellement compensées par l'introduction de nouveaux droits de timbre.

En l'occurrence, le projet prévoit plus particulièrement d'instituer:

- un droit d'émission sur les obligations suisses
- un droit d'émission sur les papiers monétaires suisses
- une nouvelle définition de la notion de «commerçant de titres»
- un droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie.

Les mesures compensatoires envisagées reportent l'assujettissement sur d'autres opérations et créent de nouvelles complications, à leur tour facteurs de distorsions.

4.2 Allègement insuffisant de la place financière suisse

Les allègements prévus dans le domaine des droits de timbre s'imposent certes de toute urgence et vont dans la bonne direction. Il convient en effet d'ajuster des conditions fiscales prévalant en Suisse à celles des places financières européennes. Néanmoins, la révision proposée ne satisfait que partiellement aux exigences. Alors que le projet de directive CE du 14 avril 1987 prévoit de supprimer tout droit de timbre sur la négociation de titres et de réduire à 1% les droits perçus sur les papiers émis en vue de se procurer un capital de prêt, la Suisse veut continuer d'imposer la recherche de fonds au taux de 3%. Même si les questions fiscales débattues dans le cadre des discussions sur l'Espace économique européen (EEE) ne font pas partie de l'acquis communautaire, cet aspect exigeait une meilleure prise en compte, puisqu'il en va de notre compétitivité internationale face aux places financières européennes. Il aurait en particulier fallu réduire le droit d'émission s'élevant à 3% perçu sur le capital-actions.

4.3 Réintroduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie

Le droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie a été supprimé lors de la révision totale de la loi fédérale sur les droits de timbre en 1973, après l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel 34^{quater} alinéa 6,

exigeant de la Confédération qu'elle encourage la prévoyance individuelle notamment par des mesures fiscales. La nouvelle révision prévoit certes d'abolir les droits de timbre dans le secteur bancaire, mais veut en contrepartie réintroduire le droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie avec un taux de 2,5%. La constitutionnalité de cette mesure paraît néanmoins plus que douteuse, vue la disposition mentionnée précédemment. A relever que l'impôt ne frapperait pas les assureurs, mais les preneurs d'assurance pratiquant la prévoyance individuelle pour répondre à leurs responsabilités personnelles.

Limitier le droit de timbre aux primes de l'assurance-vie impliquerait, juridiquement parlant, que l'épargne bancaire bénéficie d'un traitement fiscal différent de l'épargne réalisée sous forme d'assurance. L'imposition préalable d'une partie des primes d'assurances privées sur la vie créerait une grave distorsion de concurrence au détriment des assureurs. Ce que ne peut réfuter le Conseil fédéral en arguant que les rendements des assurances-vie susceptibles de rachat ne sont pas soumis à l'impôt, puisque le fisc tend de plus en plus à assujettir également ces recettes (que l'on pense ici à l'imposition des excédents d'assurances-capital susceptibles de rachat à dépôt unique, telle que statuée dans différents cantons ou encore dans la nouvelle loi sur l'impôt fédéral direct).

L'introduction du droit de timbre dans le but de saigner les adeptes de l'épargne sous forme d'assurance paraîtrait d'autant plus choquante qu'elle pénaliserait la prévoyance individuelle suivant le type d'assurance choisi – assurances au reste équivalentes. L'assurance-vie n'est pas uniquement une forme d'épargne privilégiée des nantis, mais continue de revêtir une importance essentielle sur le plan politico-social. Chacun ne peut pas en effet cotiser à une forme de prévoyance professionnelle ou liée bénéficiant d'un avantage fiscal: il suffit de penser ici aux personnes n'exerçant aucune activité lucrative et plus particulièrement aux ménagères – pour lesquelles la prévoyance se révèle néanmoins tout aussi nécessaire en cas de décès ou d'invalidité. Seraient également frappés les chefs de petites et moyennes entreprises qui ne peuvent ou ne veulent lier les fonds économisés dans le 2^e ou le 3^e pilier, mais les investissent dans une assurance-vie mixte, afin de pouvoir le cas échéant les utiliser comme moyen de crédit.

La réintroduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie limiterait forcément les possibilités qu'a le particulier d'aménager sa prévoyance individuelle tant en fonction de ses propres besoins qu'à sa convenance. Elle serait de plus nettement antisociale, puisque le droit de timbre frapperait tous les contrats d'assurance privée sur la vie, alors que l'ancien droit libérait de l'impôt les primes versées pour un montant assuré inférieur à 5000 francs.

Enfin, l'introduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie va clairement à l'encontre des efforts de la CE visant à supprimer l'ensemble des impôts sur les transactions juridiques. Une fois le marché intérieur communautaire achevé, un droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie créerait une distorsion de concurrence aux dépens de notre pays et provoquerait l'exode de ces assurances à l'étranger, puisque les assurances suisses sur la vie conclues par des personnes domiciliées à l'étranger seraient également soumises à l'impôt.

Une réintroduction du droit de timbre sur les paiements de primes pour assurances privées sur la vie serait donc

- antisociale, car elle frapperait avant tout les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et par là même ne pouvant s'assurer dans le cadre de la prévoyance professionnelle ni dans celui de la prévoyance liée au bénéfice d'un avantage fiscal;
- juridiquement injuste et anticompetitive, puisque l'épargne bancaire réalisée au titre de la prévoyance individuelle serait libérée de l'impôt alors que les assurances-vie y seraient assujetties;
- non eurocompatible, puisqu'elle irait clairement à l'encontre des mesures communautaires visant à abolir tout impôt sur les transactions juridiques.

Le droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie a été supprimé en 1973, par souci de ne pas pénaliser fiscalement la prévoyance individuelle privée. Par crainte de perdre des recettes, la Confédération veut aujourd'hui réintroduire cet impôt et frapper ainsi les assurés organisant eux-mêmes leur prévoyance d'une charge supérieure à 100 millions de francs par an; cette mesure toucherait avant tout les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et n'ayant donc pas accès à la prévoyance professionnelle liée.

5. Les inconvénients du nouveau régime financier

L'actuel régime des finances fédérales ne donne sans doute pas satisfaction en tout point. Appliqué depuis 1983, il n'a subi aucune révision fondamentale et ne répond certainement plus tout à fait aux exigences modernes. Quelques adaptations ont néanmoins été effectuées: citons pour exemple la suppression des effets de la progression à froid réalisée dans le cadre de l'impôt fédéral direct sous la pression d'une initiative populaire.

En dépit de certains défauts, l'actuel régime financier reste de loin préférable au nouveau paquet proposé. Exception faite des recettes toujours croissantes de la Confédération et de la charge excessive des impôts fédéraux directs, le maintien du régime actuel présente toutefois deux points particulièrement gênants:

- conserver le régime actuel implique tout d'abord que l'on maintienne la taxe occulte (imposition des biens d'investissement et moyens d'exploitation); cette taxe pénalise fortement les entreprises industrielles dont l'équipement s'avère coûteux comme c'est le cas pour l'industrie des machines ou les imprimeries;
- conserver le régime actuel implique ensuite que l'on ne procède pas aux allègements, pourtant absolument nécessaires, des droits de timbre; ces allègements revêtent une importance capitale tant pour la place financière suisse que pour les clients des banques.

La suppression de la taxe occulte et l'allègement des droits de timbre représentent sans aucun doute des objectifs essentiels, qu'il est regrettable de ne pouvoir atteindre à court terme vu le lien fâcheux établi entre les différents projets fiscaux. Mais des solutions rapides existent aussi en la matière (voir sous chiffre 6).

Certes, notre économie d'exportation aurait tout à gagner de l'élimination de la taxe occulte comme d'un ajustement des conditions fiscales prévalant en Suisse à celles des places financières étrangères; néanmoins les inconvénients liés au projet de nouveau régime sont si graves, que la réalisation de ces deux postulats doit être mise de côté.

Les défauts et inconvénients du nouveau paquet fiscal ont fait l'objet d'un examen détaillé dans les chapitres ci-devant. Nous les résumerons comme suit:

- *L'inconvénient majeur du projet réside dans l'augmentation de la part des dépenses de la Confédération au produit intérieur brut et par conséquent de la charge fiscale.*
- *L'abandon du caractère temporaire de l'impôt fédéral direct – impôt qui ne devrait plus désormais être régulièrement soumis au vote du peuple et des cantons – est inadmissible.*

- *L'altération du principe voulant que le taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires soit ancré dans la Constitution représente lui aussi un danger.*
- *Les allégements fiscaux prévus dans le cadre de la révision des droits de timbre sont insuffisants.*
- *Enfin, la réintroduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie est inacceptable.*

De plus, relevons une fois encore que l'impôt sur le chiffre d'affaires proposé et tant vanté pour son caractère prétendument «eurocompatible» ne ferait que singulariser davantage notre pays. Il suffit de parcourir le message du Conseil fédéral du 5 juin 1989 «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», sous chiffre 51 (pages 77–83), pour se rendre compte qu'il y a des lieues entre la taxe sur la valeur ajoutée qu'il nous propose aujourd'hui et le modèle de la Commission des CEE. Adopté le 7 août 1987 déjà, le modèle communautaire prévoit en effet un système ne comprenant plus que deux taux: un taux normal situé dans une fourchette allant de 14% à 20% et un taux réduit situé dans une fourchette allant de 4% à 9%.

L'actuel régime financier n'arrivera à échéance qu'en 1994; Conseil fédéral et Parlement ont donc suffisamment de temps pour soumettre au peuple suisse un projet acceptable.

6. Le bon choix

Si le refus du projet de nouveau régime financier s'impose impérieusement, la solution satisfaisante n'en est pas pour autant trouvée. Le danger de voir augmenter encore la quote-part de l'Etat demeure. Les lacunes du régime actuel, notamment l'imposition des biens d'investissement et des moyens d'exploitation appelée taxe occulte, ne sont aucunement supprimées. Il ne s'agira donc pas, une fois le présent paquet fiscal rejeté, de se croiser les bras; il faudra au contraire se mettre immédiatement à l'œuvre et élaborer – avant la fin 1994, échéance du régime en vigueur – un nouveau projet susceptible d'obtenir l'assentiment d'une majorité de citoyennes et citoyens.

Certains hommes politiques voudraient maintenant faire croire au peuple suisse que l'échec du projet en votation populaire aurait des conséquences quasi catastrophiques. Les mêmes avertissements ont

déjà été donnés par le passé sans que le refus du projet par le peuple n'ait toutefois engendré l'apparition du moindre inconvénient. Le rejet des deux projets de taxe sur valeur ajoutée, en 1977 et en 1979, a même permis d'entrer dans une phase de consolidation des finances fédérales, où l'accroissement des dépenses a provisoirement subi un net ralentissement. Ainsi l'échec du nouveau paquet financier en votation populaire ne déclencherait-il lui non plus aucune catastrophe. Voter NON le 2 juin 1991, c'est tout simplement ouvrir la voie à une véritable réforme des finances fédérales.

6.1 Points essentiels d'un nouveau régime financier

Le nouveau régime financier inscrit dans la Constitution doit être axé sur l'avenir. Pour ce faire, il doit en tous les cas répondre aux exigences suivantes:

- La ligne directrice doit consister à rétablir l'équilibre entre impôts directs et indirects. Une extension des impôts de consommation n'est envisageable que liée à une baisse correspondante du poids des impôts sur le revenu et la fortune. Le nouveau régime devrait en outre s'articuler autour d'un principe fondamental voulant que les impôts directs demeurent réservés aux cantons, tandis que la Confédération se procure les recettes nécessaires par le biais d'impôts indirects.
- La suppression de l'impôt fédéral direct justifierait un remaniement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, pour procurer des recettes compensatoires à la Confédération sans aggraver la charge globale des contribuables. L'extension à certains services doit aussi permettre de supprimer la taxe occulte.
- Le nouveau régime financier devrait garantir la stabilisation et le non-accroissement de la part des dépenses de l'Etat au produit intérieur brut. Il ne doit en aucun cas créer des recettes supplémentaires inhérentes au système.

6.2 Révision de la loi fédérale sur les droits de timbre

Si l'actuel projet renonçait à la réintroduction du droit de timbre sur les primes de l'assurance-vie ainsi qu'à la perception d'un droit d'émission sur les obligations suisses, la révision de la loi fédérale sur les droits de timbre – révision par ailleurs absolument nécessaire – pourrait être rapidement expédiée. Rappelons en effet que les adversaires du nouveau paquet financier ne contestent nullement la nécessité de cette révision.

Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales

du 14 décembre 1990

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 5 juin 1989, arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., introduction, et 2^e al.

¹ La Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité de la surtaxe prévue au 2^e alinéa comme il suit:

² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où la part de l'impôt sur les huiles minérales ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées au 1^{er} alinéa.

Art. 41^{ter} al. 1, 2, 3, 3^{bis} et 4

¹ La Confédération peut en outre percevoir les impôts suivants:

- a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. Des impôts de consommation spéciaux sur le chiffre d'affaires et l'importation de marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;
- c. Un impôt fédéral direct.

² Les chiffres d'affaires que la Confédération frappe d'un impôt selon le 1^{er} alinéa, lettres a et b, ou qu'elle déclare exonérés, ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

³ L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1^{er} alinéa, lettre a, peut frapper les transactions en marchandises et les prestations, ainsi que les importations. L'impôt s'élève au plus à 6,2 pour cent.

^{3bis} Dans la mesure où, en raison de l'évolution démographique, le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité n'est plus assuré, le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires peut, pour le garantir, être relevé temporairement de 1,3 point au plus par un arrêté fédéral sujet au référendum.

⁴ Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre b, peuvent frapper:

- a. Le pétrole, d'autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage ainsi que les carburants qui proviennent d'autres matières (impôt sur les huiles minérales et surtaxe prévue à l'art. 36^{ter});
- b. La bière; la charge totale qui grève la bière proportionnellement à son prix et qui comprend l'impôt sur la bière, les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires, demeure en l'état du 31 décembre 1970;
- c. Les automobiles et leurs composants; le législateur peut intégrer l'impôt sur les pièces détachées à l'impôt sur les automobiles.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 8

Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1990 à l'impôt fédéral direct restent en vigueur.

Art. 9

¹ En dérogation à l'article 41^{ter}, 6^e alinéa, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires en vertu de l'article 41^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, et 3^e alinéa. Ces dispositions d'exécution restent valables jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution.

² En édictant les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral observe les principes suivants:

- a. Sont assujetties à l'impôt les entreprises qui effectuent sur territoire suisse les transactions suivantes (consommation particulière comprise):
 1. Transactions portant sur des marchandises, sauf l'eau amenée par conduites, le bois de feu, les nouvelles énergies renouvelables (en particulier l'énergie solaire, la chaleur ambiante, l'énergie géothermique, le biogaz et les autres biomasses, de même que l'énergie éolienne);
 2. Travaux exécutés à titre professionnel sur des marchandises, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle;

3. Cession à titre onéreux de marchandises pour l'usage ou la jouissance;
 4. Transport et entreposage de marchandises, ainsi que prestations des maisons d'expédition;
 5. Travaux d'architectes et d'ingénieurs;
 6. Prestations des entreprises générales de construction;
 7. Mise à disposition de main-d'œuvre pour des prestations soumises à l'impôt;
 8. Prestations en matière de publicité ou d'information sans but publicitaire;
 9. Cession ou mise à disposition, en vue de leur usage, de brevets, marques, échantillons, modèles et autres biens immatériels analogues, à l'exception des droits d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques, pour autant qu'ils ne se rapportent pas à des prestations au sens des chiffres 5 ou 8;
 10. Mesures, mensurations, enquêtes, travaux de recherche et de développement en vue de la fabrication de marchandises, de la construction d'ouvrages ou de la création de biens immatériels au sens du chiffre 9;
 11. Conseils, expertises et représentation en matière juridique, financière, économique et organisationnelle; authentification d'actes juridiques, en particulier par des notaires privés ou publics; gestion de fortune; tenue de comptabilité pour des tiers et révision comptable;
 12. Prestations dans le domaine du traitement électronique de l'information;
 13. Prestations de l'hôtellerie et de la restauration;
 14. Prestations dans le domaine de la coiffure et des soins esthétiques;
 15. Transport de personnes;
 16. Prestations des agences de voyages;
- b. Sont en outre imposables l'importation de marchandises ainsi que l'acquisition de prestations de services au sens de la lettre a, lorsque celles-ci proviennent de l'étranger et que le montant de leur acquisition est supérieur à 10 000 francs par an;
- c. Ne sont pas assujetties à l'impôt grevant les transactions effectuées sur territoire suisse:
1. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel provenant de transactions au sens de la lettre a n'est pas supérieur à 75 000 francs; cette limite peut être relevée pour les petites usines hydro-électriques;
 2. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel provenant de transactions au sens de la lettre a n'est pas supérieur à

- 250 000 francs, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant restant ne dépasse pas régulièrement 4000 francs par année;
3. Les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs et viticulteurs livrant exclusivement des produits provenant de leur propre exploitation;
 4. Les marchands de bétail;
 5. Les artistes-peintres et les sculpteurs pour les œuvres d'art qu'ils ont créées personnellement;
- d. Sont exonérées de l'impôt:
1. L'exportation de marchandises et les prestations destinées à l'étranger;
 2. Les prestations de services qui vont de pair avec l'exportation et le transit de marchandises;
- e. L'impôt s'élève:
1. A 1,9 pour cent sur les transactions portant sur les marchandises suivantes, qui peuvent être définies de manière plus précise, ainsi que sur leur importation:
 - denrées alimentaires solides et liquides, à l'exclusion des boissons alcooliques;
 - bétail, volailles, poissons;
 - céréales
 - semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, boutures, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et arrangements similaires;
 - fourrages, acides destinés à l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes;
 - médicaments;
 - journaux, revues, livres et autres imprimés définis par le Conseil fédéral;
 2. A 6,2 pour cent sur les transactions et l'importation portant sur d'autres marchandises, ainsi que sur les autres prestations soumises à l'impôt;
 3. A 4 pour cent pour les prestations de l'hôtellerie et de la restauration durant les 5 premières années dès l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution du présent arrêté;
- f. L'impôt se calcule sur la contre-prestation sans l'impôt dû sur la transaction et, lorsqu'il n'y a pas de contre-prestation ou qu'il s'agit d'une importation, sur la valeur de la marchandise ou de la prestation;
- g. Si le contribuable destine les marchandises, constructions, terrains ou prestations à des transactions au sens de la lettre a

effectuées en Suisse ou à l'étranger, il peut déduire dans son décompte à titre d'impôt préalable:

1. L'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables et
 2. L'impôt payé lors de l'importation de marchandises ou pour l'acquisition de prestations de services en provenance de l'étranger;
si le contribuable effectue des transactions en Suisse ou à l'étranger portant sur des produits agricoles, sylvicoles, horticoles ou viticoles qu'il a acquis d'entreprises non assujetties en vertu de la lettre c, chiffres 3 et 4, il peut déduire 1,9 pour cent du prix à titre d'impôt préalable;
- h. La période de décompte de l'impôt et de la déduction de l'impôt préalable est, en règle générale, le trimestre civil;
- i. Le Conseil fédéral peut:
1. Autoriser, dans certains cas, l'assujettissement volontaire ou le paiement volontaire de l'impôt pour d'autres transactions que celles mentionnées à la lettre a, avec droit à la déduction de l'impôt préalable;
 2. Régler spécialement l'imposition des transactions effectuées sur territoire suisse sur des marchandises déjà grevées d'une charge spéciale et l'importation de ces marchandises;
 3. Régler spécialement l'imposition des transactions effectuées sur territoire suisse sur l'or monnayé et l'or fin;
 4. Ordonner des simplifications s'il n'en résulte ni modifications importantes des recettes fiscales (surplus ou pertes), ni distorsions notables des conditions de concurrence, ni complications excessives des décomptes d'autres contribuables;
- k. Le Conseil fédéral peut décider que la réglementation spéciale relative à la punissabilité des entreprises, prévue à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, ... s'applique aussi au cas où une amende supérieure à 5000 francs entre en ligne de compte.

³ Le Conseil fédéral assure la transition entre le régime actuel et le nouveau régime. Il peut également limiter, durant une période restreinte à compter de l'entrée en vigueur du nouveau régime, la déduction de l'impôt préalable grevant les biens d'investissement.

Art. 9^{bis}

¹ Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1990 à l'impôt sur la bière restent en vigueur.

² Le Conseil fédéral fixe l'impôt sur la bière de manière à ce que la charge totale prévue à l'article 41^{ter}, 4^e alinéa, lettre b, soit maintenue.

Art. 9^{ter}

Le Conseil fédéral fixe l'impôt sur les tabacs manufacturés de manière à ce que la charge totale grevant ce produit demeure en l'état du 31 décembre 1990.

Art. 16

Sous réserve d'une modification par le législateur, la surtaxe sur les huiles minérales utilisées comme carburant s'élève à 30 centimes par litre.

III

Les dispositions du régime financier actuel demeurent en vigueur jusqu'à l'entrée en force des dispositions d'exécution du présent arrêté.

IV

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

V

¹ Le présent arrêté ne peut entrer en vigueur qu'en relation avec la modification du 14 décembre 1990 de la loi fédérale sur les droits de timbre et l'introduction de l'imposition proportionnelle des personnes morales selon l'article 68 de la loi sur l'impôt fédéral direct.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Extrait de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

du 14 décembre 1990

Chapitre 2: Calcul de l'impôt

Section 1: Sociétés de capitaux et coopératives

Art. 68

L'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 8 pour cent du bénéfice net. (L'article 222 est réservé.)

Titre cinquième: Référendum et entrée en vigueur

Art. 222

¹ En cas de refus par votation populaire de l'arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales ou de refus de modification de la loi fédérale sur les droits de timbre (89.041), l'article 68 n'est pas applicable.

² En pareil cas, les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives doivent payer pour une année fiscale sur le bénéfice net:

un impôt de base de 3,63 pour cent;

une surtaxe de 3,63 pour cent sur la partie du bénéfice net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du bénéfice net qui excède 2000 francs;

une autre surtaxe de 4,84 pour cent sur la partie du bénéfice net qui excède un rendement de 8 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieurs à 50 000 francs, sur la partie du bénéfice net qui excède 4000 francs.

³ Dans tous les cas, l'impôt est limité à 9,8 pour cent du bénéfice net total.

⁴ Le rendement, au sens du 2^e alinéa, est la proportion exprimée en pour cent entre le bénéfice net imposable et le montant moyen du capital-actions ou du capital social versé et des réserves durant l'exercice clos au cours de la période de calcul.

Aperçu des taux de TVA appliqués en Europe (1. 1. 1991)

	Taux normal	Taux articles de luxe
Allemagne	14%	
Autriche	20%	32%
Belgique	19%	25/33 %
Danemark	22%	
Espagne	12%	33%
France	18,6%	22%
Grande-Bretagne	15%	
Grèce	18%	36%
Irlande	23%	
Italie	19%	38%
Luxembourg	12%	
Pays-Bas	18,5%	
Portugal	17%	30%

Rétrospective 1983–1991

Les comptes des collectivités publiques ont évolué comme suit depuis 1983:

	Confédération mio. fr.	Cantons mio. fr.	Communes mio. fr.	Ensemble mio. fr.
Compte 1983	– 855	– 733	– 318	–1442
Compte 1984	– 448	– 262	55	– 655
Compte 1985	– 696	262	141	– 293
Compte 1986	1968	388	200	2556
Compte 1987	1041	506	300	1847
Compte 1988	1248	446	300	1994
Compte 1989	885	– 183	– 500 ¹⁾	202 ¹⁾
Budget 1990	657	–2000	– 600 ²⁾	–1943 ²⁾
Budget 1991	73	–2900	–1000 ²⁾	–3827 ²⁾

1) Chiffres provisoires

2) Estimations

*Budgets cantonaux*Compte de fonctionnement¹⁾

Excédent de recettes / Excédent de dépenses (–)

	Budget 1991	Budget 1990	Compte 1989
ZH	–199,3	– 33,3	63,7
BE	–122,7	–168,7	8,0
LU	– 55,5	– 18,8	27,6
UR	1,8	1,6	2,5
SZ	– 13,7	– 11,3	22,1
OW	– 2,7	– 0,5	0,2
NW	– 6,1	– 2,9	0,3
GL	– 5,1	– 1,2	0,4
ZG	– 7,5	– 9,9	25,8
FR	– 1,7	75,9	104,4
SO	– 17,6	– 13,4	15,5
BS	20,6	70,3	176,4
BL	– 17,1	45,4	114,9
SH	– 10,5	– 1,9	0,1
AR	– 6,0	– 4,0	0,1
AI	– 1,1	0,1	0,7
SG	– 26,5	– 22,5	25,0
GR	25,1	2,1	48,6
AG	– 56,7	– 58,9	82,3
TG	– 36,9	– 21,6	9,3
TI	– 21,9	– 9,6	138,3
VD	–163,4	– 96,0	13,9
VS	– 8,1	– 51,9	52,4
NE	– 1,2	– 22,6	– 2,6
GE	–254,4	3,2	– 74,3
JU	– 13,2	– 3,3	1,1

¹⁾ FR, BS: compte financier / SG, AG, VD: compte ordinaire