

Le nouveau régime financier : une réforme modérée

Votations fédérales du 28 novembre 2004

25 octobre 2004

Numéro 40

dossierpolitique

La réforme maintient globalement le statu quo – peu de vraies améliorations

La compétence de la Confédération de percevoir un impôt fédéral direct et une taxe sur la valeur ajoutée est limitée à fin 2006 dans la Constitution. Afin de doter les finances fédérales de nouvelles bases constitutionnelles, le Parlement a adopté le nouveau régime financier (NRF) au cours de la session de printemps 2004. Ce dernier prévoit une réforme modérée : il prolonge la compétence de la Confédération de percevoir ses impôts principaux et adapte la Constitution à l'état actuel de la législation. Pour les milieux économiques, il s'agit avant tout de prévenir une nouvelle hausse de la quote-part fiscale.

L'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constituent les deux piliers du budget fédéral. Compte tenu de leur importance sur le plan politique, le taux maximal de ces deux impôts est ancré dans la Constitution. A l'heure actuelle, le taux de l'impôt fédéral direct est plafonné à 11,5% du revenu des personnes physiques et à 9,8% du produit net des personnes morales. Lors de son introduction, la TVA a été plafonnée à 6,5%, mais depuis elle a été relevée déjà deux fois : de 1 point de pourcentage, le 1^{er} janvier 1999 pour garantir le financement de l'AVS (pour-cent démographique) ; de 0,1 point de pourcentage et pour une durée limitée, le 1^{er} janvier 2002, pour contribuer au financement des coûts des grands projets d'infrastructure dans le domaine des transports en commun.

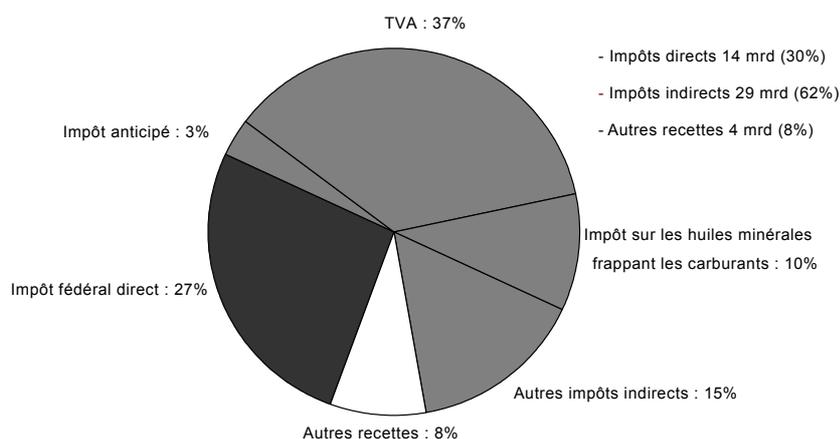
Le nouveau régime financier

Le nouveau régime financier vise en premier lieu à assurer les deux principales sources de recettes de la Confédération pour qu'elle puisse continuer à accom-

plir ses tâches au-delà de 2006. Le Conseil fédéral avait prévu d'éliminer la limitation dans le temps. En accord avec les milieux économiques, le Parlement a préféré reporter l'échéance à 2020.

En ce qui concerne l'impôt fédéral direct des personnes morales, le NRF supprime l'imposition du capital. Dans le cadre de la réforme de l'imposition des sociétés de 1997, l'impôt fédéral sur le capital des personnes morales a été supprimé au niveau de la loi. Maintenant, il faut faire de même au niveau constitutionnel. Ainsi, la Confédération n'a plus la compétence de prélever cet impôt. A quelques exceptions près, aucun impôt sur le capital n'est prélevé à l'étranger. En abolissant cet impôt, la réforme atténue un inconvénient de la fiscalité pour la place économique. La suppression définitive de l'impôt fédéral sur le capital reçoit un écho positif dans les milieux économiques. Le taux d'impôt maximal sur le bénéfice net, ancré dans la Constitution, est adapté au taux de 8,5% en vigueur conformément à la loi. Les milieux économiques auraient préféré un taux maximal de 8,0%. Pour les personnes physiques, le taux maximal reste de 11,5%. La

Finances fédérales : recettes 2003 en %



fixation de taux maximaux dans la Constitution satisfait un postulat majeur de l'économie.

Les deux mesures se fondent sur la conviction que cela n'aurait pas de sens de relever au niveau de la loi la charge fiscale en utilisant la marge de manœuvre qui subsiste. Le fait de diminuer le taux d'imposition maximal des entreprises au titre de l'impôt fédéral direct au niveau constitutionnel garantit que les augmentations d'impôt au-delà du niveau actuel nécessitent l'assentiment du peuple.

Le taux normal de la TVA (7,6%) est également plafonné par la Constitution. Un taux réduit (2,4%) s'applique à une liste de prestations exhaustives. Une série de besoins quotidiens et certains services culturels y sont assujettis. Pour la TVA, le message du Conseil fédéral prévoyait seulement un taux normal et un taux réduit. Le Conseil fédéral souhaitait simplifier le système fiscal et accroître sa transparence. Le taux spécial de 3,6% pour les prestations du secteur de l'hébergement devait disparaître à la fin 2006. Le Parlement a souhaité conserver ce taux spécial.

En ce qui concerne la TVA, le NRF prévoit d'éliminer les nombreuses dispositions transitoires. La loi sur la TVA le permet. Son introduction, début 2001, a rendu superflues les dispositions transitoires. Une autre modification concerne un allègement pour les bas revenus (5% du produit non affecté de la TVA pour des réductions de prime de l'assurance maladie des personnes aux revenus les plus bas). La disposition transitoire concernée est mise à jour de manière à ce qu'elle soit prolongée avec l'entrée en vigueur du nouveau régime financier.

Le nouveau régime financier constitue une réforme modérée. Cela s'explique essentiellement par le refus du peuple et des cantons d'introduire une redevance incitative sur l'énergie en septembre 2000. Après ce vote, le Conseil fédéral a renoncé à présenter un régime financier contenant des incitations fiscales à préserver les ressources naturelles. L'économie aussi soutient un régime financier modéré.

La compétitivité fiscale dans la ligne de mire

Le renouvellement du régime financier fournit une occasion de débattre de mesures visant à optimiser la compétitivité fiscale de la Suisse, proposées dans le concept fiscal de l'économie.

Globalement, le NRF maintient un statu quo afin d'atteindre le but minimal de la Confédération, garantir ses deux principales sources de recettes (plus de 30 mrd fr. par an). Le nouveau régime financier ne contient guère d'allègements fiscaux pour les contri-

buables. Les autorités préfèrent traiter les réformes fiscales nécessaires dans le cadre de projets spécifiques comme l'imposition des sociétés II. Aussi peu visionnaire soit-il, le NRF n'est pas combattu par les milieux économiques.

Les milieux économiques considèrent que le NRF manque de réaliser notamment les postulats suivants :

- fixation d'un objectif en termes de quote-part fiscale pour la Confédération. Un tel instrument contribuerait à garantir que la Suisse reste dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en termes de charge fiscale sur le long terme ;
- introduction d'un mécanisme visant à assurer la neutralité du système en termes de quote-part fiscale et ancré dans la Constitution. Ainsi, toute augmentation de la TVA, dans la mesure où elle se révèle inévitable, devrait être compensée du côté des impôts directs. Un tel dispositif de protection serait juste, en particulier en lien avec les charges financières futures des assurances sociales ;
- ce signal positif serait associé à la diminution des taux maximaux de l'impôt fédéral direct fixés dans la Constitution ;
- vérification des affectations de la TVA. Les affectations d'impôts qui ne satisfont ni le principe d'équivalence ni celui de l'imputation directe des coûts restreignent la marge de manœuvre de la politique financière. En outre, elles évitent un examen critique du bien-fondé des dépenses fiancées par ce biais.

Les milieux économiques saluent la suppression définitive de l'impôt sur le capital, le plafonnement du taux d'imposition sur le bénéfice à 8,5% de même que la limitation temporelle du NRF. Economiesuisse considère bon et nécessaire de revoir le système fiscal à intervalles réguliers. En outre, les milieux économiques jugent positif que le NRF n'ait pas été encombré d'une réforme fiscale écologique.

Réactions des cantons, des partis et des associations

D'après la consultation, tous les cantons ainsi que la majorité des partis (excepté le PS et le PDC) ont accueilli favorablement la présentation par le Conseil fédéral d'un projet à portée limitée qui se concentre sur l'essentiel. En outre, dans la consultation, tous les cantons et la majorité des partis ont soutenu l'ancrage dans la Constitution des taux maximaux pour l'IFD et la TVA. Les cantons ont intérêt à ce que les possibilités fiscales de la Confédération soient limitées, car les impôts directs sont essentiellement du ressort de la sou-

veraineté fiscale des cantons et des communes. Ils ont également approuvé le rôle de l'impôt fédéral direct comme outil de la péréquation financière.

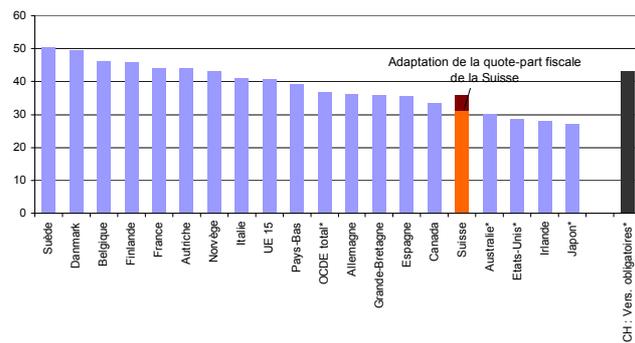
Tous les cantons, le PRD, le PDC et les partis chrétiens non gouvernementaux soutiennent l'adaptation du taux maximal de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales au taux en vigueur aujourd'hui. L'UDC souhaitait le diminuer à 8%. Le PS et l'USS, par contre, souhaitaient maintenir le taux maximal actuel de 9,8%. La fixation du taux maximal de TVA dans la Constitution était soutenue par tous les cantons et la majorité des partis ainsi que par les autres participants à la procédure de consultation. Seuls le PS et la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) s'y opposaient. La nécessité de supprimer la disposition constitutionnelle relative à l'impôt sur le capital des personnes morales faisait, quant à elle, l'unanimité.

Dans la consultation, la proposition du Conseil fédéral de supprimer la limitation temporaire de la compétence de la Confédération relative au prélèvement de l'IFD et la TVA était très controversée. L'UDC, le PRD, le PDC et les libéraux s'opposaient à sa suppression. A l'instar de l'organisation faîtière de l'économie et de la majorité des associations professionnelles, ils estiment nécessaire un examen régulier du système fiscal. A l'inverse, la majorité des cantons, le PS et la plupart des partis non gouvernementaux soutiennent la suppression de la limitation dans le temps au motif que les deux impôts constituent deux sources de recettes indispensables de la Confédération.

Les avis divergeaient également au sujet du taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. De nombreux cantons, le PRD, le PDC, les partis chrétiens non gouvernementaux et différentes organisations faîtières étaient favorables à une prolongation du taux spécial jusqu'en 2006 via une loi. Cela aurait permis au secteur de l'hôtellerie suisse de s'adapter à la nouvelle donne et de bénéficier des mesures d'accompagnement prévues dans l'intervalle. La suppression du taux spécial était catégoriquement rejetée par l'UDC, la Conférence des directeurs cantonaux des finances, les cantons touristiques et de montagne, l'Union suisse des arts et métiers et toutes les associations liées à la promotion du tourisme au sens large. L'argument invoqué contre l'abandon du taux spécial était que les hôteliers suisses ne doivent pas être désavantagés par rapport aux prestataires des pays environnants. La robustesse du franc suisse a également servi à justifier le taux spécial. Toutefois, dix

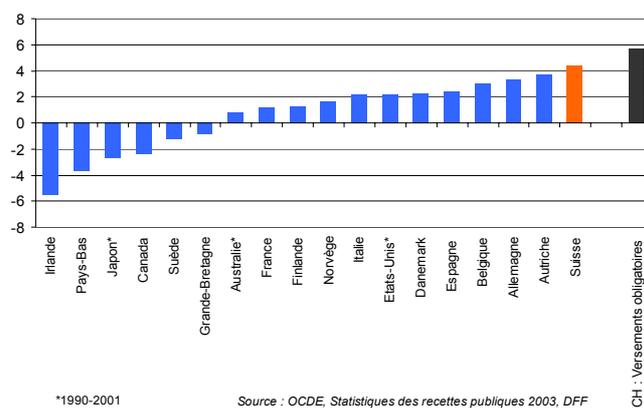
cantons, le PS et la plupart des partis non gouvernementaux étaient d'avis que le taux spécial constitue une aide financière de la Confédération qui découle de la politique structurelle.

Quote-part fiscale 2002, en % du PIB



*2001 ; CH Versements obligatoires

Evolution de la quote-part fiscale 1990-2002, en point de pourcentage rapportés au PIB



*1990-2001

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2003, DFF

Commentaire

Le nouveau régime financier n'est pas un projet très ambitieux. Pour la Confédération, le principal est d'éviter de prendre un risque lors des votations fédérales et d'assurer ses principales sources de recettes. Les acteurs politiques ont craint de saisir l'occasion et de réaliser des postulats importants en vue d'une amélioration de la compétitivité fiscale. Ces postulats sont maintenant traités dans le cadre de projets spécifiques. Si le nouveau régime financier met à jour la Constitution en ce qui concerne l'impôt sur le capital éliminé au niveau fédéral et le taux de l'impôt sur les bénéfices actuellement en vigueur, il n'améliore pas véritablement le système fiscal, bien que la division accrue du travail, à l'échelle internationale, accroisse son importance en tant que facteur de la place économique.

Si on fait abstraction de l'ancrage dans la Constitution de taux maximaux, il manque au nouveau régime financier un dispositif de sécurité, tel que proposé par les milieux économiques, afin de maîtriser durablement la charge fiscale. Compte tenu de l'alourdissement massif des charges dans le domaine de la sécurité sociale, il est important d'inscrire dans la Constitution un objectif en termes de quote-part fiscale. Selon les milieux économiques, toute hausse inévitable de la TVA devrait être compensée sur le front des impôts directs. Une augmentation de la quote-part fiscale est inacceptable compte tenu du durcissement de la compétitivité internationale entre les sites économiques.

ER

Pour toute question :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch