

ad 91.426

**Initiative parlementaire**  
**Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification**

**Avis du Conseil fédéral**

du 23 septembre 1991

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons l'avis du Conseil fédéral sur le rapport de la commission du Conseil national du 16 septembre 1991 concernant la révision de la loi fédérale sur les droits de timbre (91.426).

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

23 septembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*La modification de la loi sur les droits de timbre adoptée le 14 décembre 1990 ne peut entrer en vigueur, puisqu'elle était en relation avec le nouveau régime des finances fédérales rejeté le 2 juin 1991. L'initiative parlementaire de la commission du Conseil national se fonde sur la loi fédérale du 14 décembre 1990. L'initiative complète cette loi en proposant des allègements fiscaux non seulement pour le droit de négociation, mais aussi pour le droit d'émission. En ce qui concerne les mesures de compensation, l'initiative demande la suppression du droit sur les primes de l'assurance sur la vie, qui a été adopté par les Chambres.*

*Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité de procéder à des allègements en matière de droits de timbre. Toutefois, comme la situation financière s'est fortement dégradée, il demande avec insistance de limiter la réforme des droits de timbre aux mesures vraiment urgentes pour la sauvegarde de la capacité concurrentielle de la place financière. Dès lors, indépendamment des allègements déjà prévus par la loi fédérale du 14 décembre 1990, le Conseil fédéral approuve l'abolition du droit d'émission sur les parts de fonds de placement exigée par l'initiative. Par contre, le Conseil fédéral est d'avis que, pour des raisons de politique budgétaire, des allègements supplémentaires en matière de droit d'émission ne seraient pas supportables.*

*S'agissant de la compensation des pertes, le Conseil fédéral estime que l'imposition de l'assurance sur la vie non liée, de même que la majoration du droit pour l'assurance de la responsabilité civile et l'assurance de corps de véhicule doivent être maintenues.*

## 1 Introduction

La nécessité d'une révision de la loi sur les droits de timbre n'est pratiquement pas contestée. La révision partielle adoptée le 14 décembre 1990 entend améliorer les conditions de concurrence sur la place financière suisse et prévoit, à cet effet, différents allègements en matière de droit de négociation. Les demandes d'allègements dans le domaine du droit d'émission, qui n'influent que partiellement sur la capacité concurrentielle de la place financière, n'ont pas été prises en considération.

Le Conseil fédéral est favorable à la révision de la loi sur les droits de timbre dans sa forme adoptée le 14 décembre 1990. Toutefois, il estime qu'il serait approprié que le Parlement ne prenne une décision concernant la révision des droits de timbre qu'après avoir pris connaissance des perspectives financières à court et moyen terme (budget 1992, plan financier pour les années 1993 à 1995 de la législature), ainsi que des propositions en vue du remplacement du régime financier et des mesures d'assainissement des finances fédérales.

La Confédération voit sa situation financière se dégrader rapidement et sensiblement: le compte 1991 bouclera probablement avec un important excédent de dépenses. Le budget 1992 prévoit un déficit de 2 milliards. Les chiffres du plan financier pour les années 1993 à 1995 de la législature font craindre une nouvelle augmentation du déficit ainsi que du rapport des dépenses publiques au produit intérieur brut.

Sans l'adoption de contre-mesures, les dettes extérieures de la Confédération et le déficit de son bilan feraient plus que doubler en l'espace de cinq ans seulement. Un tel développement ne peut être toléré, et cela pour des raisons de politique financière et économique. Il en résulterait, pour la Confédération, une augmentation importante des dépenses d'intérêts, ce qui limiterait sensiblement, dans les prochaines années, sa marge de manœuvre en matière de politique financière.

Ajouté aux besoins élevés de financement des deux régions, des cantons et des communes, un endettement annuel nouveau de la Confédération de l'ordre de plusieurs milliards aurait de sérieuses retombées sur les intérêts, le renchérissement et la monnaie. L'énorme besoin de capitaux des collectivités publiques grèverait le marché intérieur de l'argent et des capitaux jusqu'à la limite de sa capacité d'absorption; un endettement à l'étranger ne pourrait être exclu.

Le Conseil fédéral est d'avis que les effets d'un tel endettement de l'économie ne seraient pas supportables; il estime dès lors qu'un assainissement des finances fédérales est urgent. C'est la raison pour laquelle il présentera au Parlement, dès le début de la nouvelle législature, des mesures radicales en matière de dépenses et de recettes. De plus, il devra également procéder à des coupes sombres s'agissant des tâches et des engagements de la Confédération.

Les effets de la réforme des droits de timbre doivent, selon le Conseil fédéral, être appréciés en fonction de tous les aspects de la politique financière. Le Conseil fédéral demande donc instamment au Parlement de ne prendre une décision

concernant la révision des droits de timbre qu'après avoir pris connaissance du développement des finances fédérales et des mesures qui s'imposent et, à cet égard, de se limiter aux pertes de recettes absolument indispensables.

## **2 Allègements en matière de droit d'émission**

Le Conseil fédéral estime que les allègements en matière de droit de négociation déjà prévus dans la loi du 14 décembre 1990 sont objectivement justifiés. Son avis se limite dès lors aux allègements supplémentaires suivants proposés dans le domaine du droit d'émission.

### **21 Droit d'émission sur les parts de fonds de placement**

Le droit d'émission perçu sur les parts de fonds de placement suisses a été majoré le 1<sup>er</sup> avril 1978 de 0,6 à 0,9 pour cent. Le fait que ce droit déroge au taux de 3 pour cent appliqué aux actions s'explique pour deux raisons. D'une part, il faut tenir compte du fait que les actions suisses appartenant à un fonds de placement ont déjà été frappées du droit lors de leur émission. Il conviendrait d'autre part de ne pas entraver sur le marché international la capacité concurrentielle des fonds comprenant des titres étrangers (message du 18 octobre 1963 concernant le projet d'une loi sur l'impôt anticipé; FF 1963 II 937, en particulier p. 972).

L'évolution de ces dernières années, caractérisée par la création, par des banques suisses, de nouveaux fonds de placement à Luxembourg et par une diminution des parts émises par des fonds suisses, confirme le fait que la place financière suisse a perdu du terrain dans ce domaine. Dès lors, le Conseil fédéral approuve la suppression du droit d'émission sur les parts de fonds de placement suisses. La perte de recettes résultant de cette mesure s'élève à environ 55 millions de francs.

### **22 Droit d'émission sur les actions**

#### **221 Droit sur les transferts de siège et les restructurations**

Le droit d'émission a également pour objet, selon l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la loi sur les droits de timbre, le transfert en Suisse du siège d'une société anonyme domiciliée à l'étranger, sans nouvelle fondation. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1978, le droit s'élève à 1,5 pour cent. Le taux réduit (par rapport au taux normal de 3%) prend en considération le fait que c'est la fortune nette de la société (et non le montant nominal du capital-actions) qui sert de base de calcul lors du transfert de siège.

Les restructurations se présentant sous la forme de fusions, de concentrations équivalant à des fusions, de scissions et de transformations sont privilégiées aux termes de l'article 9, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, de la loi sur les droits de timbre, en ce sens qu'un taux réduit de 1 pour cent a été fixé (ce taux n'a pas été modifié lors de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 1978, de la majoration des taux des droits de timbre). Le taux de 1 pour cent est également applicable aux restructurations pour lesquelles le capital d'un holding nouvellement créé est libéré au moyen de l'apport de participations importantes.

✚ Lors de l'adoption de la loi du 27 juin 1973, actuellement en vigueur, aucun accord n'a pu être trouvé sur la question de savoir si les fusions et les concentrations équivalant à des fusions devaient être privilégiées. Les opposants à un privilège fiscal ont fait en particulier valoir que la fusion d'entreprises conduit à des concentrations indésirables et à une neutralisation du libre jeu de la concurrence (message du 25 octobre 1972 concernant une nouvelle loi fédérale sur les droits de timbre; FF 1972 II 1275, en particulier p. 1292; BO 1973 CN p. 602 s.). L'introduction du taux réduit de 1 pour cent présente donc le caractère d'une solution de compromis, qui n'entrave ni ne favorise trop les fusions.

En outre, la suppression du droit d'émission frappant les transferts de siège et les restructurations entraînerait, pour la Confédération, une perte de recettes d'environ 60 millions de francs. En cas d'exonération totale, il faudrait au surplus craindre des manœuvres destinées à éluder le droit. Par conséquent, le Conseil fédéral s'oppose à l'abolition du droit sur les transferts de siège et les restructurations.

## **222 Réduction générale du taux du droit de 3 à 2 pour cent**

Le droit d'émission sur les actions s'élève, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1978, à 3 pour cent en règle générale (les taux spéciaux appliqués aux transferts de siège et aux restructurations ont déjà été mentionnés). Une réduction du droit de 3 à 2 pour cent entraînerait des pertes de recettes s'élevant entre 140 et 160 millions de francs.

Comme le droit d'émission sur les actions n'exerce pas d'influence directe sur la capacité concurrentielle de la place financière, le Conseil fédéral s'est déjà opposé à une telle réduction dans son message du 5 juin 1989 (FF 1989 III 1, ch. 132 et 174.1). Il n'a aucune raison de modifier son point de vue. En accord avec la majorité de la commission du Conseil national, le Conseil fédéral maintient qu'il convient dès lors de rejeter une diminution de l'actuel taux du droit fixé à 3 pour cent, en particulier pour des raisons de politique budgétaire.

## **3 Compensation des pertes**

Contrairement à la loi fédérale du 14 décembre 1990, l'initiative de la commission du Conseil national prévoit de renoncer à percevoir un droit de 2,5 pour cent sur les primes de l'assurance sur la vie non liée et, par conséquent, de se priver de recettes d'environ 135 millions de francs. La commission a en outre rejeté le doublement du taux de 1,25 pour cent appliqué aux primes de l'assurance de la responsabilité civile et de l'assurance de corps de véhicule, ce qui équivaut à renoncer à des recettes supplémentaires s'élevant à 55 millions de francs.

L'imposition de l'assurance sur la vie se justifie en particulier par le fait que l'épargne sous forme d'assurance est fiscalement fortement privilégiée par rapport à l'épargne bancaire du fait que les intérêts sont exonérés dans une large mesure. Ce privilège touche des montants considérables, de sorte qu'il a pour effet une distorsion indésirable de la concurrence; cette distorsion ne serait que partiellement éliminée par la perception d'un droit de 2,5 pour cent.

L'avantage d'une augmentation du taux du droit appliqué à l'assurance de la responsabilité civile et à l'assurance de corps de véhicule résiderait dans le fait que l'actuel taux spécial de 1,25 pour cent est très bas, si on le compare au taux normal de 5 pour cent. Une majoration du taux à 2,5 pour cent se justifie également sur le plan international. Ainsi, s'agissant des assurances susmentionnées, des droits nettement plus élevés qu'en Suisse sont perçus par exemple en France (18%), en Allemagne (jusqu'ici 7%, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1991 10%), au Luxembourg (5%), en Belgique (9,25%) et en Hollande (7%).

Il convient encore de citer les faits suivants:

- Lors de la majoration des droits de timbre adoptée en 1977, les Chambres fédérales ont renoncé à augmenter le droit sur les primes d'assurance. La majoration entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1978 n'a touché que les droits d'émission et de négociation.
- La part du droit sur les primes d'assurance par rapport au rendement des droits de timbre est en régression. De 1974 à 1976, l'imposition des assurances représentait 20 pour cent de l'ensemble du rendement des droits de timbre. Par contre, de 1988 à 1990, cette imposition ne représentait plus que 10 pour cent de ce rendement.

Etant donné les problèmes financiers décrits au chiffre 1, le Conseil fédéral estime donc que l'introduction d'un droit sur les primes de l'assurance sur la vie et le doublement du taux du droit pour l'assurance de la responsabilité civile et l'assurance de corps de véhicule se justifient. De plus, il faut également tenir compte du fait que les charges d'un programme d'assainissement ne peuvent être réparties unilatéralement.

#### **4 Conséquences financières**

Les pertes de recettes résultant de la loi du 14 décembre 1990 avaient été estimées par l'administration à *290 millions de francs*, sur la base de l'exercice 1987. L'estimation révisée donne une perte de *175 millions pour 1990* et d'environ *110 millions de francs pour 1991*. La différence avec l'estimation de 1987 s'explique avant tout par le fait que, d'une part, les pertes de recettes résultant de la suppression du droit de négociation sur les papiers monétaires peuvent être réduites du fait d'une diminution du volume de ce commerce et que, d'autre part, le rendement du droit d'émission sur les obligations suisses augmente vu l'accroissement des opérations d'émission. L'estimation pour 1991 repose sur l'hypothèse selon laquelle le rendement des droits de timbre, par rapport à 1990, se réduit d'environ 10 pour cent.

Les allègements demandés par l'initiative de la commission du Conseil national en matière de droit d'émission, de même que l'abandon de l'imposition de l'assurance sur la vie ont pour effet d'augmenter les pertes de recettes (droit d'émission sur les parts de fonds de placement: 55 mio. de fr.; droit d'émission sur les transferts de siège et les restructurations: 60 mio. de fr.; droit sur l'assurance-vie: 135 mio. de fr.). Dès lors, si l'on se base sur 1990, la perte de recettes résultant de l'initiative s'élève à environ *420 millions* et, pour 1991, à environ *360 millions* de

✚ *francs*. En revanche, selon l'avis du Conseil fédéral, la perte pourrait être limitée à celle prévue par la loi du 14 décembre 1990 (175 ou 110 mio. de fr.).

En raison des développements intervenus dans la CE, il faut s'attendre, dans un proche avenir, à une levée des «règles de syndication» de la Banque nationale pour l'émission d'emprunts en francs suisses de débiteurs étrangers. La perte du droit de négociation qui en résultera inévitablement produira *un manque à gagner supplémentaire de 155 millions de francs*.

34779

## Loi fédérale sur les droits de timbre

Modification du 14 décembre 1990

Recettes supplémentaires/inférieures estimées sur la base de l'exercice 1990  
(en mio. de fr.)

	plus	moins
Exonération des stocks commerciaux du droit de négociation .....		225
Exonération des euro-émissions et des opérations «étranger/étranger» du droit de négociation .....		295
Exonération des papiers monétaires étrangers du droit de négociation .....		95
Suppression du droit de négociation sur l'émission d'obligations suisses .....		85
Droit d'émission sur les obligations suisses .....	320	
Droit de timbre sur les primes de l'assurance sur la vie	135	
Autres mesures (en particulier nouvelle définition du commerçant de titres) .....	70	
<i>Total</i> .....		175
p. m. Suppression des prescriptions de «syndication»		155

## Recettes des droits de timbre en 1990

### Répartition du rendement

(en mio. de fr.)

#### *Droit d'émission*

Actions, parts sociales de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives .....	498 <sup>1)</sup>
Parts de fonds de placement .....	54
Total .....	552

#### *Droit de négociation*

sur titres suisses .....	302
sur titres étrangers .....	1007
Total .....	1309

<i>Droit sur les primes d'assurance</i> .....	229
---	-----

<i>Rendement total</i> .....	2090
------------------------------	------

<sup>1)</sup> Ces 498 millions comprennent un montant de 67 millions perçu sur les restructurations.

34779

## **Initiative parlementaire Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification Avis du Conseil fédéral du 23 septembre 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.426
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.11.1991
Date	
Data	
Seite	505-513
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 782

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.