

ad 09.503

**Initiative parlementaire
Supprimer les droits de timbre par étapes
et créer des emplois**

**Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national du 12 novembre 2012**

Avis du Conseil fédéral

du 23 janvier 2013

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), nous vous soumettons notre avis sur le rapport du 12 novembre 2012 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «Supprimer les droits de timbre par étapes et créer des emplois».

Veillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 janvier 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

1.1 Initiative parlementaire (09.503)

Le 10 décembre 2009, le Groupe libéral-radical a déposé une initiative parlementaire (09.503) demandant la suppression totale des droits de timbre par une modification de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)¹. Il propose de suivre les étapes ci-après:

1. Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre et sur le capital étranger à compter du 1^{er} janvier 2011;
2. Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance à compter du 1^{er} janvier 2011;
3. Suppression du droit de timbre de négociation à compter du 1^{er} janvier 2016.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a procédé à l'examen préalable de l'initiative le 23 novembre 2010 et a décidé, par 12 voix contre 11 et une abstention, de donner suite à l'initiative. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est ralliée à cette décision le 4 avril 2011 par 5 voix contre 4 et 3 abstentions.

Conformément à l'art. 111, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl)², la CER-N a été chargée d'élaborer le projet et le rapport explicatif. Le 8 novembre 2011, la CER-N a approuvé, par 12 voix contre 6, une proposition comprenant les points suivants:

1. Le point 1 de l'initiative, qui concerne la suppression du droit de timbre d'émission, doit faire l'objet d'un examen par la commission. La suppression du droit d'émission sur le capital étranger ayant déjà été adoptée par le Parlement à la session d'automne 2011 dans le cadre du projet «Too big to fail», seule l'abolition du droit d'émission sur le capital propre doit encore être examinée. Ce point rejoint la motion Bühner (04.3736 «Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre») du 28 mai 2008, laquelle demande également la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre.
2. La commission n'étant pas encore en mesure de prendre une décision, le traitement des points 2 et 3 (suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance et suppression du droit de timbre de négociation) de l'initiative est confié à une sous-commission. Pour ce qui est de la mise en œuvre des points 2 et 3, un projet ainsi qu'un rapport complémentaire devraient être soumis ultérieurement au conseil (dans un délai de 2 ans, conformément à l'art. 111, al. 1, LParl).

Le 10 janvier 2012, la CER-N est entrée en matière, par 14 voix contre 7 et 2 abstentions, sur l'avant-projet relatif au point 1, avant-projet qu'elle a ensuite adopté par 14 voix contre 6 et 2 abstentions. Le 18 janvier 2012, elle a prié le Département

¹ RS 641.10

² RS 171.10

fédéral des finances (DFF) d'organiser une consultation, laquelle a eu lieu du 7 février 2012 au 10 mai 2012. Au total, 43 avis ont été déposés:

- 20 cantons, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), le PLR, le PDC et 10 organisations (economicsuisse, Union patronale suisse, usam, FER, CP, SwissBanking, SwissHoldings, Chambre fiduciaire, Six Swiss Exchange SA, SVIG) sont favorables à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Ils estiment principalement qu'en supprimant ce droit de timbre, l'attrait de la place financière suisse augmentera et la croissance économique sera favorisée. Quinze cantons ainsi que la CDF soulignent toutefois qu'après suppression de ce droit de timbre, les cantons ne devraient pas subir une augmentation de leur charge de travail, ni directement ni indirectement.
- 3 cantons (BE, GE, VD) font part de leurs craintes concernant les diminutions de recettes et posent différentes exigences supplémentaires.
- Le PS, le Parti écologiste, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse s'opposent à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Ils estiment notamment que la suppression de ce droit de timbre entraînera des pertes de recettes fiscales considérables et que, contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif, elle ne contribuera pas à améliorer la croissance économique ni à créer des emplois. De leur avis, il est inadmissible de prendre des mesures qui entraînent des diminutions de recettes alors qu'on prévoit des mesures d'économie en parallèle. La marge de manœuvre budgétaire de la Confédération ne doit pas être réduite étant donné que des investissements importants sont prévus à court terme pour financer, entre autres, les transports publics, l'éducation, la formation et la recherche, ainsi que la politique énergétique. Rien ne prouve que les allègements fiscaux octroyés aux entreprises contribueront à renforcer la croissance économique et à compenser les pertes fiscales.

Sur la base des résultats de la procédure de consultation, la CER-N a décidé le 12 novembre 2012, par 17 voix contre 7, de soumettre au conseil le projet de consultation d'origine.

Une minorité rejette l'ensemble du projet et propose de ne pas entrer en matière.

Une autre minorité demande l'introduction d'un nouvel article dans la LT (art. 53a), d'après lequel le Conseil fédéral doit trouver le moyen, d'ici à cinq ans, de compenser les diminutions de recettes qui résultent de la présente révision. Elle souligne le fait que la suppression des droits de timbre par étapes entraînerait des diminutions de recettes structurelles, qui, compte tenu du régime du frein à l'endettement, devraient obligatoirement être compensées par une réduction des dépenses ou des augmentations d'impôts. C'est pourquoi l'élaboration de cet article supplémentaire doit constituer un mandat concret au Conseil fédéral.

1.2

Etude du groupe de travail «Suppression graduelle des droits de timbre»

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a évalué l'impact de la suppression par étapes des droits de timbre dans l'étude «Suppression graduelle des droits de timbre», publiée pour la première fois le 1^{er} juillet 2011. Le 25 septembre 2012, une nouvelle version de cette étude a été publiée, avec corrections et extensions dans le domaine des droits de timbre sur les assurances sur la vie et concernant le traitement de ces assurances dans le droit fiscal sur le revenu³. L'étude se réfère au rapport du Conseil fédéral du 16 décembre 2009 «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière»⁴. L'un des éléments de cette nouvelle stratégie du Conseil fédéral est l'amélioration des conditions fiscales pour la place financière. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé à ce que la suppression des droits de timbre soit examinée.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'étude. Elle montre comment, quand et en combien de temps les droits de timbre pourraient être supprimés. Elle examine la manière de compenser financièrement cette suppression, évalue chaque catégorie de droits compte tenu de ses effets sur l'attractivité de la place économique suisse et juge de l'efficacité.

Les droits de timbre posent problème au niveau de la systématique fiscale, parce qu'ils ne sont pas perçus sur une augmentation de la fortune qui rehausse la capacité économique et parce qu'ils peuvent être dommageables pour la place économique et peuvent avoir un effet de distorsion fort. Néanmoins, certains droits de timbre exercent une fonction de remplacement, dans la mesure où ils comblent une brèche dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou de l'impôt sur le revenu:

- Le droit de timbre sur les assurances de choses et de patrimoine compense l'absence d'imposition de ces prestations d'assurance dans le domaine de la TVA. Il ne s'agit donc pas de supprimer complètement ce droit de timbre, mais uniquement la «taxe occulte» qu'il produit.
- Si l'on supprimait le droit de timbre de négociation, il faudrait se demander s'il n'y aurait pas lieu de soumettre aussi d'autres commissions bancaires (p. ex. les courtages) à la TVA.
- Par ailleurs, il ne serait pas opportun de supprimer le droit de timbre sur les primes d'assurance sur la vie sans compensation, vu les avantages dont bénéficie l'assurance de capital dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Le groupe de travail a classé les droits de timbre et leurs segments selon leur caractère dommageable sur les objectifs de compétitivité de la place économique suisse et d'efficacité et a établi trois catégories de priorités pour leur suppression. Une autre catégorie comprend les segments pour lesquels le groupe de travail recommande de ne pas supprimer les droits de timbre.

³ Cette étude est disponible sur le site de l'AFC: www.estv.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Rapports

⁴ Ce rapport est disponible sur le site du DFF: www.efd.admin.ch > Documentation > Rapports

Priorité	Mesures
1	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre – Passage au principe du lieu de situation du risque pour le droit de timbre sur les primes d'assurance
2	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital étranger – Suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations nationales – Suppression du droit de timbre sur les primes d'assurance suisses de choses et de patrimoine dans le domaine de la sphère de production
3	<ul style="list-style-type: none"> – Suppression du droit de timbre de négociation dans les autres segments

Par ailleurs, le groupe de travail recommande de renoncer à supprimer le droit de timbre sur les assurances sur la vie tant que demeure la sous-imposition des assurances de capitaux susceptibles de rachat dans le cadre de l'impôt sur le revenu. En outre, il convient également de maintenir le droit de timbre sur les primes d'assurance de choses et de patrimoine tant qu'il touche à la sphère de la consommation. Le droit de timbre tient lieu de compensation pour l'imposition manquante de ces prestations dans le cadre de la TVA.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se montre certes favorable sur le principe de supprimer le droit de timbre d'émission sur le capital propre, mais propose, pour les raisons énumérées ci-après, de suspendre le projet après son entrée en matière.

2.1 Priorités du Conseil fédéral en matière de politique fiscale

Le 30 novembre 2011, le Conseil fédéral a discuté des priorités qu'il souhaite fixer en matière de politique fiscale. Il estime que deux réformes priment: l'élimination du surcroît de charge fiscale, anticonstitutionnel, grevant les couples mariés par rapport aux concubins et la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III). Après la suppression déjà décidée du droit d'émission sur le capital étranger, la RIE III devrait abolir ce droit sur le capital propre. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut maintenir les autres droits de timbre (droit de timbre de négociation et droit de timbre sur les primes d'assurance) pour des raisons de politique budgétaire.

Réforme de l'imposition des couples mariés

Malgré les mesures immédiates sur l'imposition des couples mariés adoptées et mises en vigueur en 2008, une partie des couples mariés à deux revenus et des couples de retraités sont pénalisés, au niveau de l'impôt fédéral direct, par rapport

aux couples de concubins se trouvant dans une situation comparable. Le but de la révision est, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, d'inscrire dans la législation un régime d'imposition en harmonie avec l'imposition des couples et des familles figurant dans la Constitution, aux effets si possible neutres pour les divers types de partenariats et de familles et menant à des charges fiscales équilibrées. On envisage ainsi d'introduire, pour l'impôt fédéral direct, le modèle du «tarif multiple avec calcul alternatif». Cette proposition de solution vise à éliminer les désavantages fiscaux dont souffrent les ménages à deux salaires et les couples retraités; elle provoquera une diminution des recettes de l'ordre de 1 milliard de francs par an pour l'impôt fédéral direct. Le projet comprend également des propositions de contre-financement du côté des recettes. La consultation s'est achevée le 5 décembre 2012. Le Conseil fédéral prendra connaissance des résultats de la consultation au printemps 2013.

Réforme de l'imposition des entreprises III

La troisième réforme de l'imposition des entreprises vise à renforcer l'attrait de la place économique suisse. Pour ce faire, la charge fiscale des entreprises domiciliées en Suisse doit être abaissée. Par ailleurs, le statut fiscal cantonal des sociétés de holding et des sociétés d'administration sera modifié afin d'accroître l'acceptation au niveau international de la législation suisse sur l'imposition des entreprises. Les contours précis et le calendrier de la réforme ne sont pas encore définis. On peut toutefois déjà s'attendre à ce que l'amélioration de l'acceptation internationale entraîne une restructuration du système de l'imposition des entreprises qui aura des conséquences avantageuses pour la Confédération, les cantons et les communes.

Dans une décision de principe datée de décembre 2008, le Conseil fédéral a déjà prévu, entre autres, de supprimer le droit de timbre d'émission sur le capital propre dans le cadre de cette réforme.

Stratégie en matière de droits de timbre

Après la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital étranger, décidée dans le cadre du projet «Too-big-to-fail», et sur le capital propre, prévue dans le cadre de la RIE III, le Conseil fédéral renonce à toute mesure de suppression supplémentaire en matière de droits de timbre qui entraînerait des diminutions de recettes substantielles. Il souhaite donc conserver le droit de timbre de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurance, du moins tant qu'aucune compensation financière n'est définie, d'autant plus qu'ils semblent être économiquement appropriés et réalisables sur le plan politique. En ce qui concerne le droit de timbre sur les primes d'assurance, il n'est favorable qu'à l'examen du passage au principe du lieu de situation du risque dans le domaine de l'assurance de patrimoine.

2.2 Erosion de la marge de manœuvre financière

Durant les années couvertes par le plan financier, il n'y a pas de marge de manœuvre financière sous forme d'excédents structurels notables qui pourrait être mise à profit pour supprimer les droits de timbre. Le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 arrêté par le Conseil fédéral ne change rien à la situation: la marge de manœuvre ainsi dégagée, de l'ordre de 200 à 600 millions de francs, est strictement limitée. Parallèlement, les extrapolations pour l'année 2012 ont montré que les

recettes, en particulier celles tirées de l'impôt fédéral direct, de la TVA et de l'anticipé pourraient se situer en dessous des montants budgétisés. Subséquemment, on peut s'attendre à des répercussions sur les recettes des années suivantes, ce qui entraînera implicitement une érosion de la marge de manœuvre sur le plan financier. On peut s'attendre, en outre, à un accroissement des charges structurelles, notamment en raison de l'initiative parlementaire de la CER-N demandant le maintien du taux de TVA spécial pour l'hôtellerie à partir de 2014 «12.485. Taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement. Prolongation». Le Parlement examinera vraisemblablement cette initiative lors de la session de printemps 2013.

Faute de marge de manœuvre financière suffisante, le manque à gagner structurel dû à la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre devrait être compensé. Cette compensation pourrait être opérée dans le cadre du frein à l'endettement, en agissant tant sur les recettes (par une augmentation de celles-ci) que sur les dépenses (par une diminution).

Par ailleurs, il faut souligner que les recettes du droit de timbre d'émission sur le capital propre devraient se situer entre 280 et 290 millions de francs d'après le plan financier actuel (2014 à 2016) du 22 août 2012. Le montant nécessaire au financement de cette mesure est donc plus élevé que les pertes de recettes de 240 millions de francs (fondées sur une moyenne des années 2001 à 2010) indiquées dans le rapport de la CER-N du 12 novembre 2012.

2.3 Considérations du Conseil fédéral

Proposition de la majorité

Le Conseil fédéral partage sur le principe l'appréciation du droit de timbre d'émission sur le capital propre faite par la CER-N dans le rapport du 12 novembre 2012. Il estime donc que sur le plan du contenu, peu d'arguments s'opposent à la volonté de supprimer ce droit.

Si la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre était retirée du plan de mesures prévues dans le cadre de la RIE III, l'équilibre entre les éléments qui allègent et ceux qui grèvent la charge fiscale dans le projet de la RIE III serait remis en question, si bien que les chances de réalisation diminueraient. En outre, une suppression anticipée du droit de timbre d'émission sur le capital propre doit être rejetée pour des raisons financières, car le projet de la commission renonce à une compensation des diminutions des recettes et qu'on ne dispose d'aucune marge de manœuvre financière à moyen terme. La question du financement de cette mesure doit être étudiée dans le cadre du projet de la RIE III.

C'est pourquoi, le Conseil fédéral souhaite s'en tenir à la stratégie décidée en 2008 et confirmée en novembre 2011, qui consiste à mettre en œuvre un ensemble de mesures pour la RIE III. Il prévoit donc d'intégrer la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre dans ce plan de mesures et rejette l'idée de procéder à la suppression de ce droit de manière isolée et anticipée. Partant, il demande d'entrer en matière sur ce projet, mais de le suspendre de suite.

Proposition de la minorité pour compenser les diminutions de recettes

Dans l'hypothèse où, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, le projet n'était pas suspendu, le Conseil fédéral prend position sur la proposition de la minorité, qui lui demande de trouver le moyen, d'ici à cinq ans, de compenser les diminutions de recettes qui résultent de la présente révision.

Même si le Conseil fédéral estime qu'il serait nécessaire de compenser ces diminutions, il rejette ce projet pour des raisons formelles. Le nouvel article proposé n'aurait qu'un caractère purement déclaratoire. Dans la mesure où l'article entraîne une compensation du côté des recettes, il faut rappeler que le Conseil fédéral n'a pas lui-même la compétence d'instituer de nouveaux impôts ou d'élever les impôts existants. Il faut, pour ce faire, une base juridique expresse dans le domaine des impôts concernés. Si une compensation des diminutions de recettes est souhaitée, la procédure appropriée serait que le législateur décide aujourd'hui, avec le présent projet, de majorer un autre impôt.

Si le but de l'article est d'assurer une compensation du manque à gagner par une diminution des dépenses, cet article n'apporte aucun avantage spécifique, étant donné que le frein à l'endettement prévoit déjà un équilibre durable entre les recettes et les dépenses. A défaut d'une augmentation des recettes fiscales en guise de compensation, le Conseil fédéral devra donc réduire les dépenses même sans cet article.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose:

- a. d'entrer en matière sur le projet de loi de la CER-N, mais
- b. de suspendre le dossier.

Si, contrairement à sa proposition, le projet n'est pas suspendu, il propose, au sens d'une proposition subsidiaire, de rejeter la proposition de la minorité concernant l'art. 53a LT.