

Message à l'appui de la réforme des finances fédérales 1978

du 15 mars 1978

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message à l'appui de la réforme des finances fédérales 1978:

- a. le projet portant modification des dispositions ordinaires et transitoires de la constitution fédérale concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct;
- b. le projet portant modification de la loi sur l'impôt anticipé (maintien du taux majoré de 35%);

en vous proposant de les approuver.

Nous saisissons cette occasion de vous présenter, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

15 mars 1978

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ritschard
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Des finances publiques saines sont une condition essentielle de la prospérité de l'Etat, de la société et de l'économie. Le présent message rappelle, dans son chiffre premier, quelles mesures ont été prises avant et après le 12 juin 1977 pour infléchir la croissance des dépenses de la Confédération. Bien que celles-ci (le plan financier du 9 février 1977, la loi fédérale du 5 mai 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales [loi sur les économies], ainsi que le nouveau régime financier voté dans la seconde moitié de 1977) aient contribué à améliorer considérablement les budgets de 1978 à 1981, nous avons à nouveau examiné, au cours de la planification financière, toute une série de compressions possibles. Le nouveau plan financier montre que les dépenses peuvent encore être réduites de l'ordre de 500 millions de francs par an. En outre, ces compressions se situent dans un cadre qui permet à la Confédération de remplir ses tâches en matière de sécurité sociale, de défense nationale et dans les autres domaines, ainsi que d'augmenter en chiffres réels les dépenses investissement et d'améliorer la relation entre les dépenses pour ses besoins propres et celles pour les transferts en faveur de la première catégorie. D'autres compressions ne pourraient être envisagées qu'en portant atteinte à l'édifice constitutionnel et législatif en vigueur, si bien que pour combler les lacunes subsistantes, il convient de chercher des voies nouvelles. C'est pourquoi la fin du chiffre premier esquisse, en quelques explications schématiques, les premières réformes à envisager en vue d'améliorer la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il n'est cependant pas encore nécessaire de prendre des décisions à ce sujet.

Pour permettre au budget de la Confédération de retrouver son équilibre dès 1981, il est indispensable de créer des recettes supplémentaires. Le point central de ce message, traité au chiffre 2, est le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires, dont

les modalités ont été considérablement tempérées par rapport au projet de 1976. En matière d'impôt fédéral direct, des réformes sont tout aussi indispensables et il convient de compenser les effets de la progression à froid, en tout cas partiellement, tout en répartissant mieux, d'autre part, le poids des charges réelles. Cette matière fait l'objet du chiffre 3. Enfin, le taux de 35 pour cent de l'impôt anticipé, en vigueur jusqu'en 1979, doit pouvoir être maintenu au-delà de cette date en modifiant la loi régissant cet impôt (ch.4).

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Nous n'avons pas encore réussi à asseoir les finances fédérales sur des bases solides et durables. L'impasse budgétaire n'a fait que croître depuis 1971 en même temps que la dette totale de la Confédération passait de 7 à 17 milliards de francs. Et nous nous approchons de 1982, année où le régime financier actuel arrivera à échéance.

Le régime financier que le peuple et les cantons ont rejeté le 12 juin 1977 (FF 1976 III 1553) visait, au moyen d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 10 % et d'allègements substantiels de l'impôt fédéral direct, à rééquilibrer dès 1979 le budget de la Confédération qui avait d'ailleurs déjà été profondément réaménagé conformément au plan financier du 9 février 1977 (FF 1977 I 908 ss) et en vertu de la loi sur les économies du 5 mai 1977 (RO 1977 2249).

Mais de sérieux efforts avaient déjà été entrepris au préalable en vue de freiner l'accroissement des dépenses. Ces efforts débouchèrent sur:

- la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.01), qui prévoyait de nouveaux instruments de planification financière (plafonds de dépenses) et un blocage des effectifs du personnel;
- une série d'arrêtés du 31 janvier 1975 sur les économies (RO 1975 177), qui avaient trait en particulier aux dépenses de personnel, aux subventions et aux dépenses militaires;
- le message complémentaire au budget de 1977, qui proposait de nouvelles réductions en matière de subventions.

L'amélioration que ces mesures ont entraînée pour le budget peut être évaluée pour la période 1979 à 1981 à environ 2,8 à 3,8 milliards de francs par an, compte tenu, il va sans dire, des correctifs qu'il y aura peut-être lieu d'apporter à ces estimations si les prévisions économiques devaient être rectifiées et si le renchérissement devait évoluer différemment. Il sied de relever que les dépenses de la Confédération ont connu en moyenne, de 1960 à 1976, une croissance supérieure à celle du produit national brut (PNB), alors qu'on observe depuis lors le phénomène inverse qui se poursuivra d'ailleurs ces prochaines années, si l'on se réfère à l'augmentation estimée du PNB. Comme d'autre part la proportion des dépenses de transfert et les subventions marquent de nouveau pour la première fois une tendance générale à la baisse - quand bien même certains secteurs (notamment la prévoyance sociale et l'enseignement) connaissent toujours des taux de progression élevés imputables à la nature intrinsèque des tâches en question - il a été possible d'éliminer dans une large mesure, déjà avant le 12 juin 1977, l'un des principaux facteurs à l'origine de l'évolution divergente des dépenses et des recettes.

Le rejet de la TVA à 10 pour cent n'a cependant pas permis de mettre en route les réformes envisagées. Si l'on n'avait pas pris d'autres dispositions, les excédents de dépenses annuels auraient passé de 2,1 milliards en 1978 à 2,7 milliards en 1981. Or, aucun impératif politique ou économique n'autorise à abandonner l'évolution à son cours. C'est pourquoi nous vous avons déjà soumis dans notre message du 24 août 1977 (FF 1977 II 1419 ss) les premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération, que vous avez adoptées en octobre et décembre de la même année. Nous avons déjà émis dans ce message quelques considérations sur les mesures à prendre ultérieurement et qui se résumaient dans l'alternative suivante: soit un assainissement progressif des finances fédérales - impliquant en particulier une nouvelle hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) si fortement critiqué dans la campagne

précédant le scrutin - soit un nouveau projet de TVA mais à taux réduit. Mais quelle que soit la variante choisie, le verdict clair et net du peuple nous obligeait à réduire encore les dépenses de la Confédération.

12 Aspects économiques

L'assainissement durable des finances fédérales est une entreprise de longue haleine. Plus la dette s'alourdit, plus s'accroît le service des intérêts et se rétrécit la marge de manœuvre disponible pour la réalisation des tâches futures. Tout comme l'économie privée ou le simple citoyen, les pouvoirs publics sont contraints de s'adapter aux nouvelles conditions de la croissance et de remédier à temps aux déficiences structurelles de leurs budgets.

La prospérité de l'Etat, de la société et de l'économie repose nécessairement, à long terme, sur des finances publiques saines et équilibrées. Si les soubresauts conjoncturels peuvent sans doute retarder la réalisation de cet objectif, ils ne devraient pas nous amener à relâcher nos efforts dans ce sens. En raison même de l'incertitude des perspectives conjoncturelles à court terme relatives à la croissance et au plein emploi, il faut absolument s'employer à rééquilibrer les finances fédérales tant à moyen qu'à long terme. Ce n'est qu'à cette condition que la Confédération sera en mesure d'atténuer les fluctuations de la demande sans devoir pour autant recourir à un financement inflationniste des dépenses publiques. Au surplus, en canalisant l'évolution des dépenses, les pouvoirs publics contribueront pour une large part à modérer les fluctuations économiques, ce qui sera de nature à consolider sérieusement la croissance et les investissements privés. L'orientation régulière des dépenses fédérales est de loin préférable à une évolution en dents de scie.

Avec le recul, il est aisé de soutenir que les finances fédérales auraient dû depuis longtemps déjà être assainies et que l'on aurait donc pu éviter les excédents de dépenses actuels.

Mais dans une démocratie référendaire comme la nôtre, la responsabilité politique est si diffuse que des reproches mutuels ne sont pas de mise. Aux dires d'économistes indépendants¹⁾, il faut bien admettre qu'il n'aurait guère été possible de mener ces dernières années une politique économique et financière foncièrement différente et que les mesures prévues étaient en conséquence appropriées. Cela ne saurait toutefois excuser le temps perdu ni justifier aujourd'hui une politique de temporisation.

13 Cadre financier

Le nouveau plan financier 1979 à 1981 indique dans les moindres détails comment nous en sommes arrivés aux perspectives financières actuelles.

Rapportée à 1981, qui est tout à la fois le dernier exercice du plan financier et la ligne de visée pour le rééquilibre du budget, la situation se présente comme il suit (en chiffres ronds):

- | | <u>milliards</u>
<u>de francs</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| - A la suite du 12 juin 1977, le budget, au lieu d'être équilibré, accuse un excédent de dépenses de: <u>2,7</u> | |
| - Le nouveau régime financier 1977 apporte une amélioration de quelque: 0,5 | |
| mais le référendum lancé contre la hausse des droits de douane sur les céréales panifiables (réduction partielle des subventions destinées à abaisser le prix du pain) remet provisoirement en question un montant de 0,1 milliard. | |
| - A défaut d'autres mesures, l'excédent de dépenses atteindrait en 1981 (selon l'issue de la votation sur la réduction des subventions destinées à abaisser le prix du pain) entre: <u>2,2 et 2,3</u> | |

1) Situation et problèmes de l'économie suisse, rapport du groupe d'experts "Situation économique", Berne 1977

Le compte d'Etat de 1977 s'est sans doute soldé par un excédent de dépenses quelque peu inférieur au chiffre budgété (1,5 au lieu de 1,8 mia.), mais cela ne change rien à la situation. Pour autant que cette amélioration réjouissante ne soit pas uniquement le fruit des nouvelles mesures d'économie rendues inéluctables par le vote du 12 juin 1977, mais qui ont déjà été retenues dans le plan financier, elle tient à des circonstances particulières, telles que la diminution des quotes-parts cantonales consécutive à la baisse des recettes fiscales, les retards survenus dans la réalisation des programmes de relance économique ou encore le rappel extraordinaire d'impôts afférent à l'affaire Texon/Crédit suisse.

Il est donc indéniable que nous devons poursuivre nos efforts au chapitre des dépenses comme à celui des recettes, les deux volats étant aussi indispensables l'un que l'autre. Après toutes les mesures d'économie qui ont déjà été prises, il ne reste plus qu'une bien faible marge de manœuvre pour de nouvelles compressions de dépenses, et il ne saurait être question, aujourd'hui pas plus qu'hier, de nous lancer dans une politique déflationniste. Il y a lieu, par ailleurs, de respecter le verdict négatif rendu par le peuple le 12 juin 1977; en d'autres termes, un nouveau projet portant création de recettes sera nécessairement beaucoup moins ambitieux.

14 Objectifs visés

Le Parlement et le citoyen attendent d'un nouveau régime financier qu'il restaure l'équilibre budgétaire de la Confédération. Il faut donc pouvoir convaincre que cet équilibre sera assuré pendant une certaine période. Les mécanismes propres à notre régime de démocratie directe, tout comme la transformation de notre système fiscal, impliquent des procédures qui demandent du temps. Nous avons même accepté les inconvénients d'une phase de transition plus longue que celle qui avait été prévue dans le dernier projet que nous vous avons soumis. Pour toutes ces raisons, on ne saurait espérer éliminer l'impasse budgétaire avant 1981. Mais les excédents de dépenses

seront autant que possible progressivement réduits avant cette date.

L'équilibre budgétaire n'est pas une fin en soi et il n'est pas nécessaire qu'il soit assuré chaque année au franc près. La réforme que nous vous proposons entend au contraire:

- Sauvegarder à demeure la réalisation des tâches confiées à l'Etat;
- Régulariser le volume des investissements dans l'intérêt de l'économie du pays;
- Ne pas affaiblir la péréquation financière, mais autant que possible l'améliorer encore à l'effet de réduire l'écart qui va s'accroissant entre les régions prospères du pays et celles qui sont moins favorisées;
- Ne pas assainir les finances fédérales au détriment des budgets des autres collectivités publiques;
- Renoncer à accroître encore les charges de l'économie par de nouvelles retenues sur le salaire.

15 De la nécessité de réduire encore les dépenses

Quand bien même, comme nous l'avons déjà relevé, le plan financier du 9 février 1977, concurremment avec la loi sur les économies du 5 mai 1977 et ultérieurement le nouveau régime financier 1977, avait débouché pour les années 1978 à 1981 sur des compressions et des améliorations budgétaires substantielles et réussi à mieux axer la croissance des dépenses sur les prévisions économiques, il a de nouveau fallu passer au crible chaque article du plan financier dans l'espoir de réaliser de nouvelles économies.

Ce faisant, on a retenu systématiquement toutes les compressions susceptibles d'être envisagées sans qu'il faille modifier des lois en vigueur ou reconsidérer des dépenses déjà engagées. Ce fut là un long travail allant de l'adaptation aux nouvelles bases d'estimation (p. ex. taux de renchérissement plus faible) à l'établissement d'ordres de priorités (p. ex. sélection plus rigoureuse des nouveaux projets en-

visagés dans les grandes lignes de la politique gouvernementale). Il ne pouvait cependant être uniquement question de tailler partout dans les dépenses et il a aussi absolument fallu relever certaines estimations (en ce qui concerne p.ex. la garantie contre les risques à l'exportation).

Le nouveau plan financier 1979 à 1981 montre que nous avons ainsi réussi à réduire une fois encore les dépenses de quelque 500 millions par an.

Les dépenses de la Confédération progressant en moyenne de 3,6 pour cent, l'augmentation future demeure nettement inférieure à la croissance nominale du PNB évaluée entre 4 et 5 pour cent. La part de ces dépenses va donc encore diminuer.

Si les taux de croissance de 1979 (+3,9%) et de 1980 (+4,5%) sont supérieurs à celui de 1981 (+2,5%, soit une hausse ne dépassant pas le taux de renchérissement), cela tient à des causes spécifiques. Pour 1979, les quotes-parts des cantons, qui sont désormais incompressibles, entraînent à elles seules une augmentation d'un peu plus d'un pour cent. Pour 1980, l'accroissement des dépenses de la sécurité sociale (la contribution fédérale à l'AVS étant portée à 13% et l'adaptation des rentes entrant en application) représente à peu près 2 pour cent.

La documentation annexée à la planification financière atteste que nous avons réalisé nos autres objectifs, à savoir:

- Assurer l'exécution par la Confédération de toutes les tâches importantes que celle-ci s'est vu confier en matière notamment de prévoyance sociale (en particulier la réalisation de la 9e révision de l'AVS acceptée par le peuple) et de défense nationale;
- Assurer l'augmentation du volume des investissements mais veiller en revanche à ce que les dépenses réelles et de personnel marquent un taux d'accroissement inférieur à la moyenne;

- Réduire encore les subventions et privilégier les dépenses affectées aux besoins propres de la Confédération par rapport aux dépenses de transfert.

Il importe de bien souligner que si l'on entend comprimer encore davantage les dépenses, il faudra par la force des choses modifier des dispositions constitutionnelles ou législatives et mettre en question le but de notre politique de sécurité. A défaut de propositions - en matière de lois sur les économies et de transferts - qui soient réalisables et susceptibles d'être mises en chantier dans les plus brefs délais, il y a lieu de se mettre en quête de nouvelles orientations. C'est pourquoi il importe de songer à poser les premiers jalons d'une répartition des tâches qui soit conforme au critère de l'efficacité. (v. ch.17).

16 Les mesures fiscales à prendre pour augmenter les recettes

161 Les principes

Les augmentations d'impôt impliquent bien évidemment que la fraude fiscale soit combattue avec efficacité. La loi fédérale du 9 juin 1977 renforçant les mesures contre la fraude fiscale (RO 1977 2103) sert d'ailleurs cette cause, de même que l'impôt anticipé, dont le taux a été porté de 30 à 35 pour cent pour les années 1976 à 1979 (RS 642.21). Le rôle d'un impôt anticipé en tant qu'encouragement à la sincérité fiscale, de même que la situation financière de la Confédération font qu'il est maintenant indispensable de maintenir ce taux de 35 pour cent, même au-delà de 1979 (v. ch.4 ci-après). La question de savoir s'il convient de prendre d'autres mesures dans le domaine de l'impôt anticipé, comme par exemple de l'étendre aux intérêts portés par les placements fiduciaires auprès des banques, est encore ouverte et nécessite un examen approfondi.

Le maintien du taux majoré de l'impôt anticipé ne suffit de loin pas à rétablir, à lui seul, l'équilibre budgétaire de

la Confédération. Le fléchissement permanent de la part des recettes fiscales provenant de l'imposition de la consommation) et l'obligation constitutionnelle de compenser régulièrement les effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale) sont deux éléments qui incitent sérieusement à renforcer l'impôt sur le chiffre d'affaires tout en apportant quelques modifications à l'impôt fédéral direct.

162 Les raisons de passer à un nouveau système d'impôt sur le chiffre d'affaires (système TVA)

Après le rejet de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1976 réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct (FF 1976 III 1553, appelé ci-après "projet de 1976"), nous avons prévu, dans notre message du 24 août 1977 à l'appui des premières mesures transitoires destinées à réduire l'impasse budgétaire de la Confédération (nouveau régime financier 1977; FF 1977 II 1419), de vous soumettre, dans une deuxième étape, un projet de majoration de l'ICHA. Dans une troisième étape, il aurait fallu réaliser une réforme des finances à long terme comportant un nouveau système d'imposition du chiffre d'affaires (la TVA, qui consacre le principe de la déduction de l'impôt préalable).

Toutefois, depuis lors, les avis estimant qu'il faut éviter le détour d'une solution comportant simplement une majoration de l'ICHA, pour passer directement à la TVA se sont faits toujours plus nombreux. Un sondage auprès des cantons, des partis politiques et des organisations autorisées de l'économie et des travailleurs a montré qu'une majorité d'entre eux accueillerait favorablement cette manière de faire. Cela aurait d'autre part certains avantages essentiels: l'aggravation des inégalités inhérentes à l'ICHA, qui résulterait d'une simple majoration de celui-ci, les distorsions de concurrence que cela causerait, les difficultés supplémentaires

1) Plan financier de la Confédération pour les années 1979 à 1981, chiffre 45.222

qui surgiraient au moment de passer, plus tard, à un nouveau système, tous ces inconvénients pourraient être évités. En outre, la TVA serait plus neutre sur le plan de la concurrence et plus favorable à l'exportation, sans compter que l'économie n'aurait pas à s'accomoder d'une succession de réformes fiscales en l'espace de quelques années. (En ce qui concerne les inconvénients et les limites du régime de l'ICHA et les avantages de la TVA - impôt sur le chiffre d'affaires avec déduction de l'impôt préalable -, nous vous renvoyons à notre message du 24 mars 1976 concernant le nouveau régime constitutionnel des finances et des impôts de la Confédération, FF 1976 I 1392, ch. 622, 623 et 661).

Les mesures prises du côté des dépenses et la réserve qui nous a guidés dans les modifications de l'impôt fédéral direct (v.ch.163 ci-après), permettent aujourd'hui de proposer des taux de TVA nettement inférieurs à ce qu'ils étaient dans le projet de 1976, soit 8 et 2,5 pour cent à la place de 10 et 3 pour cent, de même que 5 pour cent pour l'hôtellerie et la restauration au lieu de 6 pour cent. De la sorte, le supplément de recettes que l'on peut attendre de la TVA se réduit presque de moitié par rapport au projet rejeté et descend notamment à 1'600 millions de francs pour 1981. Grâce à ces taux bas, le consommateur sera sensiblement moins frappé et la transition de l'ancien au nouveau système de perception, considérablement allégée. Du point de vue administratif, le nouveau projet prévoit, en plus des allègements déjà énumérés dans celui de 1976, des simplifications supplémentaires ayant trait au décompte de l'impôt, particulièrement en faveur des petites entreprises. (Pour ce qui est des détails de ce nouvel impôt sur le chiffre d'affaires, v. ch.2 ci-après.)

163 Les mesures relatives à l'impôt fédéral direct

Les modifications que nous vous proposons en matière d'impôt fédéral direct vont, elles aussi, moins loin que le projet de 1976. En ce qui concerne l'imposition des personnes physiques, il faut opérer un véritable dégrèvement du contribuable afin

de pouvoir éliminer les effets de la progression à froid sur les revenus faibles (en élevant la limite de l'assujettissement et en augmentant les déductions sociales). Dans la catégorie des revenus moyens, ce dégrèvement décroît progressivement pour devenir une charge supplémentaire dans celle des revenus élevés; cela résulte de la majoration du taux maximum et de l'introduction d'un nouveau barème.

Quant aux personnes morales, nous proposons d'abaisser l'impôt sur le bénéfice des sociétés dont le rendement est inférieur à 30 pour cent environ et, en revanche, d'augmenter quelque peu par rapport au droit en vigueur la charge grevant les sociétés dont le rendement est plus élevé (en majorant le taux maximum actuel).

Finalement nous vous proposons de porter la quote-part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct de 30 à 33 1/3 pour cent, dont au moins un quart (aujourd'hui un sixième) doit être affecté à la péréquation financière. (Pour ce qui est des détails des modifications de l'impôt fédéral direct, v. le ch.3 ci-après.)

164 Les effets financiers des modifications concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct

Les mesures concernant l'impôt fédéral direct devraient entrer en vigueur le 1er janvier 1979 et le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires le 1er janvier 1980. Les effets financiers se feront donc sentir, pour les deux impôts, dès 1980; en ce qui concerne le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires, ses effets ne se déploieront pas sur toute l'année 1980, mais seulement à partir du mois d'avril.

	1980	1981
	<u>en millions de francs</u>	
Recettes supplémentaires de l'impôt sur le chiffre d'affaires:	1'100	1'600
Diminution de recettes de l'impôt fédéral direct en chiffres ronds (part nette de la Confédération):	<u>300</u>	<u>300</u>
Solde de recettes supplémentaires pour la Confédération:	800 =====	1'300 =====

(Pour les détails, v.ch.25, 334 et 344 ci-après.)

17 Premiers jalons d'une meilleure répartition des tâches

Le plan financier 1979 à 1981 montre bien que même une fois comprimées au maximum les dépenses relevant de la compétence du Conseil fédéral et compte tenu également du nouveau projet portant création de recettes supplémentaires de 1,3 milliards en 1981, il manquera toujours environ un demi-milliard pour équilibrer le budget de la Confédération.

Nous avons déjà relevé que les possibilités "classiques" d'économies et de transferts étaient désormais épuisées, mais que l'on pourrait maintenant poser les premiers jalons d'une répartition moderne des tâches. Il s'agirait d'amorcer de véritables réformes et de renforcer l'efficacité administrative en rapprochant davantage le pouvoir de financement du pouvoir de responsabilité. Il va sans dire que c'est là une entreprise ardue et qui ne peut être réalisée que par étapes. Mais on ne saurait concevoir un assainissement radical des finances fédérales sans prendre d'ores et déjà, dans le domaine de la répartition des tâches, certaines mesures qui seront suivies ultérieurement d'autres mesures. Le nouveau mode de répartition des tâches aura d'abord un caractère de principe et il n'y a donc pas lieu pour l'instant de prendre de décisions. Il convient à cet effet d'attendre le résultat des pourparlers qui se poursuivent actuellement dans le cadre

de la procédure de consultation engagée sur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

18 Les résultats de la procédure de consultation

Les points essentiels du présent projet ont été soumis à la consultation des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations économiques intéressées, sans compter que depuis mi-juin 1977 déjà, le chef du Département des finances a eu de nombreux contacts avec les milieux concernés.

Dans le domaine de l'imposition du chiffre d'affaires, le passage à la TVA recueille une large approbation. Pour des raisons compréhensibles, ce sont spécialement les milieux pour lesquels l'assujettissement est nouveau qui ne peuvent se résoudre à soutenir cet impôt. Nous nous prononcerons sur les oppositions formulées lorsque nous traiterons du détail des prestations imposables (v. ch.2 ci-après).

En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, l'augmentation de la quote-part des cantons et des montants qui doivent être prélevés sur celle-ci pour la péréquation financière n'a fait l'objet d'aucune opposition de principe. Les modifications afférentes à l'imposition des personnes morales n'ont pratiquement pas été combattues. Les avis ont divergé, en revanche, sur les mesures prévues en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Des demandes variant d'un extrême à l'autre en fonction des options politiques ont été formulées: selon les uns la charge fiscale frappant les revenus faibles devrait être allégée plus sensiblement tandis que celle des revenus élevés devrait être majorée; les autres ont réclamé la compensation intégrale des effets de la progression à froid pour toutes les catégories de revenus, tout autre ajustement de la charge fiscale devant être écarté. Il est apparu que nos propositions se situaient à peu près à mi-chemin et qu'elles constituaient en tout cas une base de discussion raisonnable pour les débats parlementaires. Nous les maintenons donc telles quelles.

Le maintien du taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent n'a pas été combattu.

Les premiers pas en direction d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'ont pas fait l'objet de la procédure de consultation. Il sera temps de tenir compte des opinions qui y sont partiellement opposées au moment où l'on songera à sa réalisation.

2 Les mesures concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires

21 La reprise du projet de 1976 avec des taux diminués

Le projet de 1976 contient toutes les dispositions nécessaires pour passer aussi rapidement que possible de l'ICHa à la TVA:

- la norme de compétence de l'art.41ter de la constitution fédérale est élargie et
- l'art.9 des dispositions transitoires de la constitution charge le Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution pour une période transitoire limitée, ceci jusqu'à l'entrée en vigueur, par la voie législative ordinaire, de la loi d'application. En outre, les principes pour aménager l'impôt dans une ordonnance d'exécution du Conseil fédéral et les règles devant permettre d'adapter d'autres textes légaux à la modification de l'impôt sur le chiffre d'affaires y ont été fixés.

De plus, le projet de 1976 était le résultat d'un travail préparatoire approfondi (v. à ce sujet notre message du 24 mars 1976, FF 1976 I 1392, et le rapport du 15 août 1974 de la commission technique TVA qui y est mentionné), ainsi que des délibérations minutieuses de diverses commissions et de vos deux Chambres, lors des sessions d'été, d'automne et d'hiver. Ce projet peut donc être repris comme base de transition de l'ICHa à la TVA, qui constitue une nouvelle forme

de celui-là en raison du droit à la déduction de l'impôt préalable; ce faisant, il s'agit simplement de:

- abaisser les taux à 8, 5 et 2,5 pour cent (v.ch.245),
- exempter de l'assujettissement un plus grand nombre de petites entreprises (v.ch.243),
- prévoir plus de simplifications administratives pour les petites entreprises assujetties (v.ch.249.1).

22 La nouvelle norme de compétence

La teneur actuelle de l'article 41ter de la constitution permet seulement d'imposer, durant une période limitée, les transactions en marchandises, l'importation de marchandises, ainsi que les travaux professionnels exécutés sur des biens meubles, des constructions et des terrains (à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle), mais non les prestations de services. En outre, les taux ont été fixés par le peuple et les cantons à 5,6 pour cent pour les livraisons au détail et à 8,4 pour cent pour les livraisons en gros, lors de l'acceptation de la modification qui leur était soumise le 8 juin 1975.

Elargir le champ d'application de la norme de compétence et remplacer les taux, jusqu'ici échelonnés selon la distinction livraison en gros-livraison au détail, par un taux unique applicable à toutes les phases d'une transaction, plus élevé cependant que le taux de détail actuel, de même qu'abroger la limitation de l'impôt dans le temps, tous ces changements impliquent que l'on modifie la norme de compétence de l'article 41ter de la manière suivante:

- Dans le texte allemand, remplacer le terme "Warenumsatzsteuer" par celui de "Umsatzsteuer", alors qu'en français, l'expression "impôt sur le chiffre d'affaires" est simplement maintenue;
- Abroger la limitation dans le temps de la compétence de percevoir l'impôt;
- Elargir la circonscription de l'objet de l'impôt en y ajoutant les prestations;

- Remplacer les taux maximums pour les livraisons en gros et au détail par un taux maximum de 8 pour cent représentant une diminution par rapport au projet de 1976;
- Laisser à la loi d'exécution la désignation des transactions en marchandises et des prestations imposables au taux réduit ou au taux normal.

Il faut maintenir la compétence résultant du 1er alinéa, lettre b de l'article 41ter de la constitution et décrite dans le 4e alinéa, lettre a qui permet de percevoir un impôt de consommation spécial sur les transactions et l'importation d'huiles brutes de pétrole et de gaz naturel, de produits résultant de leur traitement, ainsi que de carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières.

L'article 41ter, 4e alinéa, lettre b, dans sa teneur actuelle, permet de percevoir un impôt de consommation spécial sur la bière, mais dispose que 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. Cette charge totale représente, chez le brasseur, le 17,7 pour cent du prix de gros de la bière en fûts.

Il est justifié de renoncer à l'impôt sur la bière, car il est un vestige de l'impôt sur les boissons, introduit en 1934, puis augmenté en 1937, qui frappait le vin, le vin de fruits, la bière et toute une série de boissons non alcooliques. Cette dernière catégorie est même exonérée de l'impôt sur le chiffre d'affaires depuis 1959 et doit, comme dans le projet de 1976, être soumise au taux fortement réduit prévu pour les denrées alimentaires. Le vin et le vin de fruits ne sont frappés que de l'impôt sur le chiffre d'affaires au taux de 5,6 ou 8,4 pour cent; il est prévu de les imposer à 8 pour cent dans le commerce et à 5 pour cent dans l'hôtellerie et la restauration. Le traitement de la bière sera identique,

sauf en ce qui concerne les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, qui doivent être maintenus afin que les recettes provenant de la charge totale sur la bière puissent atteindre leur niveau actuel.

L'abrogation de l'impôt sur la bière met fin à la nécessité de fixer la charge totale grevant la bière dans la constitution. C'est pourquoi l'on peut biffer l'article 41ter, 4e alinéa, lettre b de la constitution. Cela permet de traiter du champ d'application des impôts spéciaux de consommation, actuellement contenu dans le 4e alinéa, lettre a, au 1er alinéa, lettre b. Comme corollaire, la réglementation du 3e alinéa concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires peut trouver place au 1er alinéa, lettre a.

Le 2e alinéa concernant l'exclusion de la compétence fiscale des cantons et des communes de percevoir un impôt sur les chiffres d'affaires que la Confédération frappe elle-même d'un impôt selon le 1er alinéa, lettre a ou b, ou qu'elle déclare exonérés, doit être maintenu tel quel.

Le 5e alinéa tombe, car la compétence de percevoir un impôt fédéral direct sera réglée dans le nouvel article 41quater. Le 6e alinéa concernant la législation d'exécution devient le 3e alinéa.

23 Procédure législative accélérée

La création de recettes supplémentaires dès 1980 implique nécessairement que, pour la transition de l'ICHA à la TVA, on renonce à une législation d'exécution ordinaire au sens de l'article 41ter, 3e alinéa pour introduire à l'article 9 des dispositions transitoires, comme cela fut le cas dans le projet de 1976, une délégation législative en faveur du Conseil fédéral, lui permettant d'édicter des dispositions d'exécution pour une période transitoire limitée à six ans. Il faudra à nouveau fixer dans cette disposition transitoire

les détails des lignes directrices de l'aménagement de l'impôt. Dans le délai de six ans, la procédure ordinaire de promulgation de la loi d'exécution doit être menée à terme conformément à l'article 41ter, 3e alinéa.

24 Les principes imposés au Conseil fédéral pour aménager l'impôt

Le texte de l'article 9, 2e alinéa des dispositions transitoires de la constitution doit être repris du projet de 1976 en subissant le moins de modifications possible, mis à part l'abaissement des taux à 8, 5 et 2,5 pour cent.

241 L'objet de l'impôt

Comme dans l'article 9, 2e alinéa, lettre b des dispositions transitoires du projet de 1976, doivent être déclarés contribuable les entrepreneurs effectuant en Suisse les transactions suivantes (y compris leur consommation particulière):

1. Transactions portant sur des marchandises, y compris l'énergie, à l'exception de l'eau en conduites;
2. Travaux professionnels exécutés sur des marchandises, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle;
3. Cession de marchandises pour l'usage ou la jouissance;
4. Transport et entreposage de marchandises, ainsi que prestations de maisons d'expédition;
5. Cession ou remise, en vue de leur utilisation, de brevets, marques, échantillons, modèles et autres biens immatériels analogues (v.ch.242.1);
6. 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 visés sous chiffre 5;
7. Travaux d'architectes et d'ingénieurs;
8. Mise à disposition de main-d'oeuvre pour des activités soumises à l'impôt;

9. Prestations de l'hôtellerie et de la restauration;
10. Prestations des coiffeurs et des esthéticiens;
11. Prestations en matière de publicité ou d'information sans but publicitaire.

Afin de compléter l'imposition des transactions en Suisse, il faut également imposer, comme dans le projet de 1976 (art.9, 2e al. let.b disp. trans.), l'importation de marchandises et l'acquisition de l'étranger de prestations de services du genre mentionné ci-dessus (sont prises en considération les prestations des ch.5 à 8 et 11).

L'impôt grevant l'importation de marchandises sera en principe perçu par l'Administration des douanes sur la valeur de la marchandise au moment de l'importation. Toutefois, comme dans le projet de 1976, il est prévu, dans les dispositions d'exécution du Conseil fédéral, sous certaines conditions, de permettre aux entrepreneurs contribuables en raison des transactions qu'ils effectuent en Suisse, de ne pas s'acquitter de l'impôt sur leurs importations à l'Administration des douanes, mais de le déclarer dans les décomptes périodiques adressés à l'Administration des contributions et d'opérer simultanément la déduction correspondante à titre d'impôt préalable (v.ch.247 ci-après). Cette procédure de report simplifie les opérations de dédouanement et permet d'éviter des immobilisations de capital dues au paiement de l'impôt.

La déclaration des acquisitions de prestations de services de l'étranger se fera dans le décompte destiné à l'Administration des contributions.

242 Catalogue des prestations imposées

Les différentes prestations ne font l'objet d'un développement que dans la mesure où, par rapport au projet de 1976, il y a un changement dans la rédaction qui les concerne, ou pour répondre à des objections.

242.1 Cession ou mise à disposition, en vue de leur usage, de biens immatériels

Lors de la préparation des dispositions d'exécution pour le projet de 1976, il s'est avéré que dans certains domaines, principalement les prestations en matière de publicité, il était indispensable d'imposer la cession ou la mise à disposition de droits d'auteur sur des oeuvres littéraires et artistiques. Mais si, comme dans le projet de 1976, ces droits étaient expressément exclus de l'imposition, en relation avec la cession et la mise à disposition, en vue de leur usage, de brevets et d'autres biens immatériels, un flottement certain en résulterait quant à la portée de cette exception. C'est pourquoi nous avons supprimé la restriction en question du présent projet.

242.2 Travaux d'architectes et d'ingénieurs

L'imposition de ces travaux au taux normal est nécessaire pour qu'il y ait égalité de traitement avec les entrepreneurs qui, aujourd'hui déjà, doivent imposer (comme facteur de coût de leurs travaux immobiliers imposables) les prestations qui proviennent de leur propre bureau d'architecte ou d'ingénieur ou d'un bureau mandaté par eux. Lesdites prestations seront soumises à l'impôt sans tenir compte de celui qui les fournit. A l'objection des architectes et ingénieurs qu'ils seraient défavorisés par l'imposition de leurs travaux en comparaison des membres d'autres professions libérales, par exemple les avocats, conseillers d'entreprises, etc., il faut opposer le fait que les prestations de ces autres professions ne se rapportent pas de la même manière à l'exécution de constructions et à la fabrication de marchandises.

De plus, les architectes et ingénieurs craignent que, dans le cas où leurs travaux seraient imposés, les commandes de l'Etat et d'autres maîtres d'ouvrages non assujettis à l'impôt pourraient leur être retirées, parce que les travaux exécutés par ces derniers pour leur propre usage dans leurs propres

bureaux d'architectes et d'ingénieurs ne sont pas grevés de l'impôt. Mais c'est un fait général et inévitable que celui qui n'est pas contribuable échappe à la charge de l'impôt sur un travail, si ce dernier est exécuté dans sa propre entreprise et pour son propre usage. Il faut également s'en accommoder dans ce cas. Du reste, cette différence sera atténuée par l'abaissement du taux normal de 10 à 8 pour cent. Cependant, dans la mesure où des prestations sont fournies non seulement pour le propre usage mais aussi à des tiers, l'assujettissement intervient comme pour n'importe quel autre fournisseur de prestations.

Par contre, comme c'était déjà prévu dans les dispositions d'exécution du Conseil fédéral pour le projet de 1976, il faut limiter l'imposition des travaux d'architectes et d'ingénieurs d'après leur objet (en comparaison des entrepreneurs) aux prestations qui servent à l'exécution de constructions ou à la fabrication de marchandises (p.ex. constructions mobilières). Ainsi, ne sont par exemple pas imposables la fonction d'expert de même que les travaux concernant la topographie locale, régionale ou nationale.

Nous proposons donc de maintenir l'imposition des travaux d'architectes et d'ingénieurs dans le sens cité plus haut, d'autant plus que le but du projet est bien de mettre financièrement la Confédération en mesure de maintenir le volume de la construction.

242.3 Hôtellerie et restauration

Le projet de 1976 suscite une forte opposition de la part des hôteliers et restaurateurs, bien que le Parlement ait voulu favoriser les prestations de cette branche de l'économie par un taux spécial de 6 pour cent. Dans les discussions qui ont marqué la procédure de consultation, l'Association suisse des cafetiers-restaurateurs a demandé à nouveau la non-imposition des prestations de l'hôtellerie et de la restauration; les représentants de l'hôtellerie et du tourisme ont en re-

vanche une attitude positive à l'égard du projet. Les prestations de l'hôtellerie et de la restauration représentent une partie si importante de la consommation de prestations de services qu'elles ne peuvent pas être exclues d'une imposition générale de la consommation. Si à nouveau l'on prévoit un taux plus faible s'élevant cette fois-ci à 5 pour cent à la place du taux normal de 8 pour cent, on tient largement compte de la situation de concurrence de la Suisse dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, par rapport aux pays voisins. En République fédérale d'Allemagne, le taux normal de 12 pour cent est par exemple applicable de façon générale; en France, en Italie et en Autriche par contre, des taux réduits sont accordés pour certaines prestations (pas pour toutes) de l'hôtellerie et de la restauration, mais ils sont de toute façon encore plus élevés que les 5 pour cent que nous demandons. Ce taux spécial permet également de modérer la charge fiscale des salariés qui sont astreints à prendre un repas à la cantine d'entreprise ou au restaurant.

En comparaison de l'imposition au taux spécial de 5 pour cent, le non-assujettissement des prestations de l'hôtellerie et de la restauration occasionnerait une perte d'impôt évaluée à 250 millions de francs par année.

Pour ce qui est des autres desiderata, nous ferons remarquer ceci: la para-hôtellerie sera en principe mise sur le même pied, étant donné que la location de chambres, d'appartements, de maisons de vacances et d'autres logements aux vacanciers sera également imposée en tant que prestation de l'hôtellerie (hébergement d'hôtes), pour autant que le loueur atteigne le chiffre d'affaires déterminant l'assujettissement.

L'administration tiendra compte dans toute la mesure du possible et pour toutes les branches de l'économie du désir de simplification du décompte de l'impôt par l'établissement de forfaits (v.ch.249.1 ci-après).

Le postulat selon lequel les impôts spéciaux sur les boissons devraient être abolis sera pris en considération pour ce qui concerne l'impôt sur la bière. La charge fiscale spéciale sur les eaux-de-vie, selon la loi sur l'alcool du 21 juin 1932 (RS 680), ne peut toutefois pas être levée en raison du but de cet impôt visant à la santé publique et de l'affectation spéciale de son produit (part de la Confédération pour l'AVS; une fraction de la part des cantons pour la lutte contre l'alcoolisme).

242.4 Prestations des coiffeurs et esthéticiens

L'opposition de l'association professionnelle des coiffeurs au projet de 1976 n'a pas pu infirmer les motifs objectifs d'une imposition de ces prestations dans le cadre d'un impôt de consommation général sur les marchandises et les prestations de services. Le seul point ne donnant pas satisfaction résidait dans le fait que, pour le taux de 10 pour cent, le chiffre d'affaires minimum de 50'000 francs déterminant l'assujettissement aurait provoqué annuellement une inégalité de charges allant jusqu'à près de 5'000 francs entre les entreprises assujetties à l'impôt et celles qui ne l'auraient pas été. Cette différence se réduit, pour le taux normal de 8 pour cent, à 4'000 francs au plus par année.

D'un point de vue général, un abaissement du chiffre d'affaires minimum déterminant l'assujettissement ne devrait pas être pris en considération; mais surtout, il ne serait pas soutenable de prévoir une limite inférieure uniquement pour les coiffeurs. En revanche, grâce à la simplification du décompte de l'impôt prévue pour les contribuables réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 100'000 francs (imposition du chiffre d'affaires à 6 pour cent sans aucune référence à l'impôt préalable, v.ch.249.1), la différence de charge entre ces petites entreprises contribuables et leurs concurrentes non assujetties sera encore réduite.

Nous proposons donc de s'en tenir à l'imposition des prestations des coiffeurs et esthéticiens au taux normal.

242.5 Prestations bancaires, prestations des avocats, notaires, agents fiduciaires, etc.

En de nombreux endroits, dans les discussions publiques, on a critiqué la non-imposition des prestations bancaires et, en partie aussi, de celles des avocats et d'autres professions. Dans ce cas, on ne prend souvent pas en considération le fait que si, en effet, ces prestations ne sont pas soumises à l'impôt (concernant les banques, une notable part de ces prestations est quoi qu'il en soit effectuée à l'étranger et serait ainsi franche d'impôt), la totalité des dépenses de matériel nécessitées pour fournir ces prestations (y compris les prestations à l'étranger) sont grevées de l'impôt. De plus, la critique perd de vue qu'avec la TVA, ce n'est pas le bénéfice de l'entrepreneur, mais la dépense du consommateur final pour les biens de consommation (marchandises et prestations de services) qui doit être taxée. L'imposition des bénéfices des entrepreneurs est l'affaire des impôts directs de la Confédération et des cantons, en prenant pour base le revenu ou le rendement de l'entreprise et la fortune ou le capital.

L'octroi de crédits contre intérêt, l'activité principale des banques, n'est en soi pas encore une consommation de biens, mais permet seulement l'acquisition de tels biens. Aussi leur imposition conduirait-elle à les frapper doublement. Si l'intérêt seul (contre-prestation pour l'octroi du crédit) était imposé, les crédits hypothécaires et les petits crédits aux personnes privées auraient avant tout à en supporter la charge. Cela renchérirait en particulier la location de logements. Du reste, en raison du principe de l'égalité de traitement, tous les prêteurs et non seulement les banques, ainsi par exemple aussi les compagnies d'assurances, les caisses de retraite et les personnes privées devraient être immatriculés. Pour tous ces motifs, les opérations de crédit ne sont pas imposées dans le cadre de la TVA, par les pays étrangers non plus.

Les opérations de change et les prestations dans le trafic des paiements ne se prêtent pas, en raison de leur nature, à la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'est pourquoi ces activités ne sont nulle part soumises à un impôt général sur le chiffre d'affaires.

L'émission et le commerce de papiers-valeurs sont régis par la loi fédérale sur les droits de timbre du 27 juin 1973 (RS 641.10). Ces droits ont été relevés de 50 pour cent lors de la modification du 7 octobre 1977 de la loi en question (RO 1978 201). C'est pourquoi, dans ces cas-là, la TVA ne doit pas encore être perçue en sus.

Si l'on voulait imposer les conseils et la gestion de fortunes des banques, il faudrait traiter de la même manière les prestations du même genre fournies par les avocats, notaires, sociétés fiduciaires, conseillers fiscaux, experts-comptables, etc. Pour éviter des inégalités et des difficultés de démarcation, il faudrait aussi comprendre dans l'imposition les autres prestations de ces professions et de ces branches d'exploitation. Cela donnerait (y compris les banques) approximativement 8000 contribuables de plus. Pour le fisc, les recettes supplémentaires, d'un montant probable de quelque 40 millions de francs par an, seraient en contrepartie modestes; en effet, ces prestations proviendraient en grande partie d'entreprises contribuables qui pourraient à nouveau déduire l'impôt à titre d'impôt préalable. De plus, des problèmes de délimitation difficiles à résoudre se poseraient. Ainsi, quelques cantons ne connaissent pas le notariat privé, mais ce qu'on nomme le notariat public qui, comme fonction officielle, ne pourrait pas être assujéti à l'impôt. De plus, il serait également malaisé de recenser à peu près complètement le domaine de la gestion de fortunes, si l'on pense au nombre d'agents économiques qui exercent cette activité. En ce qui concerne les banques, on ajoutera qu'elles donnent des conseils en relation avec la gestion de fortunes sans contre-prestations spéciales. Elles couvrent leurs frais avec les recettes provenant de l'achat et la vente de papiers-valeurs pour leurs clients.

Enfin on remarquera encore que, lorsque le chiffre d'affaires limite est atteint, les banques, comme tout autre entrepreneur, ont à imposer les transactions ayant pour objet ce qui vaut marchandises, par exemple la vente de marchandises données en gage à la banque, la location ou l'aliénation à titre onéreux de marchandises dans les opérations de leasing, ainsi que le commerce de l'or industriel et d'autres métaux précieux.

242.6 Prestations d'assurance

Les particularités des affaires traitées dans les assurances excluent de les grever d'un impôt général sur le chiffre d'affaires. Elles sont d'ailleurs soumises à un impôt spécial: les droits de timbre sur les primes d'assurance (loi fédéral sur les droits de timbre du 27 juin 1973, RS 641.10). En édictant ces dispositions, le législateur a non seulement désigné les prestations d'assurance à imposer, mais il a encore décidé du poids de cette imposition. Il ne serait donc pas rationnel de prélever un second impôt fédéral sur les mêmes prestations. S'il s'imposait de modifier la charge fiscale, ce sont les droits de timbre qu'il faudrait adapter. Les prestations fournies aux preneurs d'assurance ne sont, en plus, pas des biens de consommation; comme pour le crédit, cette prestation ne fait que rendre possible une consommation de biens. Et c'est cette consommation qui est alors soumise à l'impôt.

243 Assujettissement; exceptions

Les transactions des genres énumérés au chiffre 241 entraînent l'assujettissement des entreprises concernées. Selon le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.c disp.trans.), il faut en exclure:

1. Les entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel selon le chiffre 241 n'excède pas 50'000 francs. De cette manière seront avant tout libérés de l'impôt les petits entrepreneurs de l'artisanat, en particulier les exploitations ne comprenant qu'une personne et ayant des frais de matériel minimes.

2. Les entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel selon le chiffre 241 ne dépasse pas 300'000 francs, pour autant que la charge fiscale restant après déduction de l'impôt préalable n'excède pas régulièrement 2'500 francs par an. L'abaissement des taux de l'impôt par rapport au projet de 1976 de 10 à 8 pour cent et de 3 à 2,5 pour cent a pour conséquence que le cercle des entrepreneurs libérés de l'assujettissement grâce à cette disposition est plus grand que d'après le projet de 1976. Ainsi, pour un chiffre d'affaires annuel ne dépassant pas 300'000 francs, sont libérés de l'impôt non seulement les magasins d'alimentation (dont la part des transactions portant sur les marchandises au taux réduit de 2,5 % est au moins des deux tiers) et les boucheries, de même que les magasins de fleurs, les librairies (sans rayon de livres d'occasion) et les éditeurs, mais aussi désormais les boulangeries ainsi que les boulangeries-pâtisseries.
3. Les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs et viticulteurs qui livrent exclusivement des produits tirés de leur propre exploitation. En vertu de la compétence accordée au Conseil fédéral d'autoriser des simplifications dont il ne résulte pas des surplus ou des pertes importantes d'impôt (v.ch.249.1), ce sont également grosso modo 4500 centres collecteurs de lait et fromageries qui peuvent être libérés de l'assujettissement.

En conséquence de l'imposition du vin au taux normal reprise du projet de 1976 (v.ch.245), on ne peut excepter de l'assujettissement les viticulteurs qui, en livrant du vin aux consommateurs et à d'autres acquéreurs non contribuables, concurrencent les caves et les négociants en vin. Ils doivent donc être assujettis à l'impôt dans la mesure où leurs livraisons de vin dépassent 50'000 francs par an. La compétence du Conseil fédéral d'ordonner des simplifications permettra de trouver des solutions appropriées pour la détermination de l'assujettissement et l'établissement du décompte, d'entente avec les milieux intéressés de la viticulture.

4. Les marchands de bétail;

5. Les vétérinaires et cliniques vétérinaires pour leurs auscultations, traitements et soins aux animaux;

6. Les artistes-peintres et sculpteurs pour les oeuvres-d'art qu'ils ont créées eux-mêmes.

244 Transactions franches d'impôt

Comme dans le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.d disp.trans.), il y a lieu d'exonérer de l'impôt:

1. l'exportation de marchandises et les prestations destinées à l'étranger, aux conditions fixées par le Conseil fédéral;
2. les prestations de services que le Conseil fédéral désignera et qui vont de pair avec l'exportation et le transit de marchandises.

Il s'agit d'une vraie franchise d'impôt. Cela signifie que l'entrepreneur contribuable ne doit pas d'impôt sur ces transactions et qu'il peut, dans son décompte remis à l'administration, opérer la déduction de l'impôt grevant les dépenses faites pour cette activité.

245 Taux d'impôt

Nous proposons le taux normal de 8 pour cent.

Dans le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.e disp.trans.), le taux réduit (3%) représentait 3/10 du taux normal de 10 pour cent. Il correspondait à peu près à la charge préalable grevant la production agricole. Ce taux permettait d'exempter de l'assujettissement les agriculteurs, sylviculteurs, et horticulteurs (également les viticulteurs qui livraient leur récolte à une coopérative ou à un autre encaveur pour la vinification et la vente du vin). Un taux réduit de 2,4 pour cent concorderait avec le taux normal de 8 pour cent.

Mais nous proposons de l'arrondir à 2,5 pour cent pour en faciliter l'application. Comme dans le projet de 1976, il est valable pour les transactions en marchandises suivantes:

- produits comestibles et boissons, à l'exclusion des boissons alcooliques,
- bétail, volailles et poissons,
- céréales,
- semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, plants, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et articles semblables,
- fourrages, acides pour l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes,
- médicaments,
- journaux, revues et livres.

Le projet de 1976 prévoyait un taux spécial de 6 pour cent pour les prestations de l'hôtellerie et de la restauration. Cette fois-ci, nous proposons un taux de 5 pour cent. Par rapport à une imposition au taux normal de 8 pour cent, il en découle une diminution de recettes d'environ 300 millions de francs. On devrait également envisager un taux spécial semblable dans la législation ordinaire ultérieure.

Le Conseil fédéral doit être autorisé à réduire ces taux si l'évolution de la situation économique l'exige.

Les vigneronns, soutenus par l'Union suisse des paysans, demandent que le vin soit traité de la même manière que les autres produits agricoles, imposables à 2,5 pour cent. Lors des discussions parlementaires sur le projet de 1976, la majorité a refusé de favoriser fiscalement le vin de cette manière. Il ne peut pas en être autrement aujourd'hui. Cela causerait, d'une part, des inégalités et des complications supplémentaires car ce taux réduit ne s'appliquerait de toute façon qu'à la consommation à domicile, l'imposition de la prestation consistant à servir du vin dans les hôtels, restaurants et cafés étant, quant à elle, prévue au taux spécial de 5 pour cent. D'autre part, l'imposition du vin au taux réduit

entraînerait une perte de recettes fiscales de l'ordre de 70 millions de francs par an. En outre, à l'étranger, on impose en règle générale le vin au taux normal, qui est partout supérieur à 8 pour cent (Grande-Bretagne:8%).

D'un autre côté, on sollicite l'imposition au taux normal de 8 pour cent de certaines boissons non alcooliques (limonades et boissons au cola). Déjà lors de la discussion du projet de 1976, il avait été démontré qu'on ne pouvait en quelque sorte établir une limite satisfaisante et administrativement simple entre les boissons à imposer au taux normal et celles à imposer au taux réduit (le lait et les boissons dérivées, le café, le thé, le cacao, les eaux minérales avec et sans additif, les eaux médicinales, le cidre doux, etc.). En outre, le taux de 8 pour cent appliqué à la place de celui de 2,5 pour cent ne concernerait également que la consommation à domicile, alors que le débit de boissons dans les restaurants doit être imposé au taux spécial de 5 pour cent.

L'imposition au taux normal ne serait pas rentable à cause des exceptions que l'on devrait faire; la recette serait approximativement de 10 à 15 millions de francs par an, quelle que soit la limite choisie.

Pour les raisons suivantes, nous éliminons un taux plus élevé pour les marchandises de luxe, comme certains l'ont suggéré: l'impôt sur le luxe, institué en 1942 en complément de l'impôt sur le chiffre d'affaires, frappait les vins mousseux, la parfumerie, les plaques et films photographiques, les tapis de pieds noués à la main, les fourrures, les perles, les gemmes et la bijouterie, les instruments et appareils pour la projection et la photographie, les grammophones et les appareils de radio. Mais les gros désavantages qui y étaient attachés le firent abroger en 1958. Une imposition accrue dans le cadre de la taxe sur la valeur ajoutée aurait ces mêmes inconvénients: on ne peut pas désigner de façon exacte quelles marchandises ont le caractère d'objets de luxe; ce qui aurait cette propriété pour l'un pourrait être nécessaire

à un autre en raison de sa profession, de son entreprise ou pour d'autres motifs. En outre, les cercles économiques touchés par un impôt plus lourd seraient désavantagés, au plan de la concurrence, par rapport aux fournisseurs de biens normalement imposés. C'est ce fait qui a valu en son temps à l'impôt sur le luxe le reproche d'être un impôt discriminatoire pour certaines branches économiques. De plus, chaque taux d'impôt spécial occasionne aux entreprises contribuables des problèmes de délimitation et un surcroît de travail pour imposer leurs transactions aux taux adéquats. La recette supplémentaire qu'on en tirerait serait modique comme l'a démontré à l'époque l'impôt sur le luxe et selon les expériences faites à l'étranger. Elle serait en disproportion avec le préjudice qu'elle causerait à la neutralité sur le plan de la concurrence et à la simplicité de l'impôt.

246 Calcul de l'impôt

Comme dans le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.f disp. trans), l'impôt doit se calculer sur la contre-prestation sans l'impôt dû et, lorsqu'il n'y a pas de contre-prestation ou qu'il s'agit d'importation, sur la valeur de la marchandise ou de la prestation.

Dans le commerce de marchandises usagées, il doit être possible de calculer l'impôt sur la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. L'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral fixera les modalités propres à éviter les abus.

247 La déduction de l'impôt préalable

La pierre angulaire de la nouvelle forme de l'impôt sur le chiffre d'affaires est le droit à la déduction de l'impôt préalable. Le principe doit en être fixé exactement comme dans le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.g disp.trans.). Dans la mesure où le contribuable affecte des marchandises, des constructions, des terrains ou des prestations à des transactions au sens du chiffre 241, en Suisse ou à l'étran-

ger, il a le droit de déduire, dans son décompte, à titre d'impôt préalable:

1. l'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables et
2. l'impôt qu'il a payé sur l'importation de marchandises ou lors de l'acquisition de prestations de services de l'étranger.

Si le contribuable affecte aux mêmes fins des produits agricoles, sylvicoles, horticoles ou viticoles, qu'il a acquis d'entrepreneurs non contribuables, il a le droit de déduire la charge antérieure correspondant au taux réduit qui grève la production agricole.

Les avis manifestés dans la discussion du projet de 1976 ont souvent exprimé la crainte que la nouvelle forme de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne soit très compliquée, car il aurait fallu, lors de chaque transaction individuelle, faire ressortir la part exacte d'impôt préalable la grevant. C'est là une erreur. L'entrepreneur contribuable doit déclarer dans son décompte pour l'Administration des contributions, d'une part, ses transactions en marchandises, ses prestations et sa consommation particulière et calculer l'impôt y afférent au taux de 8, de 5 ou de 2,5 pour cent, selon le genre des livraisons et des prestations; d'autre part, il a le droit de déduire, en un seul montant, la somme des impôts prélabiles que ses fournisseurs lui ont transférés de manière apparente dans leurs factures pendant la même période fiscale. De même, il peut déduire l'impôt à l'importation qu'il a payé durant cette période à l'Administration des douanes (ou qu'il a déclaré dans le même décompte, selon la procédure de report de l'impôt - v.ch.241). Dans les factures adressées à un acquéreur contribuable il suffit donc de faire la mention expresse de l'impôt dû sur la livraison ou la prestation correspondante. Ainsi, il n'est jamais nécessaire de calculer le montant d'impôts prélabiles grevant chaque transaction, ni pour la facturation, ni pour le décompte destiné à l'Administration des contributions.

Comme dans le projet de 1976, chaque trimestre, le contribuable doit en principe établir un décompte portant sur l'impôt et la déduction de l'impôt préalable (art.9, 2e al., let.h disp.trans.).

Les requêtes visant l'octroi d'une indemnité pour le travail administratif chargeant les contribuables ne peuvent pas être satisfaites pour les raisons suivantes:

Pour les impôts dont l'entrepreneur n'est que l'encaisseur, c'est-à-dire pour ceux où son rôle se limite à transférer à l'Etat un impôt dû par un tiers (p.ex. l'impôt à la source pour la main-d'oeuvre étrangère), une indemnité peut se défendre. En revanche, lorsqu'il s'agit de calculer et de payer des impôts qui sont sa propre dette fiscale, comme c'est le cas par exemple pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, sur le tabac, pour l'impôt anticipé, les droits de douane ou l'impôt sur le revenu et la fortune, une indemnité ne se justifie pas. Si l'on introduisait malgré cela une telle inconséquence pour un seul impôt, il y aurait à craindre que les contribuables des autres impôts ne viennent à la charge sitôt après et l'on devrait à tout le moins se montrer conséquent dans l'inconséquence et étendre le système à d'autres contributions publiques (car ce n'est pas d'aujourd'hui que de telles requêtes ont été formulées et non seulement en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, mais également au sujet de l'impôt anticipé). En outre, ces indemnités entraîneraient des dépenses (ou des diminutions de recettes) qu'il faudrait de toute façon compenser par des impôts.

249 Simplifications et paiement volontaire de l'impôt

249.1 Simplifications

Comme le prévoyait le projet de 1976 (art.9, 2e al., let.i, ch.2 disp.trans.), le Conseil fédéral doit pouvoir ordonner

des simplifications, s'il n'en résulte pas des surplus ou des pertes importantes d'impôt, des distorsions notables des conditions de concurrence et si le décompte d'impôt n'est pas exagérément compliqué pour d'autres contribuables. Ainsi que l'expose le message du 24 mars 1976 au chiffre 912, le Conseil fédéral pourra, par exemple, assimiler aux agriculteurs les centres collecteurs de lait et les fromageries, les pêcheurs et les piscicultures et autoriser, en conséquence, les acquéreurs contribuables de leurs produits à déduire l'impôt préalable conformément au chiffre 247, 2e alinéa ci-devant.

Le projet de 1976 prévoyait en outre que l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral contiendrait également le principe d'une simplification, tirée de l'arrêté fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires (art.34, 2e al.) par l'évaluation approximative de l'impôt et par quelques exemples les plus importants de facilités accordées pour remplir les décomptes. A ce sujet, il convient de considérer ce qui suit: quiconque dispose de livres comptables bien tenus peut, en règle générale, remplir son décompte trimestriel pour l'impôt sur le chiffre d'affaires sans que cela ne le charge trop; ceci vaut également pour celui dont les recettes brutes annuelles atteignent 100'000 francs et qui a dès lors l'obligation dès le 1er janvier 1978, conformément à l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale (art.89, 3e al.; RS 642.11), de tenir un contrôle complet et écrit de ses recettes et dépenses, ainsi que de sa fortune et de ses dettes. Des réglementations forfaitaires individuelles pourront être autorisées dans la mesure où elles permettent des simplifications substantielles et pour autant que la créance du fisc ne s'en trouve pas diminuée. Ceci vaut par exemple pour les contribuables ayant à déclarer dans leur décompte plusieurs catégories de transactions, ainsi que pour ceux dont la répartition de l'impôt déductible occasionne des difficultés (cas où le même contribuable effectue à la fois des prestations imposables et des prestations non imposées).

Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 100'000 francs seront autorisées par une prescription spéciale des dispositions d'exécution du Conseil fédéral à déclarer simplement leurs recettes dans le décompte - sans indication de l'impôt préalable - et à les imposer à un taux diminué, de 6 pour cent par exemple s'il s'agit de transactions normalement imposables au taux de 8 pour cent, ou de 4 pour cent s'il s'agit de transactions imposables à 5 pour cent.

249.2 Paiement volontaire de l'impôt

On a repris également du projet de 1976 (art.9, 2e al., let.i, ch.1 disp.trans.) la proposition d'accorder au Conseil fédéral le pouvoir d'autoriser l'assujettissement volontaire et le paiement volontaire de l'impôt sur des transactions non imposables - avec droit à la déduction de l'impôt préalable - aux fins d'éviter ainsi d'importantes distorsions sur le plan de la concurrence ou de faciliter considérablement au contribuable la détermination de l'impôt.

25 Rendement probable de l'impôt

En cas d'aménagement de l'impôt sur le chiffre d'affaires selon les principes énoncés au chiffre.24, le rendement probable de l'impôt en millions de francs sera le suivant:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	<u>en millions de francs</u>	
Selon le régime en vigueur:	4'200	4'400
En cas d'entrée en vigueur du nouveau système le 1er janvier 1980 (pour 1980 les 3/4 du rendement annuel supplémentaire):	<u>5'300</u>	<u>6'000</u>
Recette supplémentaire par rapport au droit en vigueur:	<u>1'100</u>	<u>1'600</u>

Comme dans le projet de 1976 (art.9, 3e al. disp.trans.), la réglementation de cette question appartient au Conseil fédéral. Il est à nouveau autorisé à :

- a. 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;
- b. Edicter des prescriptions d'une durée limitée sur la surveillance et l'affichage des prix.

Si le projet avait été accepté lors de la votation du 12 juin 1977, on aurait renoncé à limiter la déduction de l'impôt préalable grevant les biens d'investissement du fait que la période précédant l'entrée en vigueur du nouvel impôt sur le chiffre d'affaires était courte et qu'il n'y avait pas de nécessité particulière. Actuellement, il est impossible de dire si les circonstances permettront de renoncer également à de telles mesures au moment de l'entrée en vigueur du nouveau projet. C'est pourquoi, il convient de prévoir cette compétence dans l'arrêté fédéral.

L'autorisation d'édicter des prescriptions d'une durée limitée sur la surveillance des prix est nécessaire, car l'arrêté fédéral du 19 décembre 1975 sur la surveillance des prix (RS 942.20) cessera d'avoir effet au 31 décembre 1978.

Dans le message du 16 novembre 1977 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la concurrence déloyale (FF 1978 I 145), nous proposons de faire passer dans une loi non limitée dans le temps les dispositions sur l'affichage des prix incluses dans l'arrêté sur la surveillance des prix et dont la durée de validité expirera également à fin 1978. Il s'agirait de le faire par la modification de la loi fédérale sur la concurrence déloyale du 30 septembre 1943 (RS 241). Pour le cas où celle-ci ne serait pas prête à temps, il faut, par précaution insérer à nouveau dans le projet l'autorisation de régler ces objets.

27 Modifications d'autres réglementations

(art.9, 4e et 5e al. disp.trans. du projet de 1976)

271 Modification de la taxe supplémentaire sur les carburants

Selon le droit en vigueur, la taxe supplémentaire sur les carburants, destinée au financement des routes nationales, n'est pas soumise à l'impôt sur le chiffre d'affaires (AFC du 9 août 1972 concernant la taxe supplémentaire sur les carburants, art.2; RS 632.112.711). En vue de simplifier la détermination de l'impôt, il faut supprimer cette réglementation d'exception comme le prescrivait le projet de 1975. Afin de compenser le surcroît de charge grevant les carburants qui s'ensuivrait, il faudrait abaisser la taxe supplémentaire et affecter au financement des routes nationales la part correspondante des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires prélevé sur la taxe supplémentaire.

272 Impôt sur le chiffre d'affaires concernant les tabacs manufacturés

Sur les tabacs manufacturés, l'impôt sur le chiffre d'affaires se prélève aujourd'hui chez les fabricants ou à l'importation. Les phases suivantes échappent à l'assujettissement. Cette réglementation aurait pour effet de causer des complications et un surcroît de travail aux contribuables soumis à un impôt sur le chiffre d'affaires avec déduction de l'impôt préalable, qui doivent décompter à toutes les phases. Dès lors, comme le prévoyait le projet de 1976, il convient d'abroger, dans la loi sur l'imposition du tabac du 21 mars 1969 (RS 641.31) les dispositions concernant le prélèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Conformément à la modification du 7 octobre 1977 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (FF 1977 111 240), nous allons majorer de 20 pour cent, le 1er octobre 1978, le taux

d'impôt frappant les cigarettes. En outre, les tabacs manufacturés seront encore plus lourdement grevés par la perception totale de l'impôt sur le chiffre d'affaires dès le 1er janvier 1980. Pour ces motifs, nous nous obligeons à renoncer à une nouvelle majoration de l'impôt sur le tabac pendant trois ans dès l'entrée en vigueur de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

28 Modification par le conseil fédéral des textes légaux concernés

Comme dans le projet de 1976, le Conseil fédéral doit modifier les textes légaux touchés par les mesures exposées dans les chiffres 271 et 272. Il s'agit:

- de l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 août 1972 concernant la taxe supplémentaire sur les carburants (RS 632.112.711);
- des articles 2 et 21 de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS 641.31) où il faut biffer l'expression "impôt sur le chiffre d'affaires".

29 Application des dispositions régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires et la charge totale sur la bière jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'exécution du nouvel impôt sur le chiffre d'affaires

Comme dans le projet de 1976 (art.9, 7e al. disp. trans.), les dispositions régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires et la charge totale sur la bière comprenant l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur la bière et la taxe douanière supplémentaire sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière doivent rester applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel impôt sur le chiffre d'affaires (1er janv. 1980), bien que la disposition attributive de compétence (art.41ter cst.) entre en force plus tôt, c'est-à-dire le 1er janvier 1979. C'est pourquoi, les dispositions valables jusqu'au 31 décembre 1978 doivent être déterminantes jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel impôt.

31 Généralités

Pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, nous nous en tenons également, pour l'essentiel, au plan du projet de 1976. Cela est vrai surtout en ce qui concerne la systématique: la durée du régime de l'impôt fédéral direct (sans limitation) est réglée dans un nouvel article 41quater, de la constitution; l'article 8 des dispositions transitoires est maintenu en vue de la prorogation de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale (AIN, RS 642.11) jusqu'à la promulgation d'une loi d'exécution de l'article 41quater.

Quant au fond, les dispositions sont en principe aussi les mêmes; elles divergent partiellement du projet de 1976 en ce qui concerne les ordres de grandeur (taux maximums, barèmes). Elles sont dictées par la nécessité de compenser de manière appropriée les effets de la progression à froid en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et, au surplus, par le souci de ne provoquer si possible aucune diminution des recettes de la Confédération au titre de l'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale IDN).

32 La quote-part des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct

Selon le droit en vigueur (art.41ter, 5e al., let.b, cst.) trois dixièmes du produit brut de l'impôt fédéral direct (IDN) sont attribués aux cantons; un sixième au moins du montant revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière intercantonale. Le projet de 1976 prévoyait en revanche, à l'article 41quater, 2e alinéa, de la constitution de porter cette quote-part à un tiers au moins et d'affecter un quart au moins de celle-ci à la péréquation financière. Notre projet reprend cette solution.

Le projet de 1976 contenait en outre une disposition (art. 42ter, 2e al. cst.) qui visait à subordonner les prestations allouées aux cantons au titre de la péréquation financière à l'obligation de tirer suffisamment parti de leur matière imposable et de leur capacité contributive. Cette dernière disposition, qui émanait du Conseil national, fit l'objet de vives critiques déjà au stade des délibérations parlementaires, mais aussi lors de la campagne qui précéda la votation du 12 juin 1977. Ses adversaires virent dans cette proposition une tentative pour réaliser l'harmonisation fiscale matérielle par des voies détournées; en conséquence ils la jugèrent contraire à l'article 42quinquies de la constitution adopté simultanément qui réglait l'harmonisation fiscale (formelle) en laissant toute latitude aux cantons en ce qui concerne la charge fiscale (ainsi en particulier la question ordinaire Letsch, du 16 déc. 1976).

Tirant les conclusions qu'appellent ces oppositions, nous renonçons à insérer dans le nouveau projet une disposition semblable à l'article 42ter, 2e alinéa précité.

33 L'imposition des personnes physiques

331 Mesures en vue de compenser les effets de la progression à froid

L'imposition des personnes physiques ne porte, comme jusqu'ici, que sur leur revenu (pas d'impôt sur la fortune; art.41quater, 1er al., let.a, cst.) En l'occurrence, il s'agit de compenser les effets de la progression à froid dans les limites de ce qui est objectivement et financièrement raisonnable. La base constitutionnelle est reprise du droit en vigueur (art.41quater, 3e al., let.c cst.).

Dans le message du 24 mars 1976 (ch.742.1), on s'est basé sur un taux de renchérissement d'environ 50 pour cent du début de 1971 jusqu'à la fin de 1976. Cet ordre de grandeur pourrait être repris tel quel. Depuis 1971, les effets de la progres-

sion à froid n'ont été compensés, en ce qui concerne l'impôt fédéral direct (IFD), que dans une faible mesure: en 1973, par un étirement de 10 pour cent du barème de l'impôt sur le revenu (RO 1973 1058) et, en 1975, par une réduction de l'impôt de 70 francs au maximum accordée aux personnes mariées (RO 1975 1205). Nous proposons, aujourd'hui, les mesures suivantes:

- Majorer le montant franc d'impôt d'environ 50 pour cent, à savoir le porter de 9'700 à 15'000 francs (art.41quater, 3e al., let.a cst.).
- Augmenter sensiblement certaines déductions sociales (art.8, 2e al., let.a disp. trans.): la déduction pour les personnes mariées passe de 2'500 à 4'000 francs, les déductions pour enfants et personnes nécessiteuses sont portées de 1'200 à 2'000 francs, la déduction pour les primes d'assurances et les intérêts de capitaux d'épargne de 2'000 à 2'500 francs et la déduction pour le revenu du travail de l'épouse de 2'000 à 4'000 francs. Ces déductions correspondent à celles prévues par le projet de 1976.
- Adopter un nouveau barème en vue de compenser complètement ou partiellement les effets de la progression à froid pour les revenus faibles et moyens. La compensation intégrale des effets de la progression à froid entraînerait une perte de recettes de 650 millions de francs, ce qui n'est pas soutenable étant donné la situation actuelle des finances fédérales.

332 Imposition plus forte des revenus élevés

Pour compenser partiellement les pertes de recettes liées à l'application de ces mesures, nous proposons de majorer le taux maximum, à savoir de porter le taux actuel de 11,5 à 12,5 pour cent (art.41quater, 3e al., let.b cst.) et de prévoir une imposition plus forte des revenus élevés dans le nouveau barème (v. tableaux 1 à 6 en annexe). Cette charge maximale

est atteinte à partir de 501'700 francs de revenu. Le projet de 1976 prévoyait un taux maximum de 13 pour cent. Contrairement à ce que prévoit le droit en vigueur (taux max. 11,5% pour un revenu de 392'900 fr.), ce taux de 13 pour cent n'aurait pu être atteint que pour des revenus croissant à l'infini. Ce système digne d'intérêt en soi ne peut pas être repris en cas d'application d'un taux maximum de 12,5 pour cent. Il en résulterait en effet une diminution de rendement plus importante, tandis que l'on allégerait par trop la charge de la tranche de revenus allant de 93'500 à 392'900 francs imposée à l'heure actuelle au taux de 13,2 pour cent.

333 Comparaison des charges fiscales

Dorénavant tous les revenus inférieurs à 15'000 francs seront exemptés de l'impôt; par rapport au droit en vigueur, l'allègement est ainsi de 100 pour cent. Pour déterminer le revenu imposable, il faut, en outre, tenir compte des déductions sociales (v. ch.331 ci-devant), de sorte que l'assujettissement débute à un niveau plus élevé selon la situation personnelle de chaque contribuable. Si l'on compare avec le droit en vigueur, on obtient le tableau ci-après:

Début de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu ¹⁾

Contribuable	Selon le droit en vigueur	Selon la propo- sition du Con- seil fédéral
	francs	francs
Célibataire	10'800	16'700
Marié, sans revenu du travail de l'épouse:		
- sans enfants	14'200	21'200
- avec 2 enfants	16'800	25'500
Marié, avec revenu du travail de l'épouse:		
- sans enfants	16'400	25'500
- avec 2 enfants	19'000	29'500

1) Revenu après défalcation des cotisations AVS et des déductions pour frais professionnels, mais avant la prise en considération des déductions sociales (pour personnes mariées, pour enfants, pour le produit du travail de l'épouse, déduction pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne)

Pour les revenus dépassant les montants francs d'impôt (début de l'assujettissement), l'allègement par rapport au droit en vigueur est tout d'abord important et va au-delà de la compensation des effets de la progression à froid. A mesure que les revenus croissent, l'allègement diminue et fait place à une charge plus élevée pour une personne célibataire ayant un revenu de 116'500 francs. Selon l'état civil, le nombre d'enfants et, éventuellement, avec le produit du travail de l'épouse, le moment de cette inversion est décalé vers le haut, principalement à cause de la majoration sensible des déductions sociales, elle apparaît, par exemple, au niveau d'un revenu de 203'900 francs pour un contribuable marié ayant 2 enfants dont l'épouse travaille.

Pour un contribuable marié ayant 2 enfants, sans produit du travail de l'épouse, les diminutions de la charge fiscale, par rapport au droit en vigueur, sont, par exemple, les suivantes ¹⁾:

<u>Revenu en francs</u>	<u>pour cent</u>
20'000	100,00
25'500	73,93
40'000	42,06
60'000	21,96
80'000	9,67
100'000	6,02
150'000	1,11

Les augmentations de la charge fiscale s'élèvent à:

166'900 ²⁾	0,00
200'000	1,41
300'000	3,33
500'000	7,71
1'000'000	8,37

334 Effets sur le rendement

Les effets de notre proposition sur le rendement de l'impôt sur le revenu dû par les personnes physiques font l'objet

- 1) Revenu après déduction des cotisations AVS et des frais professionnels
- 2) Début de la charge supplémentaire

du tableau ci-dessous (rendement des années 1980/81 par classe de revenu imposable, structure des revenus d'après la statistique de l'IDN, 17e période):

Revenu	Selon le droit en vigueur	Selon le tarif proposé	Diminution de rendement (-) Augmentation de rendement (+)
francs	en millions de francs		
- 15'000	30	-	- 30
15'000 - 50'000	600	350	- 250
50'000 - 100'000	470	410	- 60
100'000 - 150'000	320	310	- 10
150'000 et plus	<u>1'080</u>	<u>1'120</u>	+ 40
	2'500	2'190	- 310

} - 350

34 L'imposition des personnes morales

Comme jusqu'ici, les personnes morales acquittent un impôt sur le rendement net (impôt sur le bénéfice) et un impôt complémentaire sur le capital et les réserves (impôt sur le capital, art.41quater, 1er al., let.b cst.).

341 L'impôt sur le bénéfice

Pour les raisons déjà mentionnées dans le message du 24 mars 1976, sous chiffre 752.1 (majorations successives des taux ces dernières années, double imposition économique, charge fiscale dans les cantons), nous renonçons à prévoir une augmentation générale de la charge fiscale, par rapport au droit actuel, par le biais de l'impôt sur le bénéfice. L'analyse de la situation économique actuelle fait ressortir, au contraire, qu'il est indiqué d'alléger la charge fiscale de la plupart des entreprises, au titre de l'impôt sur le bénéfice. Les pertes de recettes qui en découlent peuvent être partiellement compensées par une imposition plus forte des entreprises obtenant un rendement élevé.

Pour atteindre ces buts, nous proposons les mesures suivantes:

- Maintenir le barème actuel à trois paliers applicable aux sociétés de capitaux et aux sociétés coopératives (art.57, 1er al. et al. lbis AIN), tout en réduisant le taux de 3,63 pour cent de l'impôt de base et de la première surtaxe, à 3,5 pour cent et celui de 4,84 de la deuxième surtaxe, à 4,5 pour cent.
- Le but recherché, à savoir l'augmentation de la charge fiscale des entreprises obtenant un rendement élevé, est atteint par le fait que le taux maximum actuel de 9,8 pour cent passe à 11,5 pour cent et par le biais de la progression: celle-ci, en effet, n'est pas interrompue, comme c'est le cas à l'heure actuelle au niveau d'un rendement de 23,15 pour cent (niveau où la charge maximum de 9,8 pour cent est atteinte); elle se poursuit, au contraire, jusqu'au moment où le taux maximum est atteint pour un rendement croissant à l'infini (art.8, 3e al., let.a disp. trans.).

Au lieu de l'impôt sur le bénéfice, les autres personnes morales acquittent, selon le droit transitoire, - sous réserve de la loi d'exécution de l'article 41quater de la constitution - un impôt sur le revenu, comme les personnes physiques (art.8, 3e al., let.b disp. trans.); cependant, le taux maximum de l'impôt sur le bénéfice de 11,5 pour cent leur est aussi applicable.

Nous ne pouvons, pas plus que par le passé, préconiser un impôt minimum pour les personnes morales. Les considérations du message du 24 mars 1976, chiffre 753, en donnent les motifs; nous y renvoyons. Lors des délibérations parlementaires relatives au projet de mars 1976 l'idée d'introduire un impôt minimum fédéral fut une fois de plus rejetée.

342 Impôt sur le capital

L'impôt proportionnel sur le capital est maintenu; il se justifie, toutefois, d'en arrondir le taux actuel, à savoir de le porter de 0,825 à 0,8 pour mille (art.41quater, 4e al.,

let.b est.). Cet impôt est dû par les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives. Conformément au droit transitoire (art.8, 3e al..let.c disp. trans.), les autres personnes morales sont soumises à un impôt sur la fortune nette calculé au même taux.

343 Charges fiscales comparées

Les effets du barème proposé sur la charge fiscale et par rapport au droit en vigueur, ressortent des tableaux 7 et 8 en annexe (comparaison de charges fiscales d'une société anonyme au capital de 1 mio. de fr.). Ce tableau montre notamment que la charge fiscale des entreprises obtenant un rendement inférieur à 29,42 pour cent est allégée. Des charges fiscales plus élevées n'apparaissent qu'à partir de rendements supérieurs.

344 Effets sur le rendement

Le tableau ci-après montre les effets de notre proposition sur le rendement de l'impôt pour la défense nationale des personnes morales (rendement des années 1980/81):

	Droit en vigueur	Tarif proposé	Diminution/ augmentation de rendement
en millions de francs			
Impôt sur le rendement net			
- Rendement jusqu'à 30%:	635	610	- 25
- Rendements de 30% et plus:	340	375	+ 35
Total:	975	985	+ 10
Impôt sur le capital:	<u>125</u>	<u>120</u>	- 5
	1'100	1'105	+ 5

A cette augmentation de rendement de 5 millions de francs de l'impôt des personnes morales, il faut opposer, pour la période de perception 1980/81, la perte de rendement afférente à l'impôt des personnes physiques qui s'élève à 310 millions de francs (v .ch.334). La perte de recettes totales s'établit

ainsi à 305 millions de francs par an. Selon le droit en vigueur (part cantonale 30%), elle serait supportée à raison de 91,5 millions de francs par les cantons et de 213,5 millions par la Confédération. Cependant, la majoration de la quote-part cantonale à un tiers (v. ch.32 ci-devant) a pour effet, non seulement que la perte de recettes entière doit être supportée par la Confédération mais encore que 18 autres millions viennent grossir cette perte. Pour la Confédération, la perte globale s'élèverait ainsi à environ 320 millions de francs par an.¹⁾

1) Effet sur le rendement de 1980/81 (en mio. de fr.)

	<u>Brut</u>	<u>Confédération</u>	<u>Cantons</u>
<u>1. Modification des barèmes/déductions</u>			
<u>Personnes physiques</u>			
Barème:	- 95		
Majoration des déductions:	- 215		
	<u>- 310</u>	<u>- 217</u>	<u>- 93</u>
<u>Personnes morales</u>			
Impôt sur le rendement net:	+ 10		
Impôt sur le capital:	- 5		
	<u>+ 5</u>	<u>+ 4</u>	<u>+ 1</u>
<u>Personnes physiques et morales:</u>	- 305	- 213	- 92
	=====	=====	=====
<u>2. Augmentation de la quote - part cantonale à 33 1/3 %</u>			
Rendement selon le droit en vigueur:	3'600	2'520	1'080
Diminution de rendement selon projet:	- 305	- 213	- 92
	<u>3'295</u>	<u>2'307</u>	<u>988</u>
Quote-part cantonale 33 1/3%:		<u>2'197</u>	<u>1'098</u>
		<u>- 110</u>	<u>+ 110</u>
Diminution/augmentation totale du rendement:	- 305	- 323	+ 18
	=====	=====	=====

Dans le message du 24 mars 1976, nous vous avons renseignés sur l'état des travaux préparatoires en vue d'une loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (ch.761) et d'une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (loi-cadre, ch.825).

Le peuple et les cantons ayant accepté, le 12 juin 1977, le nouvel article 42quinquies de la constitution, relatif à l'harmonisation fiscale, le législateur fédéral dispose donc d'une base constitutionnelle lui permettant de promulguer aussi bien la loi sur l'impôt fédéral direct (art.41ter, 6e al. cst. selon le droit en vigueur, art.41quater, 6e al. cst., selon le projet) que la loi-cadre (art.42quinquies cst.). Les travaux de la commission d'experts sont terminés: un projet de loi sur l'impôt fédéral direct a fait l'objet, en 1974, d'une procédure de consultation complète. Ce projet a été amendé par la commission de coordination pour l'harmonisation fiscale compte tenu des résultats de cette procédure. La loi-cadre, élaborée également par cette commission, a été approuvée en juillet 1976 par la conférence des directeurs cantonaux des finances. Le Département des finances et des douanes vient d'envoyer ce projet, pour avis, aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques ainsi qu'aux organisations intéressées. Après avoir dépouillé les résultats de cette procédure de consultation, nous soumettrons ces deux projets de lois au Parlement avec un message, à la fin de l'année 1978.

4 Maintien du taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent pour les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries

41 Situation actuelle

Le taux de l'impôt anticipé pour les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries a été fixé à 30 pour cent lors de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1967, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (RS 642,21). Ce taux n'a pas été modifié jusqu'en 1975.

A la suite du résultat négatif de la votation populaire du 8 décembre 1974, nous avons été contraints de vous soumettre, par un message du 8 janvier 1975 (FF 1975 I 336), un projet de majoration de 30 à 35 pour cent du taux de l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries; en même temps, nous avons proposé de mettre en vigueur, le 1er janvier 1976, une modification correspondante de l'article 13, 1er alinéa, lettre a, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé. Vous avez accepté, le 31 janvier 1975, l'augmentation projetée du taux de l'impôt anticipé (RO 1975 932). Toutefois, cette majoration de taux n'a qu'une durée limitée, jusqu'à fin 1979. Elle est prévue à l'article 13, 2e alinéa, de la loi fédérale sur l'impôt anticipé qui a la teneur suivante:

2

Durant les années 1976 à 1979, l'impôt selon le 1er alinéa, lettre a, est porté à 35 pour cent. Le Conseil fédéral peut abroger cette augmentation à la fin d'une année, lorsque la situation monétaire ou le marché des capitaux l'exige.

Nous vous proposons, par le présent projet de modification de la loi, de maintenir le taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent pour les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries.

Vu la situation de ses finances, la Confédération ne saurait renoncer au maintien, après 1979, du taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent. Si le taux était de nouveau réduit à 30 pour cent, les importants surplus de ressources correspondants seraient perdus dès 1980; de plus, il faudrait compter avec de sensibles diminutions de recettes pour l'année 1980 (v. ch.43 ci-après). Le maintien du taux de l'impôt à 35 pour cent permettra, en outre, de poursuivre les efforts actuels tendant à combattre plus efficacement la fraude fiscale.

Dans notre message du 8 janvier 1975, nous avons attiré votre attention sur le fait qu'avec un taux d'impôt anticipé de 35 pour cent la Suisse aurait l'imposition à la source des capitaux mobiliers la plus lourde parmi les pays industriels. Cette constatation est actuellement toujours valable. Cependant, rien ne permet d'affirmer, jusqu'ici, que la majoration du taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent ait eu des influences négatives sur la situation monétaire ou le marché des capitaux. Le marché intérieur des capitaux, par exemple, est même actuellement caractérisé par l'existence de grandes liquidités. Dès lors, le maintien du taux de l'impôt anticipé à 35 pour cent après 1979 peut se justifier sans difficulté, du point de vue économique.

L'augmentation du taux décidée le 31 janvier 1975 a été limitée dans le temps, puisque l'on pensait que les ressources supplémentaires qui en découleraient ne seraient que momentanément nécessaires à la Confédération. Mais il s'est avéré, depuis lors, que la Confédération aura encore besoin, pour un temps indéterminé, des recettes provenant de la majoration du taux. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de ne fixer aucune limite dans le temps au maintien du taux à 35 pour cent. Toutefois, afin de pouvoir tenir compte d'une éventuelle modification de la situation, nous prévoyons de maintenir la compétence du Conseil fédéral de réduire, à la fin d'une année, le taux de l'impôt à 30 pour cent, si la situation monétaire ou le marché des capitaux l'exige.

La perte que subiraient dès 1980 les finances de la Confédération en regard des années précédentes, si le taux de 35 pour cent n'était pas maintenu après 1979, ne peut être chiffrée aujourd'hui avec exactitude, d'autant plus qu'elle dépendrait de la situation du marché à ce moment-là, et particulièrement des taux appliqués aux intérêts et aux dividendes. Sur la base des expériences faites jusqu'ici, cette perte peut cependant être estimée en moyenne à environ 250 à 300 millions de francs par année. Pour l'année de transition 1980, elle s'élèverait même, probablement, à 350 à 400 millions de francs en chiffre rond, et cela en raison du mécanisme de perception et de remboursement de l'impôt anticipé. En effet, si le taux était réduit à 30 pour cent dès la fin de 1979, la plupart des montants d'impôt anticipé devraient être remboursés, en 1980, au taux de 35 pour cent (pour les échéances de l'année précédente); dans le même temps, la majeure partie des recettes provenant de la perception de l'impôt ne rentreraient qu'au taux de 30 pour cent. Le maintien du taux à 35 pour cent éviterait les diminutions précitées de recettes pour les années postérieures à 1980, pour autant que le Conseil fédéral ne soit pas obligé de réduire le taux à 30 pour cent, en raison de la situation monétaire ou du marché des capitaux.

44 Entrée en vigueur

La majoration du taux de l'impôt anticipé de 30 à 35 pour cent, décidée le 31 janvier 1975, cesse d'être en vigueur après le 31 décembre 1979. Nous vous proposons, par conséquent, de mettre en vigueur le présent projet de loi le 1er janvier 1980.

45 Constitutionnalité

La loi fédérale sur l'impôt anticipé repose sur l'article 41bis, 1er alinéa, lettre b, 2e et 3e alinéas, de la constitution. En vertu de ces dispositions, la Confédération est autorisée à percevoir un impôt anticipé. La constitution ne

fixe pas de taux maximaux pour l'impôt anticipé; le maintien proposé du taux de cet impôt à 35 pour cent est donc conforme à la constitution.

5 Commentaire des dispositions de l'arrêté

51 Chiffre I: Dispositions constitutionnelles

511 Article 41ter

La nouvelle teneur de l'article 41ter correspond mot pour mot au projet de 1976. Une seule modification: le taux maximum est abaissé de 10 à 8 pour cent (v. ch.21 ci-devant).

512 Article 41quater

L'article 41quater constitue la nouvelle base constitutionnelle de l'impôt fédéral direct; celle-ci est actuellement établie à l'article 41ter, qui règle également le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et celui des impôts de consommation spéciaux (v. ch.31).

Le 1er alinéa définit, à l'instar de l'actuel 5e alinéa, lettre a, 1re phrase, de l'article 41ter, le champ d'application à raison des personnes et des matières assujetties à l'impôt direct. Le terme de "bénéfice" remplace celui de rendement net; cela ne change rien quant au fond. On renonce à la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct (art.41ter, 1er al., 2e phrase, du droit en vigueur) et de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le 2e alinéa correspond à l'actuel article 41ter, 5e alinéa, lettre b. Deux éléments sont nouveaux: la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct passe de trois dixièmes à un tiers au moins tandis que la part du montant revenant au canton affectée à la péréquation financière passe d'un sixième

au moins à un quart au moins (v. ch.32 et 344 ce qui est conforme au projet de 1976).

Le 3e alinéa concerne l'imposition des personnes physiques. Le montant franc d'impôt est porté de 9'700 francs (jusqu'ici art.41ter, 5e al., let.c) à 15'000 francs (let.a). On renonce à mentionner le montant franc d'impôt pour les personnes mariées car une exonération supplémentaire pour personnes mariées est spécialement prévue sous forme de déduction (art.8, disp.trans.cst., resp. loi d'exécution de l'art.41quater). Le taux maximum passe de 11,5 à 12,5 pour cent (let.b). La lettre c reprend le principe de la compensation périodique des effets de la progression à froid (jusqu'ici art.41ter, 5e al., dernière phrase; v. ch.33).

Le 4e alinéa règle l'imposition des personnes morales. La lettre a reprend le texte de l'actuel article 41ter, 5e alinéa, lettre a, 2e phrase. A la lettre b, le taux maximum de l'impôt sur le bénéfice est porté de 9,8 à 11,5 pour cent et le taux maximum de l'impôt sur le capital de 0,825 pour mille est ramené à 0,8 pour mille (v. ch.34).

Les 5e et 6e alinéas correspondent en tout point aux dispositions du 5e alinéa lettre c, 1re phrase et du 6e alinéa de l'actuel article 41ter.

52 Chiffre II: Dispositions transitoires de la constitution

521 Article 8

Le 1er alinéa prescrit que le droit régissant l'impôt pour la défense nationale à fin décembre 1978 est prorogé sans modification, dans la mesure où les 2e et 3e alinéas ne prévoient pas expressément d'autres dispositions. Des modifications ultérieures par la voie de la législation fédérale, au sens de l'article 41quater de la constitution, sont réservées. La dénomination "impôt pour la défense nationale" est maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la future loi sur l'impôt fédéral direct.

Au 2e alinéa, il ne reste donc à fixer que ce qui est nouveau en matière d'imposition des personnes physiques, à savoir les déductions sociales, plus élevées (let.a) et le barème (let.b; v. ch.33). Les déductions échelonnées (maximum fr. 70.-) que les personnes mariées peuvent opérer depuis 1975 sur le montant de l'impôt, en vue de compenser partiellement les effets de la progression à froid (art.8, 3e al., let.a, disp.trans. cst. dans sa teneur selon l'AF du 31 janv. 1975, RO 1975 1205) perdent leur raison d'être vu la majoration de la déduction sociale pour personnes mariées et l'adoption du nouveau barème; elles sont donc abrogées (let.c).

Le 3e alinéa contient les innovations correspondantes qui sont proposées en matière d'imposition des personnes morales, à savoir les nouveaux taux du barème à trois paliers applicable pour l'impôt sur le rendement net des sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives (let.a) ainsi que le taux de l'impôt sur le capital de ces sociétés et de l'impôt sur la fortune des autres personnes morales (let.c; v. ch.34). La lettre b, qui prescrit que les autres personnes morales paient l'impôt sur le revenu d'après les dispositions s'appliquant aux personnes physiques n'innove pas, à vrai dire, par rapport au droit en vigueur; cela n'est mentionné que par souci de précision.

Le 4e alinéa charge le Conseil fédéral d'adapter l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale aux modifications prévues aux 2e et 3e alinéas. En outre, aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral doit porter à 1'000 francs la compétence des cantons en matière de remise, compétence qui s'élève à 200 francs à l'heure actuelle. Voici ce qu'il en est à ce propos:

Aux termes de l'article 125, 2e alinéa, de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale, la commission fédérale de remise de l'IDN statue sur toutes les demandes en remise qui portent sur des montants d'impôt pour la défense nationale d'au moins 200 francs. Les autres demandes sont touchées par

l'office cantonale désigné dans l'ordonnance d'exécution du canton chargé de la perception. Cette limite étant fixée très bas, il en est résulté ces dernières années un important surcroît de travail pour la commission fédérale. Le montant de 200 francs n'a pas subi de changement depuis 1945. Dès lors que les déductions sociales sont réaménagées, nous estimons que le moment est venu également d'élargir la compétence des cantons en matière de remise. Si l'on considère l'évolution de la valeur de l'argent et des revenus depuis 1945, il paraît raisonnable de porter la limite de cette compétence à 1'000 francs. Par le biais de cette réforme vivement souhaitée, on allégera sensiblement la tâche de la commission fédérale de remise; on estime, en effet, que le nombre de demandes de remise que cette autorité devra traiter diminuera d'un quart.

522 Article 9: Dispositions concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires

Les dispositions de cet article correspondent en grande partie à l'article 9 des dispositions transitoires de la constitution selon le projet de 1976 dans le sens des explications contenues aux chiffres 24 à 29 ci-devant.

53 Chiffre III: Entrée en vigueur

531 Les dispositions relatives à l'impôt pour la défense nationale doivent être mises en vigueur au début de la 20e période de l'impôt pour la défense nationale, c'est-à-dire le 1er janvier 1979. Si la votation populaire relative à ce projet peut encore avoir lieu en 1978, il n'est pas nécessaire de prévoir d'autres dispositions transitoires en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale. Des dispositions transitoires complémentaires analogues à celles de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1976 (let.a) sont nécessaires, en revanche, si cette votation n'a lieu qu'en 1979.

532 En vertu de l'article 9, 1er à 3e alinéas des dispositions transitoires de la constitution, le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions d'exécution relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il peut également fixer le moment de son entrée en vigueur. Pendant la période précédant la votation du 12 juin 1977, on a ressenti comme une lacune le fait que le moment du passage au nouvel impôt ne ressortait pas nettement du projet soumis au vote. La modification du système d'impôt sur le chiffre d'affaires exige des contribuables actuels, comme aussi des nouveaux, une réorganisation et des travaux d'adaptation qui nécessitent beaucoup de temps et qui doivent être entrepris de préférence au début de l'année civile. C'est pourquoi, il convient d'accorder un délai suffisant et de proposer l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution du Conseil fédéral au 1er janvier 1980.

6 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

Aujourd'hui, l'administration de l'ICHA doit s'accommoder d'un effectif de quelque 320 personnes pour un nombre de contribuables d'environ 90000 (en raison de constantes difficultés d'engagement et du blocage du personnel). Cet effectif est insuffisant. C'est au premier chef le service externe qui, avec le nombre actuel de ses spécialistes, ne peut opérer suffisamment de contrôles dans les entreprises des contribuables.

Le passage au nouvel impôt sur le chiffre d'affaires portera le nombre des contribuables à environ 130000 à 140000, soit une augmentation de quelque 50 pour cent. Cet accroissement n'exigera pas une augmentation de personnel proportionnellement aussi importante. A l'avenir, il faudra engager environ un tiers de plus de personnel dont quelque 60 personnes seront employées au service externe. En 1975 et 1976, les coûts en salaires et places de travail de 310 à 320 personnes, y compris

les frais de voyages, variaient entre 24 et 26 millions de francs.

Les modifications apportées au régime de l'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale), ainsi que le maintien de l'impôt anticipé à 35 pour cent n'entraîneront aucun besoin de personnel supplémentaire pour l'Administration des contributions.

7 Aspects économiques des mesures fiscales

71 Répercussion sur le niveau des prix

L'accroissement de l'imposition du chiffre d'affaires à un taux normal de 8 pour cent entraînera des augmentations de prix en cas de transfert total. Celles-ci seront différentes car quelques biens, certains services en particulier, seront nouvellement imposés; en même temps, les charges inégales dues au système actuel de perception seront supprimées. C'est pourquoi, en raison de la situation économique que l'on ne peut pas prévoir avec certitude (marché de vendeurs ou d'acheteurs), les recettes supplémentaires d'environ 1'600 millions de francs produites par la TVA vont occasionner des mouvements de prix difficilement mesurables. D'ailleurs, les recettes supplémentaires constitueront moins d'un pour cent du PNB, c'est-à-dire que la part de l'imposition du chiffre d'affaires passerait du 2,4 actuel à 3,2 pour cent du PNB. Dans les autres pays de l'Europe occidentale, cette proportion est considérablement plus élevée: entre 5 et 9 pour cent environ; il n'y a qu'en Grande-Bretagne où elle n'est que de 3,2 pour cent.

Toutefois, les répercussions de l'impôt sur le chiffre d'affaires actuel et du nouveau système qui vous est soumis ne peuvent pas être calculées exactement, même en tenant compte d'un transfert total. Cela dépend avant tout de l'imposition actuelle des biens d'investissement et des moyens d'explo-

tation, qui se répercute différemment dans les prix des biens de consommation et des services, et que le nouveau système va supprimer en grande partie. Avec ces réserves, on peut admettre que l'impôt sur le chiffre d'affaires actuel influence de 3 pour cent dans l'ensemble l'indice des prix à la consommation. A la suite du renforcement proposé de l'imposition du chiffre d'affaires, il faudra s'attendre, avec le temps, à une majoration de l'ordre de 1,2 pour cent, soit une influence totale de 4,2 pour cent. On ne doit pas perdre de vue qu'on ne peut pas trouver des mesures qui tôt ou tard n'influenceront pas d'une manière ou d'une autre l'indice des prix à la consommation. Ceci ne vaut pas seulement pour les contributions publiques, mais également pour les réductions de subventions fédérales qui se répercutent sur les prix.

Pour apprécier les chiffres précités, il y a lieu de tenir compte que la réduction des droits de douane, que l'on a tendance à oublier, a certainement eu une heureuse répercussion sur les prix des biens de consommation. En outre, le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires doit aussi favoriser fiscalement les biens de première nécessité, ce dans l'intérêt des catégories de la population de condition modeste. Enfin, il ne faut pas oublier que les modifications apportées à l'impôt fédéral direct allégeront réellement les revenus faibles, tandis qu'elles pèseront plus lourdement sur les revenus élevés.

72 Aspect général

Les mesures proposées concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct auront pour résultat de rapporter des recettes supplémentaires de 1'300 millions de francs ou de 0,75 pour cent du PNB. Il s'agit là d'un prix modéré et raisonnable s'il a pour conséquence d'obtenir des finances fédérales saines, élément essentiel pour le maintien de la stabilité économique. Celle-ci est particulièrement importante pour la capacité de concurrence de notre commerce extérieur. Le nouvel impôt sur le chiffre d'affaires apportera également sa contribution dans cette direction car il est

plus favorable aux investissements et aux exportations que le système actuel.

Il convient donc aussi d'apprécier sur le plan économique l'aspect positif du projet qui vous est soumis. Si l'évolution des affaires allait se détériorer, d'une manière actuellement imprévisible, jusqu'à l'entrée en vigueur de la TVA, nous pourrions faire usage de notre compétence de réduire les taux, telle qu'elle vous est proposée.

8 Conclusion

81 Un déficit public signifie endettement, poids croissant sur les budgets futurs, entrave progressive aux possibilités d'action de l'Etat, pression à la hausse sur les taux d'intérêt, réserve d'inflation à terme. La dette publique Confédération-cantons-communes dépasse actuellement 60 milliards, chiffre élevé dans la proportion européenne. Le déficit peut se justifier dans une certaine mesure temporairement en période de récession, dans le financement d'opérations de relance. Les expériences faites ces dernières années démontrent cependant que les politiques de relance massive par le déficit n'ont pas amélioré les conditions économiques des Etats qui les ont pratiquées. En période de stabilité économique et de plein emploi, la pratique durable du déficit public est indéfendable. La Confédération doit dès lors tout mettre en oeuvre pour mettre fin progressivement à des surcroîts de dépenses atteignant près de 10 pour cent de son budget.

82 Un effort substantiel de modération des dépenses a été réalisé ces dernières années, malgré les opérations de relance de 1976. Les dépenses aux comptes de 1977 sont de 3 pour cent inférieures à celles de 1976. La croissance des budgets des années 1978 à 1981 sera inférieure au rythme de progression du PNE. Une répartition rationnelle des tâches entre la Confédération et les cantons doit être, ces prochaines années, définie, débattue et décidée. Mais les dépenses de la

Confédération ne pourraient être substantiellement réduites sans que l'on renonce à des tâches essentielles de sécurité du pays, d'équipement, de prévoyance sociale, de péréquation intercantonale, de soutien à l'agriculture, sans que l'on diminue le volume des commandes et des travaux. De nouvelles difficultés économiques pourraient rendre nécessaires des actions d'impulsion sectorielles, sélectives, dûment étudiées.

83 Le recours à une augmentation d'impôts est donc inévitable et le restera, la charge s'accroissant d'autant que l'on tardera à décider. Il est contraire à la vérité de prétendre que le programme fiscal de 1978 est identique à celui qui fut rejeté le 12 juin 1977.

Certes nous proposons à nouveau de substituer à l'impôt sur le chiffre d'affaires, "monophasique" un impôt prélevé aux différentes étapes de la production, de la distribution et des services. C'est que l'impôt actuel, étroitement sectoriel, frappe particulièrement les investissements et l'exportation, à fins contraires du développement économique. Son augmentation accroîtrait les difficultés de la construction et des industries travaillant pour le commerce extérieur. La presque totalité des pays d'Europe occidentale ont opéré cette réforme, à des taux d'ailleurs considérablement plus élevés et introduit une TVA plus largement et plus équitablement répartie.

Mais nous demandions, en juin 1977, 3 milliards à l'impôt de consommation, nous ne sollicitons, grâce à la modération des dépenses et à l'inflation maîtrisée que 1,6 milliard du nouvel impôt, dont les conditions de perception ont été allégées et simplifiées.

Les allègements à l'impôt fédéral direct seront d'une ampleur un peu inférieure au projet de 1977 - compte tenu de la modération substantielle de l'impôt de consommation (moins-value de 300 millions au lieu de 450 millions). Mais les déductions sociales seront aussi substantielles et la diminution de la charge s'arrêtera aux alentours de 150'000 francs de revenu

pour marquer dès lors une certaine progression à concurrence d'un maximum de 12,5 pour cent.

84 Le Conseil fédéral s'est préoccupé des conséquences économiques du projet de réforme fiscale. Elles sont plus aisément supportables à l'économie que ne le serait la détérioration croissante des finances fédérales et sa pression inflationniste. La charge supplémentaire représente 0,75 pour cent du PNB et, dans l'ensemble de la fiscalité publique, une augmentation de 4 pour cent. La hausse des prix qui pourrait résulter de l'augmentation de l'impôt indirect serait de l'ordre d'un peu plus de 1 pour cent pendant quelque temps. Le Conseil fédéral édictera, durant la période d'introduction du nouvel impôt, des dispositions de surveillance des prix.

La modération de la charge fiscale totale que nous entendons conserver - essentielle à la capacité de concurrence de nos entreprises - demeurera évidente au regard des fiscalités européennes. Charges sociales comprises notre fiscalité demeurera, entre 30 et 31 pour cent du PNB, la plus faible de l'Europe occidentale, où les charges s'échelonnent (chiffres de 1976) de 35 à 54 pour cent du PNB, tandis que l'impôt sur la consommation sera chez nous inférieur de moitié environ à la moyenne européenne.

Enfin une disposition nouvelle de l'article 9 des dispositions transitoires de la constitution fédérale prévoit que le Conseil fédéral peut diminuer les taux de l'impôt indirect si la situation économique le justifie.

85 La volonté populaire aidant, la Confédération s'astreint à la modération dans les dépenses comme dans les charges fiscales. Elle ne peut cependant dépasser certaines limites ni renoncer à une augmentation en même temps qu'à une réforme de l'impôt sans renoncer à des tâches essentielles. A défaut de ces ressources nouvelles, le Conseil fédéral et le Parlement, se refusant à la croissance des déficits, ces années prochaines, se verront contraints à des transferts de charge

soit sur les cantons et leurs contribuables, soit sur les assurances sociales et leurs cotisants. Cela signifierait sans doute, par réductions successives, une marche en arrière dans notre politique de solidarité sociale, professionnelle et intercantonale, au détriment de la cohésion du pays. L'assainissement des finances est donc une tâche politique au premier chef, qui doit dépasser les intérêts sectoriels et particuliers.

Charges fiscales comparées d'un contribuable célibataire

Tableau I

Revenu 1)	Droit en vigueur 2)		Proposition 2)			
	Charge		Charge		Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
10 800	22.-	0,20	-	-	- 22.-	- 100,00
15 000	63.80	0,43	-	-	- 63.80	- 100,00
16 700	80.30	0,48	25.-	0,15	- 55.30	- 68,87
20 000	113.30	0,57	55.-	0,28	- 58.30	- 51,46
25 000	190.30	0,76	125.-	0,50	- 65.30	- 34,31
30 000	355.30	1,18	225.-	0,75	- 130.30	- 36,67
40 000	685.30	1,71	575.-	1,44	- 110.30	- 16,10
50 000	1 328.80	2,66	1 125.-	2,25	- 203.80	- 15,34
60 000	2 054.80	3,42	1 875.-	3,12	- 179.80	- 8,75
70 000	2 934.80	4,19	2 825.-	4,04	- 109.80	- 3,74
80 000	3 957.80	4,95	3 825.-	4,78	- 132.80	- 3,36
90 000	5 057.80	5,62	4 975.-	5,53	- 82.80	- 1,64
100 000	6 256.80	6,26	6 175.-	6,18	- 81.80	- 1,31
150 000	12 856.80	8,57	13 125.-	8,75	+ 268.20	+ 2,09
200 000	19 456.80	9,73	20 125.-	10,06	+ 668.20	+ 3,43
250 000	26 056.80	10,42	27 125.-	10,85	+ 1 068.20	+ 4,10
300 000	32 656.80	10,89	34 125.-	11,38	+ 1 468.20	+ 4,50
400 000	45 770.-	11,44	48 125.-	12,03	+ 2 355.-	+ 5,15
500 000	57 270.-	11,45	62 125.-	12,42	+ 4 855.-	+ 8,48
1 000 000	114 770.-	11,48	124 687.50	12,47	+ 9 917.50	+ 8,64

1) Revenu après défalcation des déductions pour les cotisations AWS et pour les frais professionnels, mais avant défalcation de la déduction pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne.

2) Défalcation prise en considération: déduction pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au montant maximum).

Charges fiscales comparées d'un contribuable marié sans enfants, produit du travail de l'épouse non compris

Tableau 2

Revenu 1)	Droit en vigueur 2)		Proposition 2)			
	Charge		Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge			
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
14 200	22.-	0,15	-	-	- 22.-	- 100,00
15 000	29.-	0,19	-	-	- 29.-	- 100,00
20 000	68.60	0,34	-	-	- 68.60	- 100,00
21 200	79.20	0,37	25.-	0,12	- 54.20	- 68,43
25 000	112.60	0,45	60.-	0,24	- 52.60	- 46,71
30 000	225.50	0,75	145.-	0,48	- 80.50	- 35,70
40 000	532.80	1,33	415.-	1,04	- 117.80	- 22,11
50 000	1 093.80	2,19	885.-	1,77	- 208.80	- 19,09
60 000	1 764.80	2,94	1 555.-	2,59	- 209.80	- 11,89
70 000	2 644.80	3,78	2 425.-	3,46	- 219.80	- 8,31
80 000	3 612.80	4,52	3 425.-	4,28	- 187.80	- 5,20
90 000	4 712.80	5,24	4 495.-	4,99	- 217.80	- 4,62
100 000	5 856.80	5,86	5 695.-	5,70	- 161.80	- 2,76
150 000	12 456.80	8,30	12 565.-	8,38	+ 108.20	+ 0,87
200 000	19 056.80	9,53	19 565.-	9,78	+ 508.20	+ 2,67
250 000	25 656.80	10,26	26 565.-	10,63	+ 908.20	+ 3,54
300 000	32 256.80	10,75	33 565.-	11,19	+ 1 308.20	+ 4,06
400 000	45 412.50	11,35	47 565.-	11,89	+ 2 152.50	+ 4,74
500 000	56 912.50	11,38	61 565.-	12,31	+ 4 652.50	+ 8,17
1 000 000	114 412.50	11,44	124 187.50	12,42	+ 9 775.-	+ 8,54

1) Revenu après déduction des déductions pour les cotisations AVS et pour les frais professionnels, mais avant déduction des déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne ainsi que pour personnes mariées.

2) Déductions prises en considération: déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au montant maximum) ainsi que pour personnes mariées.

Charges fiscales comparées d'un contribuable marié sans enfants, produit du travail de l'épouse compris

Tableau 3

Revenu 1)	Droit en vigueur 2)		Proposition 2)			
	Charge		Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge			
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
16 400	22.-	0,13	-	-	- 22.-	- 100,00
20 000	51.-	0,26	-	-	- 51.-	- 100,00
25 000	95.-	0,38	-	-	- 95.-	- 100,00
25 500	99.40	0,39	25.-	0,10	- 74.40	- 74,85
30 000	166.10	0,55	70.-	0,23	- 96.10	- 57,86
40 000	469.95	1,17	265.-	0,66	- 204.95	- 43,61
50 000	961.80	1,92	655.-	1,31	- 306.80	- 31,90
60 000	1 621.80	2,70	1 245.-	2,08	- 376.80	- 23,23
70 000	2 468.80	3,53	2 035.-	2,91	- 433.80	- 17,57
80 000	3 392.80	4,24	3 025.-	3,78	- 367.80	- 10,84
90 000	4 492.80	4,99	4 025.-	4,47	- 467.80	- 10,41
100 000	5 592.80	5,59	5 215.-	5,22	- 377.80	- 6,76
150 000	12 192.80	8,13	12 005.-	8,00	- 187.80	- 1,54
200 000	18 792.80	9,40	19 005.-	9,50	+ 212.20	+ 1,13
250 000	25 392.80	10,16	26 005.-	10,40	+ 612.20	+ 2,41
300 000	31 992.80	10,66	33 005.-	11,00	+ 1 012.20	+ 3,16
400 000	45 182.50	11,30	47 005.-	11,75	+ 1 822.50	+ 4,03
500 000	56 682.50	11,34	61 005.-	12,20	+ 4 322.50	+ 7,63
1 000 000	114 182.50	11,42	123 687.50	12,37	+ 9 505.-	+ 8,32

1) Revenu après déduction des déductions pour les cotisations AVS et pour les frais professionnels, mais avant déduction des déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne, pour personnes mariées ainsi que pour le produit du travail de l'épouse.

2) Déductions prises en considération: déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au montant maximum), pour personnes mariées ainsi que pour le produit du travail de l'épouse.

Charges fiscales comparées d'un contribuable marié ayant 2 enfants, produit du travail de l'épouse non compris Tableau 4

Revenu 1)	Droit en vigueur 2)		Proposition 2)			
	Charge		Charge		Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
16 800	22.-	0,13	-	-	- 22.-	- 100,00
20 000	47.50	0,24	-	-	- 47.50	- 100,00
25 000	91.50	0,37	-	-	- 91.50	- 100,00
25 500	95.90	0,38	25.-	0,10	- 70.90	- 73,93
30 000	154.85	0,52	70.-	0,23	- 84.85	- 54,80
40 000	457.40	1,14	265.-	0,66	- 192.40	- 42,06
50 000	935.40	1,87	655.-	1,31	- 280.40	- 29,98
60 000	1 595.40	2,66	1 245.-	2,08	- 350.40	- 21,96
70 000	2 433.60	3,48	2 035.-	2,91	- 398.60	- 16,38
80 000	3 348.80	4,19	3 025.-	3,78	- 323.80	- 9,67
90 000	4 448.80	4,94	4 025.-	4,47	- 423.80	- 9,53
100 000	5 548.80	5,55	5 215.-	5,22	- 333.80	- 6,02
150 000	12 140.-	8,09	12 005.-	8,00	- 135.-	- 1,11
200 000	18 740.-	9,37	19 005.-	9,50	+ 265.-	+ 1,41
250 000	25 340.-	10,14	26 005.-	10,40	+ 665.-	+ 2,62
300 000	31 940.-	10,65	33 005.-	11,00	+ 1 065.-	+ 3,33
400 000	45 136.50	11,28	47 005.-	11,75	+ 1 868.50	+ 4,14
500 000	56 636.50	11,33	61 005.-	12,20	+ 4 368.50	+ 7,71
1 000 000	114 136.50	11,41	123 687.50	12,37	+ 9 551.-	+ 8,37

1) Revenu après déduction des déductions pour les cotisations AVS et pour les frais professionnels, mais avant déduction des déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne, pour personnes mariées ainsi que pour enfants.

2) Déductions prises en considération: déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au montant maximum), pour personnes mariées ainsi que pour enfants.

Charges fiscales comparées d'un contribuable marié ayant 2 enfants, produit du travail de l'épouse compris

Tableau 5

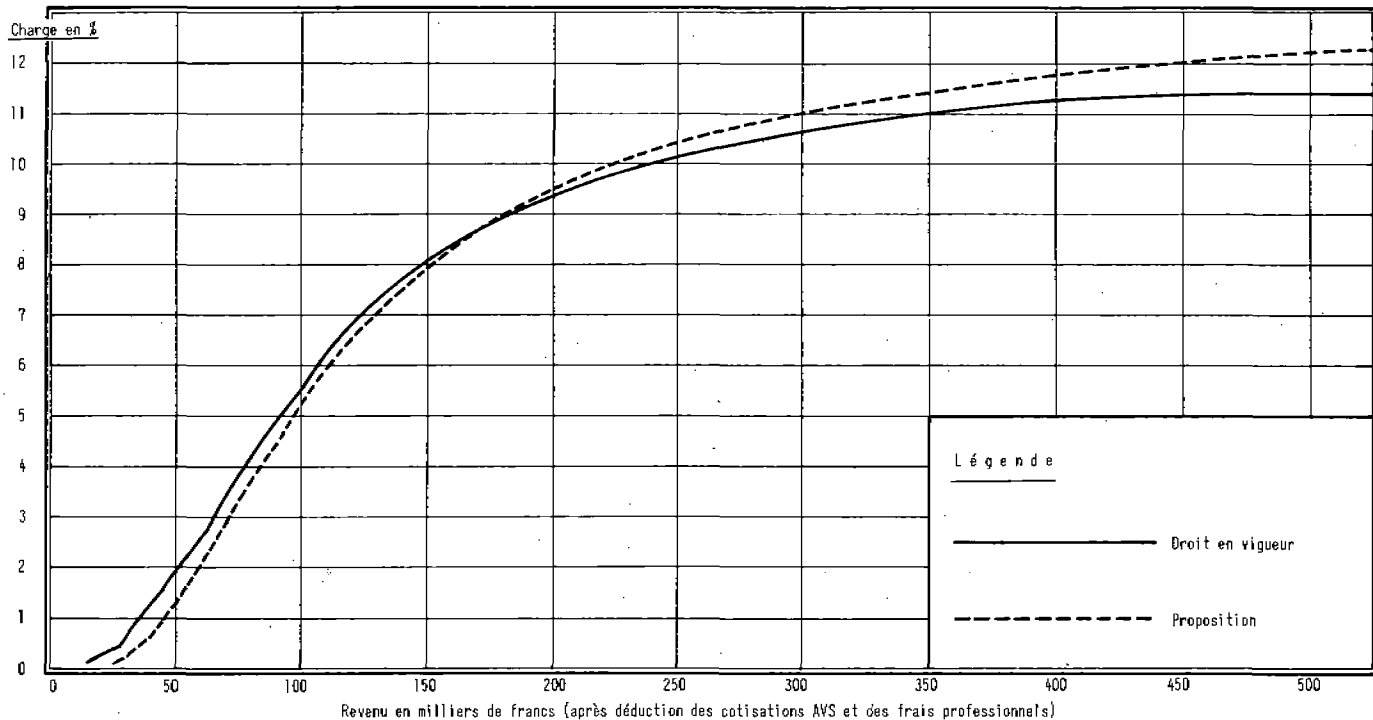
Revenu 1)	Droit en vigueur 2)		Proposition 2)			
	Charge		Charge		Augmentation (+) ou diminution (-) de la charge	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
19 000	22.-	0,12	-	-	- 22.-	- 100,00
20 000	29.90	0,15	-	-	- 29.90	- 100,00
25 000	73.90	0,30	-	-	- 73.90	- 100,00
29 500	113.50	0,38	25.-	0,08	- 88.50	- 77,97
30 000	117.90	0,39	30.-	0,10	- 87.90	- 74,55
40 000	394.70	0,99	185.-	0,46	- 209.70	- 53,13
50 000	803.40	1,61	495.-	0,99	- 308.40	- 38,39
60 000	1 463.40	2,44	1 005.-	1,68	- 458.40	- 31,32
70 000	2 257.60	3,23	1 715.-	2,45	- 542.60	- 24,03
80 000	3 137.60	3,92	2 625.-	3,28	- 512.60	- 16,34
90 000	4 228.80	4,70	3 625.-	4,03	- 603.80	- 14,28
100 000	5 328.80	5,33	4 735.-	4,74	- 593.80	- 11,14
150 000	11 876.-	7,92	11 445.-	7,63	- 431.-	- 3,63
200 000	18 476.-	9,24	18 445.-	9,22	- 31.-	- 0,17
250 000	25 076.-	10,03	25 445.-	10,18	+ 369.-	+ 1,47
300 000	31 676.-	10,56	32 445.-	10,82	+ 769.-	+ 2,43
400 000	44 876.-	11,22	46 445.-	11,61	+ 1 569.-	+ 3,50
500 000	56 406.50	11,28	60 445.-	12,09	+ 4 038.50	+ 7,16
1 000 000	113 906.50	11,39	123 187.50	12,32	+ 9 281.-	+ 8,15

1) Revenu après défalcation des déductions pour les cotisations AVS et pour les frais professionnels, mais avant défalcation des déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne, pour personnes mariées, pour enfants ainsi que pour le produit du travail de l'épouse.

2) Défalcatons prises en considération: déductions pour primes d'assurance et intérêts de capitaux d'épargne (hypothèse: 10 % du revenu jusqu'au montant maximal), pour personnes mariées, pour enfants ainsi que pour le produit du travail de l'épouse.

Charges fiscales comparées d'un contribuable marié ayant 2 enfants, produit du travail de l'épouse non compris

Tableau 6



Charges fiscales comparées d'une société anonyme ayant 1 million de francs de capital et réserves

Tableau 7

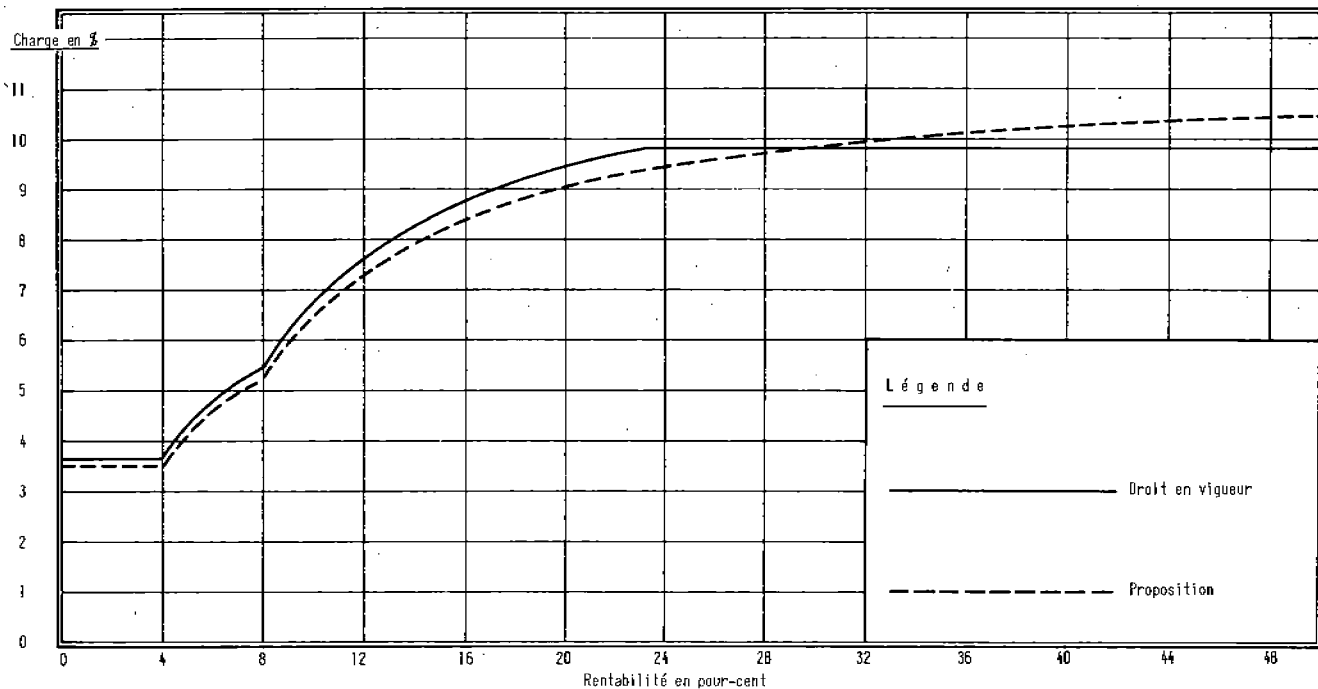
Rentabilité %	Rendement net imposable Fr.	Impôt fédéral direct sur le rendement net				Impôt fédéral direct sur le capital	
		Droit en vigueur		Proposition		Droit en vigueur Fr.	Proposition Fr.
		Fr.	% 1)	Fr.	% 1)		
2	20 000	726.-	3,63	700.-	3,50	} 825.-	} 800.-
4	40 000	1 452.-	3,63	1 400.-	3,50		
6	60 000	2 904.-	4,84	2 800.-	4,67		
8	80 000	4 356.-	5,44	4 200.-	5,25		
10	100 000	6 776.-	6,78	6 500.-	6,50		
12	120 000	9 196.-	7,66	8 800.-	7,33		
14	140 000	11 616.-	8,30	11 100.-	7,93		
16	160 000	14 036.-	8,77	13 400.-	8,38		
18	180 000	16 456.-	9,14	15 700.-	8,72		
20	200 000	18 876.-	9,44	18 000.-	9,00		
23,15	231 500	22 687.-	9,80	21 622.50	9,34		
25	250 000	24 500.-	9,80	23 750.-	9,50		
29,42	294 200	28 831.60	9,80	28 833.-	9,80		
30	300 000	29 400.-	9,80	29 500.-	9,83		
35	350 000	34 300.-	9,80	35 250.-	10,07		
40	400 000	39 200.-	9,80	41 000.-	10,25		
45	450 000	44 100.-	9,80	46 750.-	10,39		
50	500 000	49 000.-	9,80	52 500.-	10,50		
100	1 000 000	98 000.-	9,80	110 000.-	11,00		

1) En pour-cent du rendement net imposable.

Charges fiscales comparées d'une société anonyme ayant 1 million de francs de capital et réserves

Inpôt sur le rendement net

Tableau 8



Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 15 mars 1978¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{ter}

¹ La Confédération peut percevoir:

- a. Un impôt sur les transactions en marchandises et les prestations, ainsi que sur les importations. La loi détermine les transactions en marchandises et les prestations qui sont imposées au taux normal et celles qui le sont au taux réduit. L'impôt s'élève à 8 pour cent au plus de la contre-prestation;
- b. Un impôt de consommation spécial sur les transactions et l'importation d'huiles brutes de pétrole et de gaz naturel, de produits résultant de leur traitement, ainsi que des carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières. L'article 36^{ter} s'applique par analogie au produit des impôts sur les carburants pour moteurs.

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

³ La législation fédérale réglera l'exécution du présent article.

Art. 41^{quater}

¹ La Confédération peut percevoir un impôt fédéral direct sur:

- a. Le revenu des personnes physiques;
- b. Le bénéfice, le capital et les réserves des personnes morales.

² L'impôt fédéral direct est perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Un tiers au moins du produit brut de l'impôt est attribué aux cantons; un quart au moins du montant revenant aux cantons est affecté à la péréquation financière intercantonale.

¹⁾ FF 1978 I 840

³ L'impôt dû sur le revenu des personnes physiques est établi selon les règles suivantes:

- a. L'assujettissement commence aussitôt que le revenu net atteint 15 000 francs;
- b. L'impôt s'élève au plus à 12,5 pour cent;
- c. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement.

⁴ L'impôt dû sur le bénéfice, le capital et les réserves par les personnes morales est établi selon les règles suivantes:

- a. Les personnes morales, quelle que soit leur forme juridique, sont imposées, selon leur capacité économique, d'une manière aussi égale que possible;
- b. L'impôt s'élève au plus à 11,5 pour cent du bénéfice et à 0,8 pour mille au plus du capital et des réserves.

⁵ Lors de l'établissement des barèmes, il sera tenu compte de la charge fiscale qui résulte des impôts directs perçus par les cantons et les communes.

⁶ La législation fédérale réglera l'exécution du présent article.

II

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

Art. 8

¹ Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{quater} (impôt fédéral direct), les dispositions applicables le 31 décembre 1978 à l'impôt pour la défense nationale restent en vigueur avec les modifications suivantes.

² L'impôt sur le revenu des personnes physiques est établi selon les règles suivantes:

- a. Les déductions s'élèvent:
 - pour les personnes mariées, à 4000 francs;
 - pour chaque enfant, à 2000 francs;
 - pour chaque personne nécessiteuse, à 2000 francs;
 - pour les primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne, au total, à 2500 francs;
 - pour le produit du travail de l'épouse, à 4000 francs;
- b. L'impôt pour une année s'élève:

jusqu'à 14 999 francs de revenu, à	0 fr.;
pour 15 000 francs de revenu, à	25 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	1 fr. de plus;
pour 20 000 francs de revenu, à	75 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	2 fr. de plus;
pour 30 000 francs de revenu, à	275 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	4 fr. de plus;

pour 40 000 francs de revenu, à	675 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	6 fr. de plus;
pour 50 000 francs de revenu, à	1275 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	8 fr. de plus;
pour 60 000 francs de revenu, à	2075 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	10 fr. de plus;
pour 80 000 francs de revenu, à	4075 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	12 fr. de plus;
pour 100 000 francs de revenu, à	6475 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	14 fr. de plus;
pour 501 600 francs de revenu, à	62 699 fr.;
pour 501 700 francs de revenu, à	62 712,50 fr.
et, par 100 francs de revenu en sus,	12,50 fr. de plus.

c. La réduction accordée jusqu'à la fin de 1978 aux personnes mariées sur le montant de l'impôt est abrogée.

³ L'impôt dû par les personnes morales est établi selon les règles suivantes:

a. Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives paient sur le rendement net:

un impôt de base de 3,5 pour cent;

une surtaxe de 3,5 pour cent sur la partie du rendement 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 rendement net qui excède 2000 francs;

une autre surtaxe de 4,5 pour cent sur la partie du rendement 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 rendement net qui excède 4000 francs;

b. Les autres personnes morales paient l'impôt sur le revenu d'après les dispositions s'appliquant aux personnes physiques;

c. L'impôt sur le capital et les réserves des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives, ainsi que sur la fortune des autres personnes morales, s'élève à 0,8 pour mille.

⁴ Le Conseil fédéral adapte son arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale aux modifications apportées par les 2^e et 3^e alinéas. Il porte à 1000 francs la compétence des cantons en matière de remise.

Art. 9

¹ En dérogation à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires conformément à l'article 41^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a. Dans un laps de temps de six ans, ces dispositions seront remplacées par la loi d'exécution.

² Les dispositions d'exécution du Conseil fédéral obéiront aux principes suivants:

- a. Sont contribuables les entrepreneurs effectuant sur territoire suisse les transactions énumérées ci-après (consommation particulière comprise):
1. Transactions portant sur des marchandises, y compris l'énergie, à l'exception de l'eau en conduites;
 2. Travaux professionnels exécutés sur des marchandises, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle;
 3. Cession de marchandises pour l'usage ou la jouissance;
 4. Transport et entreposage de marchandises, ainsi que prestations de maisons d'expédition;
 5. Cession ou mise à disposition, en vue de leur usage, de brevets, marques, échantillons, modèles et autres biens immatériels analogues;
 6. 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 visés sous chiffre 5;
 7. Travaux d'architectes et d'ingénieurs;
 8. Mise à disposition de main-d'œuvre pour des activités soumises à l'impôt;
 9. Prestations de l'hôtellerie et de la restauration;
 10. Prestations des coiffeurs et des esthéticiens;
 11. Prestations en matière de publicité ou d'information sans but publicitaire.
- b. Sont en outre imposables les importations de marchandises et les acquisitions en provenance de l'étranger de prestations de services visées sous lettre a.
- c. Sont exemptés de l'assujettissement pour les transactions faites sur territoire suisse:
1. Les entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel selon la lettre a n'est pas supérieur à 50 000 francs;
 2. Les entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires annuel selon la lettre a de 300 000 francs au plus, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant d'impôt restant ne dépasse pas régulièrement 2500 francs par année;
 3. Les agriculteurs, sylviculteurs, horticulteurs et viticulteurs livrant exclusivement des produits de leur propre exploitation, mais non les viticulteurs livrant annuellement pour plus de 50 000 francs de vin;
 4. Les marchands de bétail;
 5. Les vétérinaires et les cliniques vétérinaires pour leurs auscultations, traitements et soins aux animaux;
 6. Les artistes-peintres et les sculpteurs pour les œuvres-d'art qu'ils ont créées eux-mêmes.
- d. Sont exonérées de l'impôt:

1. L'exportation de marchandises et les prestations destinées à l'étranger, aux conditions fixées par le Conseil fédéral;
2. Les prestations de services que le Conseil fédéral désignera et qui vont de pair avec l'exportation et le transit de marchandises.

e. L'impôt s'élève:

1. A 2,5 pour cent sur les transactions et l'importation
 - de produits comestibles et boissons, à l'exclusion des boissons alcooliques,
 - de bétail, volailles et poissons,
 - de céréales,
 - de semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, plants, greffons, ainsi que de fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et articles semblables,
 - de fourrages, acides pour l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes,
 - de médicaments,
 - de journaux, revues et livres;
2. A 5 pour cent sur les prestations de l'hôtellerie et de la restauration;
3. A 8 pour cent sur les transactions et l'importation d'autres marchandises, ainsi que sur les autres prestations soumises à l'impôt.

Le Conseil fédéral peut réduire ces taux si la situation économique l'exige.

- 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'importations, sur la valeur de la marchandise ou de la prestation.

Dans le commerce de marchandises usagées, l'impôt peut se calculer sur la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

- g. Si le contribuable destine les marchandises, constructions, terrains ou prestations à des transactions faites en Suisse ou à l'étranger selon la lettre a, il peut, dans son décompte, déduire 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 utilise à des transactions en Suisse ou à l'étranger les produits agricoles, sylvicoles, horticoles ou viticoles qu'il a acquis d'entrepreneurs non contribuables mentionnés sous lettre c, chiffres 3 et 4, il peut déduire 2,5 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 qui

sont mentionnées sous lettre a, avec droit à la déduction de l'impôt préalable, aux fins d'éviter ainsi d'importantes distorsions sur le plan de la concurrence ou de faciliter considérablement au contribuable la détermination de l'impôt;

2. Ordonner des simplifications, s'il n'en résulte pas des surplus ou des pertes importantes d'impôt, des distorsions notables des conditions de concurrence et si le décompte d'impôt n'est pas exagérément compliqué pour d'autres contribuables.

³ Le Conseil fédéral règle le passage de l'impôt actuel sur le chiffre d'affaires au nouveau régime. A cet effet il peut aussi:

- a. 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;
- b. Edicter des prescriptions d'une durée limitée sur la surveillance et l'affichage des prix.

⁴ Les modifications suivantes apportées à d'autres réglementations entrent en vigueur en même temps que les dispositions d'exécution régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires:

- a. Les droits de douane supplémentaires sur les carburants destinés au financement des routes nationales doivent être compris dans la contre-prestation sur laquelle se fonde le calcul de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les droits de douane supplémentaires doivent être réduits pour compenser le surcroît de charge grevant les carburants et la part correspondante du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires provenant de l'imposition de ces droits supplémentaires doit être affectée au financement des routes nationales;
- b. La perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires grevant les tabacs manufacturés sera réglée selon les dispositions d'exécution édictées en vertu des alinéas 1^{er} à 3.

⁵ Le Conseil fédéral adapte au nouveau régime les arrêtés touchés par les modifications visées au 4^e alinéa.

⁶ Les dispositions régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires et la charge totale sur la bière, en vigueur le 1^{er} janvier 1979, restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution du nouvel impôt sur le chiffre d'affaires (al. 1^{er} à 3) qu'édictera le Conseil fédéral.

III

Les dispositions mentionnées sous chiffres I et II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1979 sous réserve des exceptions suivantes:

- a. Les dispositions régissant l'impôt pour la défense nationale en vigueur le 31 décembre 1978 demeurent applicables aux montants d'impôt pour la défense nationale qui sont calculés et perçus à la source en 1979 sur la base

d'une procédure de perception spéciale applicable aux personnes exerçant une activité lucrative en Suisse sans être au bénéfice d'un permis d'établissement délivré par la police des étrangers;

- b. Le Conseil fédéral fixe au 1^{er} janvier 1980 l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution de l'impôt sur le chiffre d'affaires selon l'article 9, alinéas 1^{er} à 3 des dispositions transitoires de la constitution.

IV

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

24554

Loi fédérale sur l'impôt anticipé

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 15 mars 1978¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 13 octobre 1965²⁾ sur l'impôt anticipé est modifiée comme il suit:

Art. 13, 1^{er} al., let. a et 2^e al.

¹ L'impôt anticipé s'élève:

- a. Pour les revenus de capitaux mobiliers et les gains faits dans les loteries:
à 35 pour cent de la prestation imposable;

² Le Conseil fédéral peut, à la fin d'une année, réduire le taux de l'impôt fixé au 1^{er} alinéa, lettre a, à 30 pour cent, lorsque la situation monétaire ou le marché des capitaux l'exige.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980.

24554

¹⁾ FF 1978 I 840

²⁾ RS 642.21

Message à l'appui de la réforme des finances fédérales 1978 du 15 mars 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.019
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.04.1978
Date	
Data	
Seite	840-920
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 121

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.