



22.06.2016

Résultats de la procédure de consultation relative à l'arrêté fédéral concernant le nouveau régime financier 2021

Rapport

Condensé

Les principales sources de revenus de la Confédération, à savoir l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sont limitées à la fin de l'année 2020. Dans le projet de nouveau régime financier 2021 (NRF 2021) qu'il a soumis à consultation, le Conseil fédéral proposait de renoncer à la limitation dans le temps des deux impôts en abrogeant l'art. 196, ch. 13, et l'art. 196, ch. 14, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.). L'art. 196, ch. 15, Cst., comporte une disposition transitoire relative à la perception de l'impôt sur la bière, devenue caduque, qu'il convient également d'abroger.

Au total, 57 avis ont été recueillis dans le cadre de la procédure de consultation. Les résultats les plus importants de la consultation sont résumés ci-après.

- **Abrogation de la limitation:** presque tous les cantons se prononcent en faveur d'une perception durable de la TVA et de l'IFD (VD uniquement pour la TVA, SZ par principe opposé). Les avis des associations sont plus mitigés: le nombre des partisans de l'abrogation de la limitation et celui des opposants s'équilibrent plus ou moins. En ce qui concerne les partis, une minorité approuve l'abrogation (PSS; Les Verts; PBD pour la seule TVA). Les principaux arguments des opposants sont les suivants: la limitation contribue significativement à discipliner l'Etat dans ses dépenses, la compétence de percevoir des impôts directs doit relever exclusivement des cantons ou une abrogation de la limitation de l'IFD ne peut être acceptée sans débat sur la répartition des tâches, et il est par principe utile de s'interroger périodiquement sur les orientations du régime financier.
- **Compléments matériels:** quelques rares participants demandent des modifications matérielles, notamment l'abrogation de la limitation dans le temps du taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement, une dispense de la TVA pour les prestations acquises par les villes et les communes lorsqu'elles ne sont pas liées à des activités entrepreneuriales, une suppression de la part cantonale à l'IFD, un relèvement des taux maximaux de l'IFD, une baisse de l'IFD, et une suppression totale de l'IFD moyennant financement compensatoire par des impôts moins dommageables.
- **Disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière:** tous les participants approuvent l'abrogation de la disposition transitoire relative à l'imposition de la bière, ou n'émettent aucune réserve à cet égard.

1. Contexte

Les principales sources de revenus de la Confédération, à savoir l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sont limitées à la fin de l'année 2020. Le nouveau régime financier 2021 (NRF 2021) doit donc remplacer les dispositions constitutionnelles concernées et fournir une nouvelle base constitutionnelle aux finances fédérales en matière de recettes au-delà de 2020.

L'art. 196, ch. 15, Cst. comporte une disposition transitoire relative à la perception de l'impôt sur la bière, devenue caduque depuis l'entrée en vigueur¹ de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière.

2. Contenu du projet

Sans modification de la Cst., l'IFD et la TVA ne pourront plus être perçus dès 2021. Le NRF 2021 vise à pérenniser ces deux principales sources de revenus de la Confédération, raison pour laquelle la limitation dans le temps (à fin 2020) de la perception de l'IFD et de la TVA doit être abrogée. Cela permettrait à la Confédération de percevoir ces deux impôts de manière permanente. Le NRF 2021 veut assurer la continuité de la politique fiscale. Le projet ne prévoit aucune modification du régime fiscal: le droit fiscal matériel ne subirait aucun changement, pas plus que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Outre la suppression de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA, il s'agit d'abroger une disposition transitoire relative à l'imposition de la bière (art. 196, ch. 15, Cst.), devenue caduque.

L'abrogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA n'a aucune incidence financière pour la Confédération et les cantons: il s'agit uniquement de proroger le statu quo fiscal, de manière à fournir une base permanente au financement de la Confédération.

3. Procédure de consultation et méthode d'évaluation

3.1. Procédure de consultation

L'invitation à participer à la procédure de consultation a été adressée aux gouvernements des 26 cantons, à la Conférence des gouvernements cantonaux, aux douze partis politiques représentés au sein de l'Assemblée fédérale, aux trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, à huit associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national, à six autorités financières et organisations fiscales et à dix autres organisations. La procédure de consultation a eu lieu entre le 24 juin et le 14 octobre 2015.

Des avis sur le fond ont été exprimés par 26 cantons, 6 partis politiques (**Les Verts, PBD, PDC, PLR, PSS, UDC**), 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne (**ACS, SAB, UVS**), 6 associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national (**economiesuisse, SEC Suisse, Union patronale suisse, Travail.Suisse, USAM, USS**), 3 autorités financières et organisations fiscales (**CDF, Conférence des villes suisses sur les impôts, UVS/CDFV**) et 4 autres organisations invitées (**CP, ExpertSuisse, FER, veb.ch**). Par ailleurs, 9 autres institutions, associations ou organisations non invitées se sont exprimées spontanément (cf. annexe). L'**ACF**, le **TAF**, le **TF** et l'**Union patronale suisse** ont expressément renoncé à prendre position.

3.2. Méthode d'évaluation

On ne rendra pas compte individuellement des avis exprimés: on se contentera de présenter la position de principe des participants à la consultation et plus particulièrement les proposi-

¹ RO 2007 2895

tions de modifications. Pour les détails, nous renvoyons aux réponses reçues, qui peuvent être consultées auprès de l'Administration fédérale des contributions.

4. Résultats de la consultation

4.1 Abrogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA

Résumé

La CDF, une large majorité des cantons, une minorité des partis et la moitié environ des associations et organisations invitées ou non approuvent l'abrogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA.

Une minorité des participants souhaitent maintenir la limitation.

Approbation

La **CDF**, une large majorité des cantons, une minorité des partis (**Les Verts, PSS**) et la moitié environ des associations et organisations invitées ou non (**Conférence des villes suisses sur les impôts, ExpertSuisse, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, SAB, SEC Suisse, Travail.Suisse, USS, UVS/CDFV, veb.ch**) approuvent la nouvelle réglementation qui prévoit l'abrogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA.

L'approbation est motivée par l'importance que revêtent les deux impôts pour les finances fédérales, par les charges bureaucratiques supplémentaires qu'entraînerait la limitation et par le fait que les réformes fiscales sont généralement appliquées au niveau de la loi et non de la Constitution.

Rejet

Globalement, une minorité des participants à la consultation se déclare favorable au maintien d'une limitation dans le temps des deux impôts. Son abrogation est rejetée par les associations suivantes: **CP, economiesuisse, FER, HKBB, HEV, IHKZS, up!schweiz, USAM, ZHK**. Pour ce qui est des partis, la proposition est rejetée par le **PBD** (partiellement), le **PDC**, le **PLR** et l'**UDC**.

Parmi les cantons, seul **SZ** s'oppose à l'abrogation de la limitation dans le temps des deux impôts, au motif que les possibilités du souverain de se prononcer à intervalles espacés sur des questions fondamentales relatives au financement de l'Etat s'en trouveraient restreintes. **VD** se déclare favorable à l'abrogation de la limitation dans le temps de la TVA, mais non de l'IFD aussi longtemps que la répartition des compétences et des ressources n'aura pas été débattue entre la Confédération et les cantons.

Tant le **PLR** que l'**UDC** voient dans la limitation des deux impôts un instrument important apte à discipliner l'Etat dans sa politique de dépenses. Ces deux partis et le **PDC** attirent par ailleurs l'attention sur l'importance de la limitation pour un réexamen périodique du régime fiscal. Le **PDC** craint de plus que dans le pire des cas, l'abrogation de la limitation dans le temps ne remette en question le calcul de la TVA et de l'IFD. Le **PBD** estime que l'abrogation de la limitation est justifiée en ce qui concerne la TVA, mais émet des réserves quant à l'abrogation pour l'IFD, car les parts des cantons à l'IFD pourraient provoquer une distorsion de la concurrence fiscale entre cantons si une stratégie de faible imposition pouvait être compensée grâce à la part à l'IFD.

Economiesuisse se montre sceptique pour les mêmes raisons que **SZ**. Au lieu d'une abrogation de la limitation dans le temps, l'association plaide pour une prorogation temporaire des deux impôts.

Le **CP** rejette l'abrogation de la limitation dans le temps car il serait souhaitable d'articuler clairement les compétences en matière d'imposition de la Confédération d'une part, et des cantons et communes, d'autre part. Le niveau central aurait la responsabilité exclusive des impôts indirects, les cantons et communes celle des impôts directs. Dans cette logique, il convient de refuser une compétence de la Confédération pour l'IFD.

FER, HKBB, HEV, IHKZS, up!schweiz, l'USAM et ZHK rejettent l'orientation du projet au motif que l'abrogation de la limitation dans le temps des deux impôts fait craindre un gonflement de l'appareil étatique. La limitation est un levier de négociation important pour contrer le développement des activités de l'Etat.

4.2 Abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière

Résumé

Tous les cantons, partis, associations, organisations et autres participants ayant pris position approuvent l'abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière ou n'émettent aucune réserve à ce propos.

Approbation

Tous les participants qui ont déposé un avis matériel sur ce point se sont déclarés d'accord avec l'abrogation de la disposition transitoire relative à la perception de l'impôt sur la bière.

Rejet

Aucun participant ne s'oppose à l'abrogation de la disposition transitoire relative à l'impôt sur la bière.

4.3 Compléments matériels au projet

Résumé

En approuvant l'orientation de politique financière, une majorité des participants à la consultation accepte implicitement de ne rien modifier sur le plan matériel.

Une minorité juge néanmoins que le projet ne va pas assez loin sur le fond. Diverses propositions sont présentées quant à la TVA et à l'IFD, qui devraient être intégrées au projet.

Le NRF 2021 est conçu comme un projet de portée limitée. L'abrogation de la limitation dans le temps de l'IFD et de la TVA n'a aucune incidence financière, ni pour la Confédération, ni pour les cantons et les communes. Par conséquent, la charge fiscale des contribuables ne subit aucun changement.

En approuvant l'orientation de politique financière, une majorité des participants à la consultation accepte implicitement de ne rien modifier sur le plan matériel. Certains participants préconisent même explicitement de ne pas compléter le projet par des modifications matérielles du droit fiscal (**AR, CDF, GR, Les Verts, UVS/CDFV, ZG**).

Une minorité des participants à la consultation juge la démarche trop peu ambitieuse et propose des modifications matérielles en ce qui concerne la TVA et l'IFD.

- **Taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement: Gastro suisse, Hotelleriesuisse et SAB** approuvent le projet dans son principe mais demandent à titre complémentaire l'ancrage durable du taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement.
- **Relèvement des taux de l'IFD: Travail.Suisse** préconise une réforme plus profonde du régime financier. Eu égard à la réduction attendue des recettes suite à la RIE III et au niveau d'imposition relativement modeste en Suisse, il se justifie de porter à 10 % le taux maximal d'imposition des personnes morales, actuellement fixé à 8,5 %. De plus, une suppression du plafond actuel de 11,5 % du taux de l'IFD pour les personnes physiques s'impose également.
- **Suppression de l'IFD: up!schweiz et ZHK** préconisent l'abolition de l'IFD. La diminution des recettes pourrait éventuellement être compensée par des impôts moins dommageables. Toutefois, une baisse générale des impôts reste la priorité pour **up!schweiz**.
- **Simplification du régime fiscal: ZHK** aurait souhaité une articulation du projet avec d'autres réformes, par exemple un taux unique de TVA ou la suppression de la part

des cantons à l'IFD; **economiesuisse** préconise également de conserver les options qui permettraient de simplifier le régime fiscal.

- **Valeur locative: HEV** juge l'imposition de la valeur locative contraire au système.
- **Dispense de TVA pour les villes et les communes: UVS/CDFV** approuve le principe d'un projet de portée limitée et maintient la proposition exprimée dans le cadre de la RIE III selon laquelle les villes et les communes devraient pouvoir être dispensées de TVA pour les prestations non liées à des activités entrepreneuriales.

Annexe

Liste des participants à la consultation

Liste des participants à la consultation

1. Cantons

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Canton de Zurich	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Berne	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Lucerne	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schwyz	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Obwald	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Nidwald	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Glaris	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Zoug	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Fribourg	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Soleure	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Ville	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Campagne	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schaffhouse	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rh.-Ext.	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rh.-Int.	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Saint-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Argovie	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Thurgovie	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Tessin	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Valais	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Genève	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Jura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC	

2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Parti Bourgeois-Démocratique Suisse	PBD	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Christlich-soziale Partei Obwalden	Csp-ow	
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis	CSPO	
Parti évangélique suisse	PEV	
PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti écologiste suisse	Les Verts	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti vert'libéral Suisse	Vert'libéraux	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Romand	MCR	
Union Démocratique du Centre	UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti socialiste suisse	PSS	<input checked="" type="checkbox"/>

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Association des Communes Suisses	ACS	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Union des villes suisses	UVS	<input checked="" type="checkbox"/>
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	<input checked="" type="checkbox"/>

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
economiesuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Union suisse des arts et métiers	USAM	<input checked="" type="checkbox"/>
Union patronale suisse		<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Union Suisse des Paysans		
Association suisse des banquiers		
Union syndicale suisse	USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Société des employés de commerce	SEC Suisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Travail.Suisse		<input checked="" type="checkbox"/>

5. Autorités financières et organisations fiscales

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence suisse des impôts		
Conférence des villes suisses sur les impôts		<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des directrices et directeurs des finances des villes	CDFV	<input checked="" type="checkbox"/>
Association suisse des experts fiscaux diplômés		
Association Suisse de Droit Fiscal		

6. Autres organisations et personnes intéressées

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération des Entreprises Romandes	FER	<input checked="" type="checkbox"/>
Fédération Suisse des Avocats		
Chambre fiduciaire	ExpertSuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Fiduciaire Suisse		
Chambre des Experts en Finance et en Controlling	veb.ch	<input checked="" type="checkbox"/>
Association Suisse des Gérants de Fortune		
Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants		
Fédération des groupes industriels et de services en Suisse		
Association faitière suisse des fondations et des associations d'utilité publique		

7. Participants non invités officiellement

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Tribunal fédéral	TF	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Tribunal administratif fédéral	TAF	<input checked="" type="checkbox"/> (renonciation)
Gastrosuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Handelskammer beider Basel	HKBB	<input checked="" type="checkbox"/>
Association suisse des propriétaires fonciers	APF	<input checked="" type="checkbox"/>
hotelleriesuisse		<input checked="" type="checkbox"/>
Industrie- und Handelskammer Zentral- schweiz	IHKZS	<input checked="" type="checkbox"/>
up!schweiz		<input checked="" type="checkbox"/>
Zürcher Handelskammer	ZHK	<input checked="" type="checkbox"/>