

CH_VB 92.3212 vom 14. Dezember 1992

Bundesverwaltung, 1992-12-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_92.3212

FR: CH_VB 92.3212 du 14 décembre 1992

IT: CH_VB 92.3212 del 14 dicembre 1992

Erwägungen

E. 14

Dezember 1992 2519 Motion Cavadini Adriano Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 9. September 1992 Rapport écrit du Conseil fédéral du 9 septembre 1992

Considérations générales La motion consiste essentiellement en un programme à caractère fiscal visant à améliorer les conditions de notre pays en tant que lieu d'implantation d'entreprises. L'imposition fiscale des entreprises représente sans conteste l'un des multiples facteurs d'implantation. Plusieurs études montrent cependant qu'elle ne fait pas partie des conditions générales déterminantes pour l'économie dans son ensemble. La charge fiscale peut toutefois fortement influencer le choix de l'implantation des branches exposées à une âpre concurrence internationale ou des sociétés financières. D'une manière générale, en comparant d'un pays à l'autre les charges d'impôts grevant les entreprises, on est amené à conclure que la Suisse se trouve aujourd'hui encore dans une position favorable. Cela n'exclut évidemment pas que des adaptations fiscales puissent s'imposer dans certains domaines particuliers pour des raisons de concurrence. Le Conseil fédéral a depuis longtemps reconnu la nécessité d'agir à l'endroit de certains impôts et il a soumis à cet effet des propositions au Parlement. Le texte de la motion cite deux projets à caractère fiscal dont l'importance est indéniable pour la Suisse en tant que lieu d'établissement privilégié (nouveau régime financier, révision du droit de timbre). En décidant de créer un groupe de travail interdépartemental chargé de soumettre des propositions en vue de revitaliser notre économie, le Conseil fédéral a en outre manifesté sa volonté de dépister d'autres lacunes au niveau des conditions-cadres de notre économie afin de les éliminer. Pour deux raisons, la marge de manoeuvre permettant d'alléger la charge fiscale des entreprises est cependant fort restreinte. D'une part, l'état actuel des finances de la Confédération et les perspectives qu'offre la planification financière ne permettent pas d'effectuer d'importantes réductions d'impôts sans mesures de compensation. A ce propos, la motion fait avant tout mention de la taxe sur la valeur ajoutée. Or, les moins-values fiscales résultant des mesures proposées ne pourraient - tant s'en faut - être compensées sans un relèvement du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires. On touche là à une deuxième condition-cadre importante permettant de procéder à un allègement sélectif des taxes frappant les entreprises. Les diminutions d'impôts exigées par la motion, parallèlement à une majoration des taux de l'impôt, provoqueraient une redistribution substantielle des charges fiscales. Les entreprises en profiteraient aux dépens des consommateurs, et les ménages à bas revenu tendraient à être désavantagés par rapport à ceux qui gagnent davantage. Un tel déplacement des charges n'est guère défendable, que ce soit du point de vue politique ou social. Les mesures compensatoires requises pour les raisons susmentionnées réduisent naturellement la marge de manoeuvre en matière de politique fiscale. Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les revendications de la motion: Réponses concernant les différents chiffres de la motion 1. Ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà déclaré dans son mes-

sage du 5 juin 1989 à l'appui d'un projet d'arrêté instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre (FF 1989 III 1ss.), l'élimination de la taxe occulte constitue l'élément principal d'une modernisation de l'impôt sur le chiffre d'affaires. C'était aussi un des objectifs centraux de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 sur le nouveau régime des finances fédérales, qui a été rejeté en votation populaire le 2 juin 1991. La suppression de cette particularité de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires demeure incontestée. Toutefois, vu la grave dégradation des finances fédérales, le problème décisif est de trouver de nouvelles recettes fiscales, sur lesquelles une majorité se mette d'accord, permettant de compenser les pertes de recettes entraînées par la suppression de la taxe occulte. En se fondant sur le type de TVA prévu dans le projet de nouveau régime financier rejeté par le peuple et les cantons le 2 juin 1991, ces pertes de recettes sont estimées à 2655 millions de francs (base de calcul: 1990). Le motionnaire demande que le programme de politique fiscale qu'il décrit et qui comprend l'élimination de la taxe occulte soit mis en oeuvre à la suite de la révision des droits de timbre, du programme d'assainissement et du nouveau régime financier. Il y a lieu de relever à cet égard que le Conseil fédéral a d'ores et déjà soumis au Parlement, dans son message du

E. 18

décembre 1991 concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux, les modifications constitutionnelles nécessaires pour une réforme globale de l'impôt sur le chiffre d'affaires. La nouvelle disposition constitutionnelle permettrait ensuite de créer, dans le cadre de la législation, un impôt sur le chiffre d'affaires moderne et conforme à la CE qui frapperait les marchandises et les services. Le programme de la législature 1991-1995 prévoit une telle loi fédérale relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires. 2. On demande sous ce chiffre une réduction du taux de l'impôt anticipé au niveau de celui des principaux pays de la CE. Il est proposé de le ramener à 20 pour cent dans un premier temps. Le texte de la motion pourrait donner la fausse impression que la charge constituée par des impôts comparables prélevés à la source s'élève à 20 pour cent au plus dans les Etats de la CE ou qu'elle est en règle générale plus faible. Or, il n'en est rien. Dans l'ensemble des pays de la CE excepté le Luxembourg, le taux des impôts prélevés à la source sur les dividendes est au minimum de 25 pour cent: il s'élève à 32,4 pour cent en Italie, à 30 pour cent au Danemark, à 25 pour cent au moins en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et dans tous les autres Etats, et même à plus de 40 pour cent en Grèce. Dans la CE elle-même, des efforts sont entrepris pour percevoir un impôt à la source unifié de 30 pour cent sur les dividendes versés aux entreprises domiciliées dans la Communauté. La réglementation de la retenue à la source effectuée sur le produit des intérêts diffère d'un pays à l'autre de l'Europe; elle fait également l'objet de discussions au sein de la CE. L'Allemagne joue à cet égard un rôle important de précurseur puisqu'il est prévu d'y introduire dès 1993 un impôt, comparable à l'impôt anticipé, de 30 ou 35 pour cent sur le produit des intérêts. Il ne frappera toutefois que les résidents. L'impôt anticipé sert principalement à garantir le prélèvement des impôts directs. En Suisse, l'ampleur des remboursements, qui ont atteint ces dernières années quelque 80 pour cent des montants encaissés au titre de l'impôt anticipé, montre que ce dernier a rempli dans une large mesure sa fonction de lutte contre la fraude fiscale. Il est prélevé sur les dividendes et les intérêts versés, que le bénéficiaire de ces prestations réside ou non en Suisse ou à l'étranger. En examinant la chose de plus près, on constate que le taux relativement élevé de notre impôt anticipé n'a guère d'effets négatifs pour les bénéficiaires qui résident dans les principaux Etats industrialisés occidentaux. C'est ainsi que la Suisse a signé des conventions de double

imposition avec presque tous les pays de la CE (une convention est en train d'être établie avec le Luxembourg), lesquelles ramènent finalement à zéro ou réduisent du moins considérablement la charge de l'impôt anticipé pour les personnes qui y sont domiciliées. Dans le cas des paiements d'intérêts d'origine suisse, par exemple, les bénéficiaires résidant en Allemagne ou en Grande-Bretagne n'ont en définitive à supporter aucune charge au titre de l'impôt anticipé puisqu'ils peuvent en demander le remboursement intégral. Le solde à payer est par exemple de 10 pour cent dans le cas de la France et de 5 pour cent dans celui des Pays-Bas. En principe, ces charges restantes peuvent cependant être déduites entièrement sur les impôts dus dans le pays concerné, si bien que l'impôt anticipé ne produit en somme aucun effet négatif. Sur les dividendes, par exemple, l'actionnaire domicilié en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou en Italie bénéficie, en vertu de la convention respective de double imposition, d'un allègement pouvant aller jusqu'à 15 pour cent, tandis qu'il reste une charge résiduelle de 5 pour cent par rapport à la France. Mais là aussi, cette part est en principe entièrement imputable sur les impôts étrangers, de sorte qu'il en résulte un dégrèvement global. La Suisse s'efforce de développer le réseau existant de conventions de double imposition. A cet égard, une réduction

Motion Cavadini Adriano 2520 N 14 décembre 1992 du taux de l'impôt anticipé aurait plutôt des effets fâcheux, car la Suisse perdrait un atout important dans les négociations. Comme elle est en mesure, lors des pourparlers, de faire entrevoir des allègements au titre de l'impôt anticipé, elle peut en contrepartie présenter des requêtes importantes pour notre économie et obtenir des réglementations d'autant plus avantageuses. Dans le domaine des conventions de double imposition, le remboursement de l'impôt anticipé suppose par ailleurs que la personne assujettie déclare comme il se doit ses rentrées correspondantes dans l'Etat de domicile. Si cette fonction de lutte contre la fraude fiscale tombait par suite d'une réduction ou d'une suppression de l'impôt anticipé grevant de telles recettes, il en résulterait des pressions accrues sur la Suisse de la part de l'étranger, qui tenterait d'obtenir par le biais de l'entraide administrative et de l'entraide judiciaire en matière fiscale - des informations sur les paiements provenant de notre pays. Une réduction à 20 pour cent du taux de l'impôt anticipé aurait en outre pour conséquence que la soustraction frauduleuse de revenus de capitaux sur le plan des impôts directs deviendrait également plus attrayante pour l'investisseur résidant en Suisse, la renonciation au remboursement de l'impôt anticipé pouvant paraître intéressante comparativement aux impôts payés sur le revenu. Aussi faut-il que le niveau de l'impôt anticipé - dans l'intérêt surtout des cantons - soit fixé en fonction des taux maximums des barèmes applicables aux impôts directs. Cela d'autant plus que la Suisse n'a pas l'intention de permettre au fisc, par un assouplissement du secret bancaire, d'obtenir au moyen d'un contrôle auprès des banques les informations requises concernant les revenus de capitaux de ses contribuables. L'impôt anticipé a rapporté à la Confédération et aux cantons (par le biais de leurs quotes-parts) plus de quatre milliards de francs nets par an durant les années 1990 et 1991. Une réduction de 35 à 20 pour cent du taux de cet impôt entraînerait, sur cette base, un manque à gagner d'environ 1,7 milliard de francs par an. Comme les dispositions légales prévoient que le remboursement de l'impôt anticipé peut être demandé durant les trois années qui suivent celle où la prestation imposable a été effectuée, il faudrait compter avec des pertes nettement plus élevées durant les trois premières années après l'entrée en vigueur du taux réduit puisque des remboursements sur la base de 35 pour cent auraient encore lieu pendant ce laps de temps. Dans le cas d'une réduction de 35 à 20 pour cent, le produit brut de l'impôt anticipé risquerait même d'être négatif durant la première année. 3. Deux méthodes sont en principe envisageables pour

éviter une double imposition économique ou l'atténuer: - mesures au niveau de la société: imposition plus faible des dividendes par rapport aux autres revenus ou déduction partielle des versements, c'est-à-dire que ceux-ci sont déduits en tout ou partie lors du calcul du revenu ou du produit imposables; - mesures à l'endroit des actionnaires et associés: prise en compte, dans le propre impôt sur le revenu ou les bénéfices, de l'impôt sur les bénéfices de la société ou exonération des dividendes versés lors du calcul du revenu ou du bénéfice imposables. Dans l'optique de l'imposition selon la capacité contributive, une renonciation à l'imposition des dividendes perçus par l'actionnaire paraît discutable. En outre, dans notre régime fiscal comportant trois niveaux, l'application du système d'imposition se heurterait à de sérieuses difficultés. Pour des raisons tant pratiques que théoriques inhérentes au droit, des mesures d'allègement à l'endroit des actionnaires ne seraient dès lors guère réalisables en Suisse. Seules des mesures au niveau de la société entreraient donc pratiquement en ligne de compte. Lors de l'examen de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, qui ne s'est achevé qu'en 1990, le Parlement a étudié de manière approfondie la question de l'atténuation de la double charge fiscale. Les deux conseils ont d'abord discuté de l'octroi d'une rémunération déductible du capital propre (déduction du dividende qualifiée de normale), selon laquelle le dividende versé serait déduit jusqu'à un certain montant pour établir le bénéfice net imposable. Les discussions se fondaient notamment sur une variante où la déduction était limitée à 2 pour cent du capital propre imposable, mais au plus à la moitié du bénéfice net réalisé. En admettant que chaque entreprise fait pleinement usage de la déductibilité partielle du dividende, la perte de recettes au titre de l'impôt fédéral direct a été évaluée à quelque 15 pour cent du produit fiscal des personnes morales. Les Chambres ont finalement décidé à une forte majorité de renoncer à des mesures visant à atténuer la double imposition économique. Le Parlement s'est en l'occurrence inspiré des considérations ci-après: - L'objectif du traitement privilégié des versements de dividendes est en contradiction avec celui qui consiste à renforcer l'autofinancement par les entreprises (encouragement du capital-risque). - Le système traditionnel favorise le maintien de faibles taux d'impôts généraux pour ce qui est de l'imposition des entreprises. En revanche, l'élimination de la double imposition économique pourrait nécessiter une augmentation du taux d'impôt frappant les bénéfices non distribués. - Les études faites jusqu'ici montrent que l'imposition fiscale des sociétés, actionnaires compris, n'est pas plus élevée que celle d'une société de personnes comparable. - En Suisse, les dispositions visant à empêcher l'octroi de prêts exagérés d'actionnaires sont très généreuses, notre droit fiscal n'exigeant qu'une part de fonds propres modérée. Aussi n'est-il pas rare qu'une fraction importante du bénéfice réalisé précisément par une société anonyme familiale aille aux actionnaires sous forme d'intérêts débiteurs déductibles. - La loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux autorise la formation d'un capital propre franc d'impôt. On peut y voir la volonté, non négligeable, d'atténuer la double imposition économique. - Des allègements opérés en faveur de la société déchargeraient le plus les grandes sociétés anonymes ouvertes au public, alors que les sociétés anonymes familiales le seraient moins ou pas du tout. Les décisions négatives du Parlement concernant une atténuation de la double imposition économique sont relativement récentes et les diverses lois adoptées ne sont même pas encore en vigueur. Il ne paraît donc pas opportun de revenir pour l'instant sur les décisions prises. 4. Les motionnaires visent la suppression du droit d'émission sur la formation de capital-actions. Le droit d'émission est non seulement prélevé lors de la constitution de

capital-actions, mais également lors de la création de bons de participation et de bons de jouissance ainsi que de parts de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés coopératives. L'émission de parts de fonds de placement est elle aussi soumise à ce droit. Son taux s'élève en principe à 3 pour cent et à 0,9 pour cent pour les parts aux fonds de placement. Un taux de 1 pour cent est appliqué aux fusions, transformations et divisions de sociétés, tandis qu'un taux de 1,5 pour cent est valable pour le transfert du siège d'une société anonyme de l'étranger en Suisse sans qu'il y ait création d'une nouvelle société. La révision de la loi sur les droits de timbre, votée par le Parlement le 4 octobre 1991, prévoit des allègements substantiels dans le domaine du droit de timbre frappant les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives. Ces personnes morales pourront désormais effectuer sans prélèvement du droit d'émission des restructurations telles que les fusions, les transformations ou les regroupements. L'assujettissement à ce droit est en outre supprimé en cas de transfert du siège d'une société anonyme en Suisse ainsi que lors de l'émission de parts à des fonds de placement. A la suite de la révision de la loi décidée par le Parlement, un droit d'émission est par contre nouvellement introduit pour l'émission d'obligations (notamment d'emprunts obligataires et d'obligations de caisse) et de papiers monétaires. Ce droit s'élève à 1,2 pour mille pour les obligations par emprunt et à 0,6 pour mille pour

14. Dezember 1992 N 2521 Motion Cavadini Adriano les obligations de caisse pour chaque année ou fraction d'année de leur durée maximale. Le référendum ayant abouti, la révision des droits de timbre sera soumise à la votation populaire le 27 septembre 1992. Si le droit d'émission sur la formation de capital-actions était supprimé comme le demande la motion, il en résulterait un traitement privilégié indésirable des actions et, partant, des actionnaires, qui seraient francs de droit contrairement aux catégories de placements ou d'investisseurs comparables. Eu égard, notamment, à l'introduction d'un droit d'émission sur les obligations et les papiers monétaires, votée par le Parlement le 4 octobre 1991, une telle réglementation ne serait guère comprise. De plus, la situation juridique prévalant dans la CE ne nous oblige pas non plus à renoncer entièrement au prélèvement d'un droit d'émission sur la constitution de capital-actions. La Communauté prévoit en effet comme règle qu'un droit de un pour cent est perçu sur la constitution de capital propre par des sociétés anonymes. Les innovations votées l'automne dernier par le Parlement entraînent un manque à gagner de 60 millions de francs (base d'estimation 1991) au titre des droits d'émission. Une suppression générale de ceux-ci sur la formation de capital-actions (même base de calcul) occasionnerait une perte de 411 millions de francs. Si l'on réduisait de 3 à 2 pour cent le taux du droit d'émission prélevé lors de la constitution de capital-actions, il s'ajouterait aux 60 millions précités une moins-value de 120 millions, voire de 240 millions en cas de réduction de 3 à 1 pour cent (base 1991). 5. Sous ce chiffre, le motionnaire vise «l'élimination du droit de négociation sur le commerce de titres en bourse et sur les papiers monétaires». Le droit de négociation a pour objet le transfert à titre onéreux de la propriété de papiers-valeurs (appelés titres), en tant que l'une des parties contractuelles ou l'un des intermédiaires est commerçant suisse de titres. Le droit de négociation frappe dès lors non seulement les titres négociés en bourse, mais également ceux qui le sont hors bourse. Sur l'ensemble des titres suisses, environ 60 pour cent sont négociés en bourse, alors que cette part est de quelque 55 pour cent pour les titres étrangers. En 1991, les droits de négociation ont rapporté à la Confédération 1,227 milliard de francs (240 millions sur la vente de titres suisses et 987 millions sur celle de titres étrangers). Une exonération des transactions boursières entraînerait par conséquent un manque à gagner de près de 700 millions de francs (60 pour cent de 240 millions et 55 pour cent de 987 millions). En

adoptant la révision de la loi sur les droits de timbre, le 4 octobre 1991, le Parlement a tenu compte des requêtes importantes pour la place financière suisse dans le domaine des droits de négociation. Le droit de négociation frappant les papiers monétaires a notamment été éliminé, comme le demandait la motion. La suppression du droit de négociation sur les euroémissions, sur les opérations «étranger/étranger», sur les stocks commerciaux des commerçants de titres ainsi que sur les papiers monétaires suisses et étrangers occasionne des pertes de 600 millions de francs (base 1991), qui n'ont été que partiellement compensées par l'introduction d'un droit d'émission sur les obligations et papiers monétaires suisses ainsi que par la redéfinition de la notion des autres commerçants de titres. Est également réservée, sur ces points de la révision, l'issue de la votation populaire du 27 septembre 1992. Une réduction supplémentaire du droit de négociation ne s'impose pas au vu notamment des mesures d'allégement décidées l'automne dernier par le Parlement. Il n'existe par ailleurs guère de raisons valables pour exonérer uniquement le commerce de titres en bourse du droit de négociation. Bien au contraire, on créerait ainsi une situation déplaisante allant à rencontre du principe de l'égalité de traitement.

6. En ce qui concerne les fonds de placement immobiliers, la motion semble vouloir atteindre les deux buts suivants: - abolition du droit de timbre de 0,9 pour cent lors de la création de parts de fonds de placement suisses (art. 51 al. b, art. 7 2e al., art. 8 2e al et art. 10 2e al. LT); - la réduction, voire même la suppression de la double imposition économique, tout en renvoyant l'imposition au jour de la réalisation effective des immeubles, lorsqu'il y a liquidation de sociétés immobilières par le transfert des immeubles dans la propriété directe des fonds de placement immobiliers. Les deux exigences susmentionnées sont soit l'objet de la votation à venir sur la révision des droits de timbre, soit déjà remplies: - La modification de la loi sur les droits de timbre, du 4 octobre 1991, qui doit encore passer en votation populaire, prévoit en effet l'exonération des parts de fonds de placement suisses; toutes les bases légales susmentionnées ont donc été abrogées. - L'article 207 LIFO prévoit, pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi, une réduction de l'impôt en cas de liquidation de sociétés immobilières si l'immeuble est transféré à l'actionnaire. La réduction de l'impôt accordée tant à la société immobilière qu'à l'actionnaire est de 75 pour cent. Etant donné qu'en vertu de l'article 49 2e alinéa et de l'article 72 LIFO les fonds de placement immobiliers sont assujettis à l'impôt sur le revenu pour les rendements des immeubles qu'ils possèdent en propriété directe, ils pourront, le cas échéant, se prévaloir de la double réduction de l'impôt selon l'article 207 LIFO. Force est donc de constater que les réductions prévues par l'article 207 LIFO vont au-delà des allègements revendiqués par les auteurs de la motion. Les cantons sont évidemment libres d'introduire dans leurs lois fiscales des dispositions analogues s'ils désirent encourager la liquidation de sociétés immobilières.

7. L'imposition à la source de dividendes dans le régime de participation fait partie des conditions-cadres qui déterminent la création ou le maintien en Suisse de sociétés holdings à vocation internationale. Aussi notre pays s'est-il toujours efforcé, en plus d'autres mesures et non pas de manière unilatérale, mais dans le cadre de conventions de double imposition, d'éliminer ou du moins de maintenir à un bas niveau l'impôt à la source sur de tels dividendes. C'est ainsi que les conventions passées avec les Pays-Bas et le Danemark prévoient d'ores et déjà un taux zéro. Cependant, les effets de la directive CE sur les sociétés mères et filiales nous amèneront, en accord avec les partenaires contractuels, à adapter les conventions conclues avec d'importants Etats contractants. Dans la zone CE, des pourparlers ont d'ores et déjà été entamés avec la RFA. Un nouvel accord prévoyant l'exonération, dans le régime de participation, des dividendes

de l'impôt prélevé à la source est en passe d'être conclu avec le Luxembourg. Les conventions révisées, mais non entrées en force, signées avec la Suède et la Finlande en tant que candidats à la CE prévoient la même exonération (unilatéralement pour ce dernier pays). La France, la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui accordent aux actionnaires étrangers de certains Etats, Suisse comprise, une bonification partielle pour l'impôt payé sur les bénéfices des sociétés, ne sont pas tenus selon la directive CE de renoncer au prélèvement d'un impôt à la source sur les dividendes de participations. Avec les autres Etats membres de la CE, à savoir la Belgique, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Grèce, la Suisse envisage une adaptation des conventions, dans la mesure où nous ne sommes pas obligés de faire d'autres concessions importantes. 8. Ce point de la motion est, de toute évidence, influencé par un projet de directive de la CE qui imposerait à l'Etat du siège d'une entreprise multinationale l'obligation de prendre en considération d'un point de vue fiscal les pertes subies dans des sociétés filiales ou dans des succursales (établissements stables) de l'étranger. Le but d'une telle disposition est d'empêcher des surimpositions à l'intérieur d'un groupe d'entreprises. Le projet de directive de la CE dont se sont inspirés les auteurs de la motion n'a, à notre avis, pas fait l'objet d'un débat exhaustif. Il est en effet décevant de constater que le projet en question ignore totalement une des causes principales de surimpositions à l'intérieur d'un groupe multinational, à savoir le droit absolu de l'Etat qui a accueilli les sociétés filiales ou les établissements stables de taxer les bénéfices réalisés sur son territoire quel que soit le bénéfice effectivement réalisé par le

Motion Cavadini Adriano 2522 N 14 décembre 1992 groupe concerné. Or, pour éviter toute surimposition, il faudrait doter le droit fiscal de tous les pays intéressés d'un ensemble de règles relatives à la fiscalité des groupes d'entreprises (bilan et compte de résultat consolidés). Il serait peu judicieux que la Suisse veuille faire oeuvre de pionnier en la matière. La mesure légale exigée s'avère également inadmissible à la lumière du système qui régit la fiscalité. Vu que la Suisse, contrairement à la plupart des pays membres de l'OCDE, a une pratique relativement généreuse en ce qui concerne la prise en considération d'amortissements sur participations ou la déduction de contributions d'assainissement, il serait totalement incohérent de vouloir, de surcroît, réduire l'assiette fiscale en tenant également compte des pertes qui ne font que réduire des bénéfices acquis, mais non distribués, dans des sociétés filiales et qui, par conséquent, n'entraînent aucun ajustement de la valeur comptable des participations y relatives. Le système fiscal en vigueur admet toutefois que les pertes subies dans des établissements stables situés à l'étranger soient provisoirement et, le cas échéant, définitivement prises en charge par le pays du siège de l'entreprise; c'est ce qui est désormais réglé de manière explicite dans les articles 6 et 52 LIFO. La compensation des pertes à l'intérieur d'un groupe d'entreprises, telle qu'elle est exigée par les auteurs de la motion, n'est légalement pas réalisable aussi longtemps que le droit fiscal international ne règle pas de manière exhaustive la fiscalité des groupes d'entreprises. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les rendements de participations sont déjà exonérés de l'impôt conformément aux articles 69 et 70 LIFO et que, dans le contexte de la discussion sur la compétitivité de notre pays en tant que pays d'accueil de sociétés holdings, l'exonération des bénéfices en capital sur participations est revendiquée avec insistance. Or, cette dernière exigence conduirait inévitablement à considérer tous les rendements et bénéfices, ainsi que toutes les pertes se rattachant à des participations, comme des éléments neutres n'ayant aucune incidence sur l'assiette fiscale. Pour cette raison également, le but poursuivi par les motionnaires est insoutenable. 9. La procédure législative, qui s'étend du premier projet de l'administration jusqu'au vote final du

Parlement, est souvent fastidieuse. Le projet de loi subit le plus souvent de multiples modifications et compléments, où l'on n'accorde pas toujours l'importance nécessaire à sa simplicité et à sa praticabilité. Il arrive fréquemment que le principe de l'exécution simple d'une loi fiscale est en contradiction avec d'autres intérêts. C'est ainsi que, pour des raisons d'équité, on prévoit une graduation de l'objet fiscal, des taux ou de la base de calcul, qui risquent de compliquer singulièrement son application. Si l'administration s'oppose à apporter de telles nuances, il lui est souvent rétorqué qu'elle doit prendre ses dispositions. Or, on ignore tout aussi fréquemment que le contribuable doit également supporter des frais supplémentaires. Ainsi, le Parlement n'a pas suivi le Conseil fédéral lors des délibérations concernant la loi sur l'impôt fédéral direct et a rejeté la limitation des déductions d'impôts que ce dernier proposait. Non seulement le législateur, mais aussi l'administration est pour une bonne part responsable des complications et de la charge administrative additionnelle que celles-ci entraînent pour le contribuable. Trop souvent encore, les notices et les instructions de l'Administration des contributions comportent une tendance professionnelle à la perfection. Dans ce domaine, on en «ferait parfois plus en en faisant moins». Il n'empêche que l'exécution des lois fiscales et les modalités adoptées à cet effet sont en grande partie conditionnées par les lois elles-mêmes. Il appartient donc essentiellement au Parlement de veiller à leur simplicité. Par conséquent, le reproche fait à l'administration, selon lequel leur interprétation ne permet pas de tenir suffisamment compte des besoins de l'économie, est le plus souvent déplacé. Du point de vue de la simplicité et de la praticabilité, on conseille instamment de renoncer à une différenciation du degré d'imposition, notamment dans la perspective de la réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En effet, toute graduation de cette nature conduit inévitablement à des problèmes de délimitation. Or, c'est avant tout celui qui procède à la taxation qui est amené à les résoudre, soit l'assujettit dans le système de l'autodéclaration applicable à Plcha ou à la TVA. La graduation des taux complique régulièrement le décompte de l'impôt sans qu'elle contribue par ailleurs notablement à la réalisation de l'objectif visé. C'est pourquoi le Conseil fédéral se prononcera également à l'avenir contre toute requête allant dans ce sens. Bien que la Suisse fasse bonne figure en matière de densité normative comparé à nos Etats voisins, le Conseil fédéral partage l'avis que notre pays doit tendre à d'autres simplifications dans la législation et la pratique. La Suisse a tout intérêt, dans ce domaine également, à conserver, voire à développer si possible ses avantages liés à l'implantation.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral
Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.
On. Cavadini Adriano: Dopo il tema precedente, parlare in tedesco è difficile per un Ticinese. Quindi dividerò il mio intervento metà in tedesco e metà in italiano.
Nach dem EWR-Entscheid ist meine Motion heute noch aktueller und wichtiger geworden. Die wirtschaftliche Lage ist sehr schwierig. Wir befinden uns in einer Rezession, die noch einige Jahre dauern wird. Auf der anderen Seite müssen wir alles unternehmen, um die möglichen Nachteile des Neins vom 6. Dezember dieses Jahres zu reduzieren. Daher müssen wir aktiver werden. Wir brauchen eine gesunde und starke Wirtschaft, um Arbeitsplätze in der Schweiz zu sichern, eine positive Sozial- und Weltpolitik zu realisieren, um die bestehenden Ziele nicht zu gefährden, und auch dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden langfristig genügende Einnahmen zu sichern. Ich weiss, dass die finanzielle Lage des Bundes schwierig ist. Wir müssen aber mittel- und langfristig denken; mit einer kurzfristigen Steuerpolitik gefährden wir langfristig Arbeitsplätze und ein Ansteigen der Steuereinnahmen. Meine Motion verlangt ein Programm mit Prioritäten, weil nicht alles auf einmal gelöst werden kann. Die Ausfälle

müssen mit einer Mehrwertsteuer kompensiert werden. Die Antwort des Bundesrates ist leider überall negativ. Der Eindruck ist klar; insbesondere im Finanzdepartement will man nichts tun, man betrachtet unsere Lage immer noch als gut, und man ist nicht bereit, etwas Konstruktives zu unternehmen. Es sind in dieser Antwort keine Bereitschaft, keine positiven Impulse, keine Kreativität vorhanden. Non voglio entrare nel dettaglio della mia mozione. Basta anche leggere un recente articolo apparso su «Politik und Wirtschaft» per rendersi conto come la Svizzera abbia perso sempre più di attrattività a livello internazionale, anche a causa del nostro sistema fiscale. Pensate che una compagnia fiduciaria internazionale ha analizzato 185 sistemi fiscali di 185 Paesi per permettere alle aziende di scegliere quello che meglio si adice alle loro esigenze. Ebbene, fra questi 185 Paesi non figura la Svizzera, perché la Svizzera non è stata considerata sufficientemente interessante dal profilo fiscale. Noi continuiamo a colpire con un'imposta di emissione del 3 per cento il capitale che viene investito nelle aziende ancora prima che questo capitale sia investito. Continuiamo a colpire gli utili delle aziende una prima volta presso la società e poi ancora una seconda volta presso gli azionisti. Puniamo le aziende con un'imposta sugli investimenti, la famosa tassa occulta, per non citare che alcuni esempi. Il Consiglio federale nella sua risposta propone di trasformare la mozione in postulato, ma se guardiamo il contenuto della risposta del Consiglio federale, credo che sia chiaro come questa trasformazione significhi che il postulato finirà in un cassetto del Dipartimento delle finanze e sarà dimenticato abbastanza rapidamente. L'articolo 32 del regolamento del Consiglio nazionale dice che la mozione da incarico al Consiglio federale di deporre un progetto di legge o di decreto o di prendere un provvedimento. Io sono convinto che bisogna obbligare il Consiglio federale a agire anche nel settore fiscale, a studiare a fondo il problema

14. Dezember 1992 2523 Motion Cavadini Adriano della nostra attrattiva a livello internazionale con i rappresentanti dell'economia e a presentarci delle proposte ragionevoli, con un programma scaglionato nel tempo, in modo che lo si possa esaminare con uno spirito costruttivo. Noi dobbiamo esigere dal Consiglio federale una attitudine positiva. In caso contrario, il voto negativo del 6 dicembre di quest'anno non ci avrebbe servito a niente, ed è per questo che vi invito a sostenere la mozione come mozione e non la sua trasformazione in postulato. Thür: Zur Motion Cavadini Adriano erlaube ich mir aus Sicht der grünen Fraktion folgende zwei Feststellungen: 1. Im internationalen Vergleich sind die steuerlichen Lasten in der Schweiz Unbestrittenermassen nach wie vor ausserordentlich tief. Ein Handlungsbedarf in diesem Zusammenhang ist unseres Erachtens nicht gegeben. 2. Die Steuergeschenke, die Herr Cavadini mit seinem Vorschlag nach allen Seiten verteilen will, kosten den Bund Milliardenbeträge. Wie sollen diese Ausfälle kompensiert werden? Im Vorstoss selber lesen wir dazu lapidar: «Die finanziellen Ausfälle dieser Steuererleichterungen sollen meistens durch eine angemessene Mehrwertsteuer kompensiert werden.» Das heisst im Klartext: bedeutend höhere Steuersätze bei einer künftigen Mehrwertsteuer. Wie ist die Haltung des Motionärs in diesem Punkt? Als Mitglied der Kommission für Wirtschaft und Abgaben konnte ich feststellen, dass sich Herr Cavadini Adriano in der Diskussion über die Mehrwertsteuer nie für einen deutlich höheren Mehrwertsteuersatz eingesetzt hat. Das gleiche habe ich auch bei seinen Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern feststellen müssen. Im Gegenteil, sie möchten einen möglichst tiefen Satz beibehalten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.