

Enjeux de la TVA pour l'économie : les raisons de soutenir une réforme en profondeur et un taux unique bas

Autor(en): **Gentinetta, Pascal / Marty, Frank**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **65 (2007)**

Heft 3: **La réforme de la TVA**

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141982>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ENJEUX DE LA TVA POUR L'ÉCONOMIE LES RAISONS DE SOUTENIR UNE RÉFORME EN PROFONDEUR ET UN TAUX UNIQUE BAS

PASCAL GENTINETTA*
economiesuisse
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

FRANK MARTY**
economiesuisse
frank.marty@economiesuisse.ch

> Dans cette contribution, les auteurs proposent un rappel historique ainsi qu'un aperçu du projet de réforme de la TVA mis en consultation dans la première partie de 2007. En adoptant le point de vue des milieux économiques et plus particulièrement celui de *economiesuisse*, ils évaluent les différents modules proposés dans le projet en consultation. Ils mettent en particulier en évidence les avantages apportés par le module «loi fiscale» tout en proposant des modifications supplémentaires qu'ils appellent de leurs vœux. Ils saluent également le module «taux unique» consistant en la suppression d'un grand nombre d'exceptions et en une uniformisation des taux. Ils se prononcent en revanche de manière plus critique sur les autres variantes (variante «santé» et variante «deux taux»).

Le Conseil fédéral a soumis à consultation un projet de simplification de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Dans ce projet, le gouvernement poursuit des objectifs multiples: simplifier drastiquement la TVA, améliorer la sécurité juridique, accroître la transparence et renforcer l'orientation client de l'Administration fédérale. Ce projet constitue une contribution clé au processus d'amélioration de la TVA. Pour les milieux économiques, le projet répond en grande partie à l'objectif d'une révision complète de la loi sur la TVA. Les objectifs définis sont justes et méritent d'être soutenus. Une réforme en profondeur combinant notamment un taux unique bas et la suppression d'un maximum d'exceptions fiscales soulagerait les entreprises et aurait un effet positif sur l'économie. Le module «loi fiscale» – encore à optimiser – constitue l'élément central et urgent de la réforme.

L'économie réclame depuis des années une simplification drastique de la taxe sur la valeur ajoutée, en vigueur depuis 1995. Dans le «Concept fiscal pour la Suisse» (avril 2000), les milieux économiques estimaient déjà que la charge administrative liée à l'application de la TVA était trop lourde et ils proposaient d'introduire un taux unique. Depuis, les problèmes se sont aggravés.

* Directeur *economiesuisse*

** Responsable de projet *economiesuisse*

A l'occasion d'une consultation interne auprès des membres d'Economiesuisse (2004), organisée en rapport avec le postulat Raggenbass sur les expériences faites avec la TVA («TVA. Evaluation» 03.3087), les entreprises et organisations interrogées ont presque toutes exigé une simplification poussée. Elles ont appelé à une réduction massive du nombre d'exceptions fiscales (pseudo-exonérations) et des exigences formelles ainsi qu'à une amélioration notable de la systématique, de la cohérence et de la clarté du système. Les milieux économiques ont très majoritairement salué l'introduction d'un taux unique dans un souci de simplifier le système et d'éliminer des distorsions de concurrence.

En réponse au postulat Raggenbass, le Conseil fédéral a élaboré un rapport sur les expériences faites avec la TVA (rapport «10 ans de TVA», janvier 2005). Ce rapport épingle quantité de faiblesses et de défauts. Il évoque aussi des moyens de simplifier et d'améliorer considérablement la loi en conservant le système actuel. Parmi les mesures qui permettraient une simplification radicale, le rapport propose:

- > de supprimer la totalité ou, pour le moins, la majorité des exceptions fiscales;
- > d'introduire un taux unique.

Suite à cette publication, le Conseil fédéral a pris des mesures en vue de réformer la TVA. Il s'est efforcé, d'une part, d'améliorer l'application pratique et, d'autre part, de réviser la loi (LTVA). Les experts ont d'abord planché sur un projet de révision partielle, mais ont ensuite privilégié une révision complète dans le sens d'une TVA «idéale», telle que celle esquissée dans le rapport «10 ans de TVA». Dans le but de définir les besoins et les possibilités d'une réforme totale, le chef du DFF a fait appel, en automne 2005, à l'expert fiscal Peter Spori, le chargeant d'esquisser les contours d'une possible réforme. Peter Spori a présenté ses conclusions en mai 2006¹:

- > La loi régissant la TVA n'est plus adaptée aux besoins de l'économie et doit faire l'objet d'une révision totale.
- > La suppression des exceptions fiscales (art. 18 LTVA) va dans le sens souhaité, mais elle n'est techniquement pas possible (services financiers des banques et des assurances, prestations des pouvoirs publics) ni judiciaire (immobilier, produits naturels) dans tous les domaines.
- > Toutes les prestations axées sur la consommation peuvent être assujetties à la TVA (santé, prestations sociales, formation, culture, sport, etc.).
- > Pour des raisons de systématique et dans la perspective d'une vraie simplification du système, il convient d'appliquer le taux zéro aux exceptions fiscales restantes, ce qui revient à les exonérer véritablement.
- > La coexistence de plusieurs taux d'imposition complique l'application de la TVA; un taux unique contribuerait à simplifier le système.
- > Les non-chiffres d'affaires, tels que les subventions, les dividendes ou les gains de participation, qui ne font pas partie de la contre-prestation, ne doivent plus engendrer de réduction de la déduction de l'impôt préalable. Il convient de revoir l'intégralité de la

¹ *economiesuisse*, dossier politique du 25.09.2006, 33/2 (accessible sous www.economiesuisse.ch)

réglementation relative à la déduction de l'impôt préalable sur les plans tant matériel que formel.

- > En ce qui concerne le droit de procédure, il faut envisager, sur certains points, toute une série de mesures et d'améliorations au niveau du droit matériel.

Pour la suite, M. Spori a recommandé de continuer à élaborer des mesures modifiant la systématique en direction d'une TVA «idéale» (taux unique et suppression d'exceptions fiscales) ainsi que de procéder à des améliorations ponctuelles urgentes dans des domaines techniques. Afin de garantir une mise en œuvre rapide de la partie technique urgente de la réforme et d'éviter son ajournement, il a recommandé une approche modulaire flexible.

L'Administration fédérale des contributions (AFC) a élaboré un projet de consultation qu'elle a soumis aux autres offices en novembre 2006. Le Conseil fédéral a approuvé ce projet le 15 février dernier. Une procédure de consultation auprès des milieux concernés a ensuite été ouverte (délai: 31 juillet 2007).

PROJET DE CONSULTATION: CONTENU ET APPRÉCIATION

Conformément aux recommandations de Peter Spori, le projet soumis en consultation présente une structure modulaire. Le module principal, baptisé «loi fiscale», est accompagné de deux autres modules ainsi que d'une variante pour l'un d'eux, mais d'autres possibilités de réforme sont également évoquées à la fin du projet. Ce projet exhaustif est complexe sur le plan technique. Les projecteurs sont braqués sur des mesures systématiques, comme la suppression des exceptions fiscales et la mise en place d'un taux unique, mais ces mesures ne représentent qu'une infime partie des adaptations proposées. Quel que soit l'intérêt politique suscité par les questions relatives aux exceptions fiscales et au taux unique, il ne faut pas oublier que l'avant-projet destiné à la consultation en vue de la simplification de la loi fédérale sur la taxe sur la valeur ajoutée pose les fondements d'une réforme avant tout technique.

OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Le Conseil fédéral vise une révision totale de la LTVA. La nouvelle loi doit aboutir à une simplification drastique, garantir aux entreprises assujetties une sécurité juridique aussi étendue que possible, accroître la transparence du système et renforcer l'orientation client de l'administration. Par ailleurs, il importe de réduire de manière significative le travail administratif nécessaire lié aux décomptes de TVA. Il faut aussi éliminer les distorsions de concurrence inhérentes au système qui préjudicient les consommateurs et l'économie. Selon le Conseil fédéral, une amélioration de la TVA entraînerait des effets positifs sur la croissance et renforcerait la position de la Suisse dans le contexte de la concurrence entre places économiques. Il est aussi un principe de politique financière qu'Economiesuisse soutient clairement: la réforme ne doit provoquer ni augmentation ni diminution des recettes fiscales (neutralité budgétaire).

Au début de la procédure de consultation, Economiesuisse a jugé que le projet constituait une base de discussion solide. Cela s'est confirmé. Il faut soutenir ce projet, dont les objectifs semblent toujours justes après un examen approfondi. Une TVA simple, transparente et instaurant la sécurité juridique peut contribuer considérablement à décharger les entreprises,

ce qui est d'ailleurs l'objectif premier de la réforme. Dans cette perspective, il faut saluer la volonté d'instaurer un contact simple et rapide avec l'administration. Étant donné que ce projet propose plusieurs solutions, il convient d'évaluer les mesures proposées à l'aune des objectifs définis.

LE MODULE «LOI FISCALE»

Le module «loi fiscale» est la base du projet; il peut être évalué indépendamment des autres modules et propositions. Le Conseil fédéral propose une révision complète de la loi sur la TVA avec une simplification de la systématique et la révision d'une cinquantaine de points (P-LTVA). Ce module tient compte de diverses revendications de longue date exprimées par les milieux économique, telles que celles formulées dans le cadre du rapport «10 ans de TVA» et d'autres demandes, comme celle d'Economiesuisse soumise en juin 2006. Il intègre aussi des propositions relatives à un projet de loi supplémentaire émanant du centre de compétences TVA de la Chambre fiduciaire, publié en octobre 2006². Ce module constitue un élément central et urgent de la réforme du point de vue de l'économie. Il contient, entre autres, les améliorations suivantes:

- > Principe de l'économie de la perception pour le contribuable (art. 1, al. 2): la perception de la TVA pour le compte de la Confédération doit, selon ce principe, prendre le moins de temps possible aux entreprises et nécessiter le moins de ressources possible. Il importe donc d'accorder une attention particulière aux besoins et aux préoccupations des entreprises dans le cadre du processus législatif et lors de l'établissement de la pratique par l'administration.
- > Définition des montants qui ne font pas partie de la contre-prestation et absence d'incidence sur la déduction de l'impôt préalable (art. 3, let. h et art. 25, al. 3): les montants qui sont considérés des non-chiffres d'affaires et qui ne font de ce fait pas partie de la contre-prestation, tels que les dividendes, les apports dans des entreprises, les abandons de créances, n'ont pas leur place dans le champ de la TVA. Ces flux financiers sont sans contre-prestation et ne doivent par conséquent pas avoir d'incidence sur la déduction de l'impôt préalable. Le projet soumis en consultation énumère un certain nombre de flux financiers qui ne font pas partie de la contre-prestation et précise qu'ils ne conduisent pas à une réduction de la déduction de l'impôt préalable. Ces dispositions sont importantes, car la question des non-chiffres d'affaires, essentielle pour l'application pratique de la TVA, est réglementée d'une manière peu claire et erronée du point de vue de la systématique. Refuser la déduction de l'impôt préalable lors de la réception de tels montants revient à prélever une taxe occulte auprès de l'entreprise. La question se pose également en lien avec les dons et les subventions, domaines auxquels la nouvelle réglementation ne s'applique pas encore selon l'avant-projet soumis en consultation (cf. Autres possibilités de réforme, p. 10).
- > Principe de l'apport libre de la preuve (art. 7)³: les exigences formelles actuelles sont beaucoup trop strictes. Si une entreprise ne satisfait pas ces exigences, les autorités

² Ce document est disponible sous www.mwst.com

³ Sur cette question, voir l'article d'Annie Rochat Pauchard (ch. 4) dans le présent numéro

peuvent refuser la déduction de l'impôt préalable ou remettre en question l'exonération fiscale (pour des exportations, par exemple). Le respect des exigences formelles implique souvent un travail administratif important. La modification de l'ordonnance du 1er juillet 2006 (article relatif au pragmatisme) a d'ores et déjà amélioré la situation, aussi faut-il saluer l'intégration de la nouvelle pratique dans le projet de loi (art. 74, al. 5, par exemple). Le principe de l'apport libre de la preuve qu'il est question d'introduire dans la loi va encore plus loin vers moins de formalisme: selon ce principe, la preuve concernant des faits à même de réduire l'imposition ou de la supprimer ne doit plus satisfaire à des exigences particulières en ce qui concerne la forme.

- > Diminution du délai de prescription (art. 30): le délai de prescription est raccourci de manière à ce que les créances fiscales soient prescrites déjà deux ans après un contrôle fiscal (cinq ans à l'heure actuelle). Le délai de prescription absolu est réduit de 15 ans à 10 ans. Ces adaptations accélèrent les procédures et améliorent la sécurité juridique. Elles réduisent le risque de devoir payer rétroactivement des impôts qu'il n'est plus possible de répercuter sur les clients.
- > Extension de la méthode du taux de la dette fiscale nette: les petites entreprises ont la possibilité d'établir les décomptes de TVA selon une méthode simplifiée. Le calcul des impôts préalables est supprimé. Pour calculer la dette fiscale, les entreprises peuvent utiliser des taux moyens par branche qui prennent déjà en considération la déduction de l'impôt préalable. La méthode du taux de la dette fiscale nette simplifie considérablement le décompte de la TVA. Un tiers des entreprises assujetties à la TVA, toutes des PME, utilisent cette méthode. Il s'agit maintenant d'étendre le recours à cette méthode en relevant la limite maximale en termes de chiffre d'affaires (à 5 millions de francs), comme le proposait déjà le rapport «10 ans de TVA», et en réduisant à un an la période pendant laquelle l'entreprise assujettie doit conserver cette méthode. Actuellement, le passage de la méthode de décompte selon les taux de la dette fiscale nette à la méthode de décompte effective, et vice versa, n'est autorisé chaque fois, au plus tôt, qu'au terme d'une période de cinq ans. Cela incite bon nombre d'entreprises à ne pas adhérer à cette méthode de décompte simplifiée car le développement économique d'une entreprise ne peut pas, en général, être prévu sur une période de cinq ans. Enfin, les taux de la dette fiscale sont régulièrement examinés par des tiers (Contrôle fédéral des finances). Les nouvelles réglementations rendent la méthode des taux de la dette fiscale plus attrayante et élargissent le cercle des entreprises autorisées à l'appliquer.
- > Restriction de la responsabilité solidaire en matière d'imposition de groupe (art. 68, al. 1, let. e): cette mesure vise à limiter la responsabilité solidaire d'une entreprise qui sort d'un groupe d'imposition dans la mesure où la dette fiscale résulte des activités propres de l'entreprise. Le rapport «10 ans de TVA» estimait déjà que cette mesure constituait un élément important de la présente réforme. La renonciation à la responsabilité solidaire totale renforce l'attrait de l'imposition de groupe (pas de TVA au sein d'un groupe d'imposition).
- > Fixation du taux de l'intérêt moratoire conforme au marché (art. 90, al. 3, let. b): dans le domaine de la TVA, le taux d'intérêt moratoire pour les reprises d'impôt se situe depuis des années à 5 %. Dorénavant, les taux d'intérêt moratoire et rému-

nérateur seront fixés sur la base de critères usuels sur les marchés. Ce changement bienvenu élimine une chicane qui coûte cher aux entreprises.

La révision de la TVA tient compte de revendications majeures de l'économie (projet de LTVA) :

- > *Nouveau principe de l'économie de la perception pour le contribuable (art. 1, al. 2)*
- > *Définition des montants qui ne font pas partie de la contre-prestation (non-chiffres d'affaires) en tant que flux financiers exclus du champ de l'impôt et sans réduction de l'impôt préalable (art. 3, let. h et art. 25, al. 3)*
- > *Principe du lieu du destinataire comme nouvelle règle de base pour le lieu de la prestation de service (art. 5, al. 1)*
- > *Principe de l'apport libre de la preuve (art. 7, al. 3)*
- > *Pas de chiffre d'affaires minimum pour l'assujettissement volontaire (art. 10)*
- > *Suppression de l'institution des prestations à soi-même immobilières (art. 27)*
- > *Nouvelle réglementation en matière de représentation (art. 17)*
- > *Réduction des délais de prescription (art. 30)*
- > *Publication des nouvelles pratiques sans délai (art. 50, al. 3)*
- > *Principe visant à traiter les assujettis avec une attention particulière (art. 50, al. 4)*
- > *Correction ultérieure des erreurs dans les décomptes (art. 53)*
- > *Elargissement du champ d'application de la méthode du taux de la dette fiscale nette (art. 54)*
- > *Restriction de la responsabilité solidaire en matière d'imposition de groupe (art. 68, al. 1, let. e)*
- > *Accroissement de la sécurité juridique après un contrôle fiscal (art. 74, al. 3)*
- > *Ancrage dans la loi d'une diminution du formalisme (art. 74, al. 5, par exemple)*
- > *Admissibilité de toutes les preuves et principe de la libre appréciation des preuves (art. 76, al. 2 et 3)*
- > *Traitement rapide des décisions (art. 76, al. 4)*
- > *Conformité des taux d'intérêt moratoire avec ceux du marché (art. 90, al. 3, let. b)*
- > *Réglementation dans la loi de l'organe consultatif en matière de TVA (art. 91)*

L'encadré 1 regroupe des propositions importantes du module «loi fiscale». Il est possible d'optimiser encore certaines propositions. À cet effet, il importe en particulier de procéder à des retouches afin de satisfaire encore mieux les différents objectifs visés: simplifier la TVA et améliorer la sécurité juridique, la transparence et l'orientation client. Doivent principalement être améliorées les dispositions relatives aux domaines suivants:

- > Il faut revoir complètement la réglementation de la déduction de l'impôt préalable (art. 23). Dans la mesure où l'impôt préalable est prélevé dans le cadre d'activités entrepreneuriales et versé par l'entreprise, sa déduction ne doit pas dépendre d'une affectation spécifique. La définition de l'activité entrepreneuriale donnée dans la LTVA révisée devrait être suffisante pour faire valoir la déduction de l'impôt préalable (art. 3: réalisation de recettes à partir de prestations). Ce faisant, le lien trop étroit entre la déduction de l'impôt préalable et une prestation (imposable) disparaît. Il faut savoir que ce

lien pose souvent problème et ne respecte pas l'esprit original de la TVA, qui se veut un impôt sur la consommation. De plus, les entreprises sans succès, les start-ups et les fondations de recherche qui n'enregistrent pas (encore) un chiffre d'affaires suffisant devraient également pouvoir déduire l'impôt préalable (dans la mesure où elles ont opté pour l'assujettissement ou qu'elles n'ont pas demandé l'exonération). M. Spori, l'expert fiscal chargé de concevoir la réforme de la TVA, recommande cette révision du concept de la déduction de l'impôt préalable qu'il juge essentielle. Elle permet des simplifications considérables, élimine un élément générant une part importante de la taxe occulte et est en accord avec les réglementations libérales en vigueur au sein de l'UE. En conclusion, elle élimine un des handicaps de la place économique suisse. En lien avec ce nouveau concept, il convient de revoir également l'assujettissement (art. 9ss.) et d'adapter la notion de prestation (art. 3). La déduction de l'impôt préalable n'est toutefois pas toujours autorisée pour les prestations faussement exonérées ni en cas d'utilisation propre.

- > En ce qui concerne la preuve (art. 7 notamment), il faut réduire le formalisme encore davantage que le Conseil fédéral ne l'a fait⁴. Pour instaurer une sécurité juridique maximale, il convient de transposer dans la nouvelle loi tous les allègements administratifs introduits l'an dernier par voie d'ordonnance, et de les prendre en considération lors de la définition de normes (clause de sauvegarde). Il importe d'éviter tout formalisme supplémentaire dans la loi. En particulier dans le domaine sensible des exigences formelles, la LTVA révisée doit refléter la nouvelle approche pragmatique du Conseil fédéral. Ainsi, dans le sens de la simplification visée, la liberté de preuve devrait être complète et non pas acceptée seulement sur le principe.
- > Des améliorations de la sécurité juridique sont encore possibles notamment dans le domaine des contrôles fiscaux (Contrôle, art. 74). Dans ce domaine, qui est la cible de nombreuses critiques⁵, le Conseil fédéral prévoit des changements importants – le contrôle pourra maintenant avoir lieu sur demande – mais il n'a pas encore introduit la mesure décisive: l'entrée en force de la décision pour l'ensemble de la période contrôlée. Si les contrôles fiscaux doivent être définitifs pour les assujettis, ce qui est aussi l'objectif du Conseil fédéral, cette amélioration se révèle incontournable. Les périodes examinées ne doivent pas pouvoir être remises en question et faire l'objet de nouveaux contrôles: ce principe ne doit pas s'appliquer uniquement à des segments précis, mais à l'entreprise dans son ensemble, et ce indépendamment de l'étendue du contrôle.
- > Les autres points à améliorer touchent à la définition des opérations exclues du champ de l'impôt, à la coordination des dispositions relatives à la TVA avec celles sur les impôts directs (nouveau certificat de salaire), à la procédure de déclaration et à la responsabilité solidaire. Il vaut mieux aussi renoncer (excepté lorsqu'elles sont fondées) aux nombreuses adaptations du catalogue des exceptions (art. 18 LTVA, art. 18 P-LTVA), sur le plan rédactionnel et, dans certains cas, sur celui du contenu. De telles adaptations peuvent être envisagées dans les autres modules. La question des

⁴ Sur la question du formalisme en TVA, voir l'article de Annie Roachat Pauchard dans le présent numéro

⁵ Sur cette question, voir l'article de Diego Clavadescher dans le présent numéro

exceptions fiscales y est d'ailleurs examinée en détail notamment du point de vue de la systématique (cf. ci-dessous). De plus, il faut éviter une criminalisation générale des assujettis et donc renoncer à durcir la réglementation dans les domaines de l'exécution forcée et du droit pénal.

Le module «loi fiscale» amène déjà passablement d'allègements. D'après une estimation du DFF, les économies annuelles pour les entreprises atteindraient 10 %. En ce qui concerne les coûts de perception, qui se montent à 1,5 milliard de francs, cela représenterait 150 millions de francs d'économies annuelles (rapport explicatif sur l'avant-projet soumis en consultation). Une optimisation du module permettrait d'accroître davantage les économies.

Il est avéré que des mesures conséquentes sont payantes dans le domaine technique, et c'est encore plus vrai en ce qui concerne les exceptions fiscales et les taux d'imposition. Pourtant, le module «loi fiscale» examine à peine ces deux questions. Afin d'aller plus loin et de parfaire la réforme, le Conseil fédéral propose d'autres solutions qui intègrent ces questions. Parmi les différentes propositions, le module «taux unique» satisfait clairement les objectifs définis – en particulier celui d'un allègement maximal des entreprises.

LE MODULE «TAUX UNIQUE»

Dans le module «taux unique», le Conseil fédéral propose de remplacer les trois taux actuels (taux normal 7,6 %, taux du secteur de l'hébergement 3,6 %, taux réduit 2,4 %) par un taux unique et de supprimer 20 des 25 exceptions fiscales. Pour une réforme neutre en termes de recettes fiscales, le taux unique serait de 6 %. Ce taux serait temporairement augmenté de 0,1 % pour des raisons de politique sociale (correctif social) et encore une fois d'autant pour financer le dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable (remboursement de l'impôt préalable aux entreprises nouvellement assujetties). Les exceptions fiscales ont été maintenues lorsque l'imposition n'était pas possible pour des raisons techniques (services financiers et d'assurance), lorsque la charge administrative était jugée excessive (agriculture) ou pour d'autres raisons (immobilier et prestations des pouvoirs publics).

La mise en place d'un taux unique conjuguée à la suppression d'un maximum d'exceptions fiscales est convaincante pour diverses raisons:

- > Aspects systématiques⁶: la TVA est un impôt général sur la consommation. Son objet est donc de taxer la consommation finale des particuliers ou l'utilisation du revenu par le consommateur final. Elle ne vise pas à taxer la création de valeur des entreprises. L'encaissement de l'impôt est certes confié aux entreprises pour des raisons pratiques, mais ce sont incontestablement les consommateurs qui le paient. Toutefois, en raison du grand nombre d'exceptions fiscales, une part importante de la consommation n'est pas taxée. En conséquence, les domaines qui sont taxés supportent une charge fiscale et un taux d'imposition supérieurs. En outre, ce système aboutit à la perception d'une taxe occulte. En effet, chacune des étapes de la création de valeur est taxée, mais les entreprises ne sont pas toujours autorisées à déduire l'impôt préalable en raison des

⁶ Sur la question de l'effet des exceptions sur la systématique de la TVA, voir l'article de Daniel Riedo dans le présent numéro

exceptions fiscales dont bénéficient certaines prestations. La déduction est pourtant indispensable pour neutraliser l'imposition. C'est pourquoi on parle de pseudo-exonération. Dans le système actuel, la taxe occulte représente 6 milliards de francs ou un tiers des recettes annuelles de la TVA, ce qui est considérable. L'élimination d'un certain nombre d'exceptions fiscales, telle qu'elle est prévue dans le module «taux unique», permettrait de réduire la taxe occulte de près de 40 %, ce qui représente plus de 2 milliards de francs. Ce faisant, la TVA se rapprocherait d'un impôt général sur la consommation, du fait que la part de l'impôt supportée par les entreprises diminuerait (à 3,5 ou 4 milliards de francs). Parallèlement, il serait possible de réduire sensiblement le taux d'imposition pour le gros des prestations (notamment grâce à la suppression du taux réduit): le taux normal actuel de 7,6 %, excessif, serait remplacé par un taux unique de 6 % qui s'appliquerait à l'ensemble des prestations – et en particulier à celles à caractère d'investissement, pour lesquelles la TVA revêt une grande importance (ordinateur, meubles, machines, voitures, immobilier, etc.).

- > Aspects concernant les entreprises: la TVA n'est pas neutre pour les entreprises. Elles sont certes chargées (uniquement) d'encaisser cet impôt, mais les coûts de perception se chiffrent en milliards. Au delà du problème de la taxe occulte, il y a celui des coûts de perception qui résultent pour une grande part des distorsions de concurrence et des problèmes de délimitation liés aux exceptions fiscales et à la coexistence de plusieurs taux d'imposition. D'après une estimation du DFF, le module «taux unique» induirait un allègement de 28 %; par rapport aux coûts de perception totaux, estimés à 1,5 milliard de francs, cela représenterait plusieurs centaines de millions de francs (350 millions de francs selon une estimation approximative de l'AFC). L'allègement résulte de la disparition de certains problèmes de délimitation (prestations, assujetties ou non, en lien avec la réduction de la déduction de l'impôt préalable), de la disparition des problèmes en ce qui concerne la détermination du taux à appliquer (taux unique), de la simplification générale des processus et de l'amélioration nette de la sécurité juridique. L'élargissement de la base de calcul et l'uniformisation des taux d'imposition mettent fin à des distorsions de concurrence. Des solutions généralement efficaces, comme l'externalisation et les coopérations, ne sont plus pénalisées sur le plan fiscal.

Solution transparente : un vrai taux zéro

Le Conseil fédéral vise non seulement à simplifier la TVA et à améliorer la sécurité juridique et l'orientation client, mais aussi à améliorer la transparence. A l'heure actuelle, la transparence est très limitée. Les exceptions fiscales en sont une des raisons principales. Elles compliquent l'application de la loi et, surtout, sont à l'origine de la taxe occulte car elles interdisent la déduction de l'impôt préalable. La taxe occulte est une des conséquences les plus fâcheuses et les plus nuisibles de ce système. A cause d'elle, les taux d'imposition actuels ne reflètent pas pleinement l'incidence de la TVA. Au niveau des consommateurs, les taux d'imposition sont trop bas, car un tiers des recettes générées par la TVA est perçu au niveau des entreprises via la taxe occulte (près de 6 mrd fr. sur 19 mrd fr. en 2006). Ainsi, la taxe occulte - donc les entreprises qui en souffrent - subventionnent passablement de manière croisée les taux d'impo-

sition actuels. Dans un système sans défauts, les taux devraient être plus élevés (cf. dossier politique n° 33-2 du 25 septembre 2006).

Comme l'indique le rapport Spori, le problème de la taxe occulte peut être résolu en accordant une vraie exonération fiscale aux domaines qui restent des exceptions fiscales (dans l'hypothèse d'une réforme totale). Cette mesure serait juste sur le plan de la systématique et permettrait une simplification supplémentaire considérable du système. Elle pourrait également se révéler avantageuse sur le plan économique. La disparition de problèmes de délimitation épineux et d'autres inefficiences aurait un impact positif sur les structures de coûts et le potentiel d'investissement des industries concernées. Cependant, cela suppose la suppression d'un maximum d'exceptions fiscales pour, d'une part, minimiser la taxe occulte restante et, d'autre part, la répartir le plus possible. Sachant que la neutralité des recettes fiscales reste requise, une adaptation du taux d'imposition devient inévitable, mais il est possible de limiter son ampleur en élargissant l'assiette fiscale. Cela rendrait le système transparent. Le ou les taux d'imposition refléteraient le produit de la TVA. La taxe occulte qui porte préjudice aux entreprises comme aux consommateurs serait supprimée.

Dans un premier temps, il serait possible d'exonérer uniquement le chiffre d'affaires à l'exportation des industries concernées. Cette mesure irait dans le sens d'une amélioration ponctuelle de l'attrait du site économique, mais n'apporterait pas encore le gain souhaité en termes de simplification et de transparence.

- > L'optimisation de l'efficacité et la diminution des coûts découlant de l'amélioration et de la simplification du système ont un effet positif sur le plan économique. En particulier l'élimination de la taxe occulte sur les prestations préalables et les investissements ainsi que l'application d'un taux d'imposition inférieur aux biens d'investissement promeuvent l'investissement et le travail, lesquels stimulent la croissance économique à long terme (jusqu'à 0,8 % du PIB selon de nouvelles études du DFF). Un taux aussi bas que possible est également dans l'intérêt de la place économique.
- > Enfin, du point de vue de la répartition, il faut clairement soutenir le taux unique. La solution actuelle prévoyant un taux inférieur pour les biens de consommation courante ne convainc pas en tant qu'instrument de politique sociale. Fonctionnant selon le principe de l'arrosoir, elle est trop peu ciblée et manque donc d'efficacité. Les ménages disposant de revenus élevés sont favorisés dans une proportion supérieure du fait qu'ils consomment plus: quand le taux réduit diminue d'un franc la charge fiscale assumée par le cinquième des ménages aux revenus les plus bas, il baisse d'un peu plus de deux francs la charge fiscale du cinquième des ménages aux revenus les plus élevés (cf. graphique 1). L'imposition de la consommation doit être aussi générale que possible et ne provoquer aucune distorsion de concurrence. L'imposition partielle et la non-imposition de certaines prestations a pour effet de surimposer les autres prestations. Comme les habitudes de consommation s'uniformisent, tous les ménages paient un «taux normal» excessif pour la majorité des prestations (les dépenses des ménages pour des biens de consommation courante représentent moins de 10 % de leurs dépenses). De nouvelles études du DFF relatives aux effets de la réforme sur la croissance montrent que le système actuel n'est pas efficace. A court terme, le module

«taux unique» se traduit certes par un accroissement minime de la charge fiscale des ménages imputable à la TVA, mais à long terme on peut s'attendre à une augmentation significative des revenus (cf. graphiques 2 et 3). L'effet positif à long terme est près de cinq fois supérieur à l'effet marginalement négatif à court terme.

Economiesuisse est favorable à la suppression d'un maximum d'exceptions fiscales et à l'introduction d'un taux unique. Vu les réponses à la consultation, elle n'a aucune raison de modifier sa position. Economiesuisse souhaite une réforme en profondeur et soutient donc le module «taux unique».

L'organisation faîtière de l'économie ne soutient par contre pas le projet de *correctif social* ni le *supplément visant à financer le dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable*. Le correctif social se révèle inutile au vu de la faible variation de la charge fiscale des ménages à court terme et provoque une augmentation (temporaire) d'impôt qui n'est pas compensée. Pour la question du dégrèvement ultérieur de l'imposition préalable, il convient d'envisager une solution plus adaptée au système et fiscalement neutre, même si cette mesure en tant que telle est en lien direct avec la suppression des exceptions fiscales.

En ce qui concerne les exceptions fiscales, la suppression de certaines d'entre elles soulève encore des questions. Il faut examiner en détail la question des mesures compensatoires en lien avec le cumul de l'impôt sur les maisons de jeu et de la TVA dans le domaine des casinos et des paris. Des questions se posent également en ce qui concerne le mode de calcul. Ce genre d'imprécisions, qu'il est possible de supprimer lors de l'élaboration concrète du projet, ne doivent pas empêcher une décision de principe en faveur d'une réforme radicale allant aussi loin que possible dans le sens d'un allègement des entreprises, mais aussi des consommateurs et – en vue d'une meilleure acceptation de la TVA en tant que principale source de revenu de la Confédération – de l'État.

VARIANTE «SANTÉ»

Dans cette variante, par rapport au module «taux unique», le Conseil fédéral propose d'ajouter les prestations du domaine de la santé et certaines prestations du domaine social à la liste des prestations exclues du champ de l'impôt (finance, assurance, immobilier, agriculture et pouvoirs publics). La non-imposition d'un secteur économique important empêche de réduire le taux d'imposition au-dessous de 6,4 % (contre 6 % dans le module «taux unique») dans cette variante neutre en termes de recettes fiscales.

Cette solution présente plusieurs inconvénients. Elle remet en cause le système fiscal (la pseudo-exonération du domaine de la santé), ce qui a pour effet d'empêcher en grande partie la diminution de la taxe occulte dans l'ensemble du système. Les problèmes de délimitation et les distorsions de concurrence perdurent pour la majorité des entreprises du domaine de la santé déjà assujetties à la TVA (médecins, hôpitaux); des solutions efficaces à même de faire baisser les coûts de la santé, telles que l'externalisation (outsourcing) et les coopérations, restent pénalisées sur le plan fiscal. Dans ce domaine, la transparence des coûts reste entachée d'une taxe occulte d'un milliard de francs par an. On renonce en grande partie à des gains en matière d'efficacité économique. Sur le plan politique non plus, cette solution ne se révélerait pas simple, car chaque exception fiscale supplémentaire – notamment celles en faveur d'un domaine qui peut être assujetti facilement selon le rapport Spori – encourage

les revendications relatives à d'autres exceptions fiscales. Pour minimiser la variation de la charge fiscale à court terme – une différence minimale en soi – les ménages paient un taux unique nettement plus élevé, ce qui pourrait avoir une incidence globalement négative sur l'évolution de leur revenu à long terme. Dans l'ensemble, le maintien de l'exonération fiscale du domaine de la santé comporte essentiellement des inconvénients.

LE MODULE «DEUX TAUX»

S'il maintient plusieurs taux d'imposition, le module «deux taux» supprime le taux spécial en faveur du secteur de l'hébergement et adapte le taux réduit. Ainsi, le taux réduit s'appliquerait non seulement aux biens de consommation courante, comme c'est le cas aujourd'hui, mais également aux domaines de la gastronomie et de l'hébergement ainsi qu'à tous les domaines actuellement exclus du champ de l'impôt (domaine de la santé compris) – selon le module «taux unique». Dans l'optique de la neutralité des recettes fiscales, le taux réduit serait fixé à 3,4 %, tandis que le taux normal resterait à 7,6 %. Une partie des prestations qui bénéficient actuellement du taux réduit seraient assujetties au taux normal (livres, journaux, concessions d'exploitation pour la télévision, par exemple).

Les inconvénients de ce module sautent aux yeux. Un certain nombre d'exceptions fiscales sont supprimées, mais la diminution de la taxe occulte est beaucoup moins marquée qu'avec le module «taux unique», parce que dans les domaines qui demeurent exclus du champ de l'impôt – c'est-à-dire les domaines qui continueront de pâtir considérablement de la taxe occulte et ne passeront pas véritablement à une imposition à taux zéro (certains services dans les secteurs immobiliers, bancaires et des assurances et certaines prestations des pouvoirs publics) – la plupart des prestations préalables et des investissements seront taxés au taux normal. Les problèmes de délimitation et ceux liés à la détermination du taux d'imposition à appliquer perdurent du fait de la coexistence de plusieurs taux, le potentiel correspondant aux allègements administratifs n'est pas suffisamment exploité. Le fait d'appliquer le même taux d'imposition à des prestations similaires (restaurant et «take-away», par exemple) supprime certes des distorsions de concurrence, mais ne résout pas le problème de l'inégalité de traitement entre les différents contribuables et entre les différentes prestations. Le taux normal paraît toujours excessif: une part comparativement faible des prestations sont privilégiées et «subventionnées» aux dépens de la majorité des prestations – 77 % des chiffres d'affaires imposables totaux selon l'AFC – à hauteur de plus de 3 milliards de francs par an, ce qui représente un point de pour-cent de TVA. La question de la faible efficacité des taux réduits en tant qu'outil de répartition a été abordée plus haut. L'utilité économique de ce module est jugée plutôt faible.

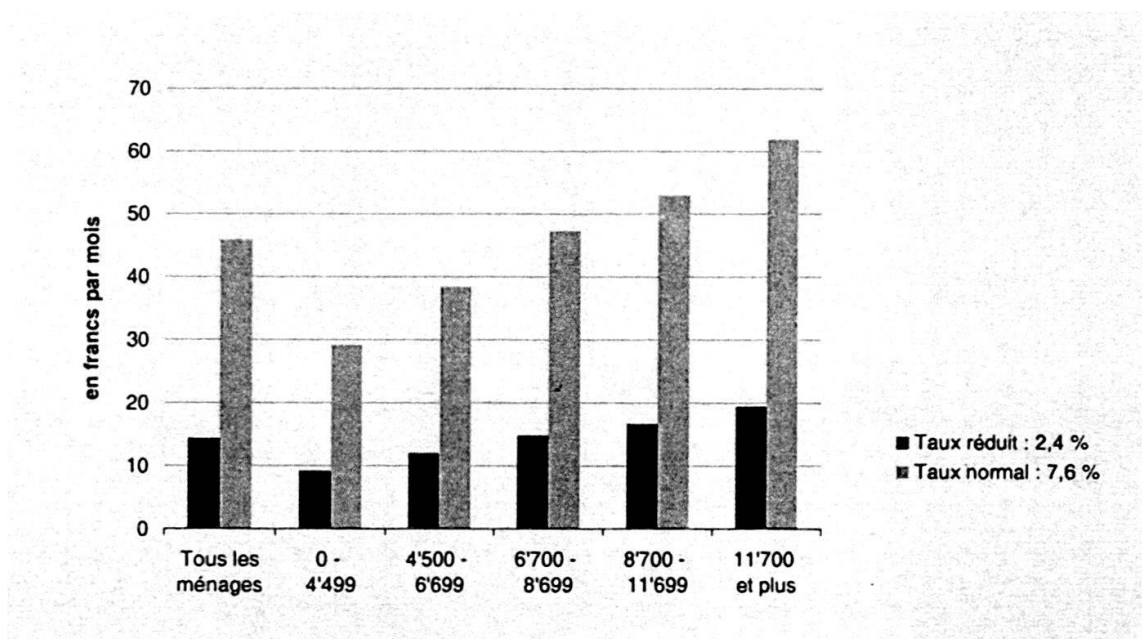
AUTRES POSSIBILITÉS DE RÉFORME

A la fin du projet soumis en consultation, le Conseil fédéral mentionne d'autres réformes plus ou moins importantes, mais presque toutes doivent encore faire l'objet d'un examen détaillé. Il faut noter en particulier les propositions relatives aux subventions et aux dons, une question d'une grande importance pratique et par rapport à la systématique fiscale, en vue de la résolution adéquate de la problématique des montants qui ne font pas partie de la

contre-prestation⁷. Du point de vue des milieux économiques, la question des dons constitue une priorité, car elle affecte des processus de gestion d'entreprise importants, comme le financement et l'assainissement, (mais aussi des processus macroéconomiques dans la perspective du maintien et de la création d'emplois). En tant que non-chiffres d'affaires, les dons ne doivent pas être taxés, ni aboutir à la réduction de la déduction de l'impôt préalable (comme c'est cependant le cas aujourd'hui). La nouvelle réglementation relative aux non-chiffres d'affaires prévue dans le module «loi fiscale» (cf. plus haut) devrait donc s'appliquer également aux dons. Il est urgent de traiter cette question dans ce sens.

SUITE DE LA PROCÉDURE

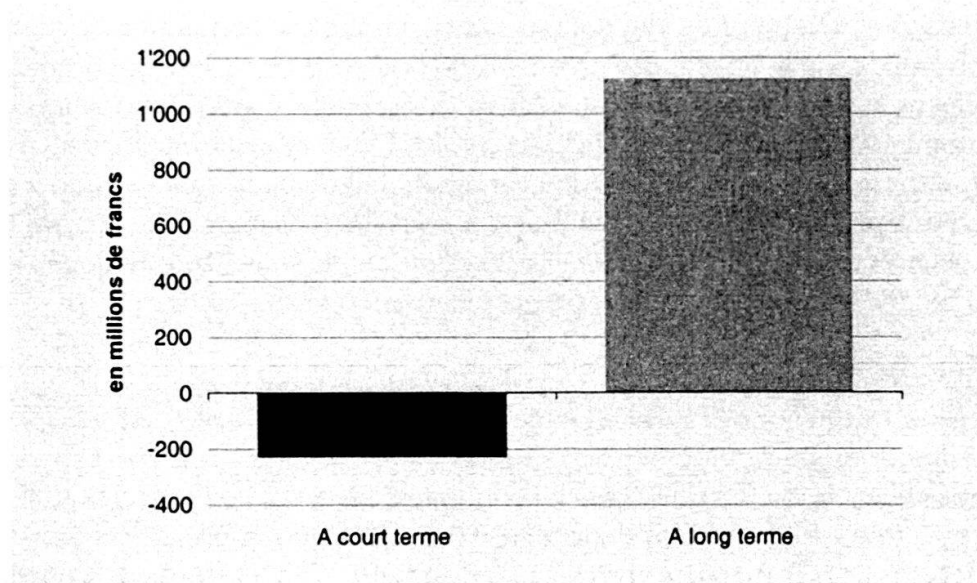
Economiesuisse estime que la mise en œuvre du module «loi fiscale» est indispensable et urgente. Il importe que ce module soit optimisé dans le sens indiqué par Economiesuisse dans sa prise de position détaillée (www.Economiesuisse.ch) lors de la consultation et de transmettre le tout rapidement au Parlement. Pour aboutir à un projet réalisant au mieux la simplification, la transparence et la sécurité juridique, il faudrait que le Conseil fédéral traite conjointement dans son message le module «taux unique». Le traitement de détail au sein des commissions parlementaires préparatoires montrera à quelle vitesse les différents éléments de la réforme peuvent être digérés dans la procédure parlementaires. Mais il semble d'ores et déjà que l'urgence de la partie technique de la réforme ne soit pas contestée.



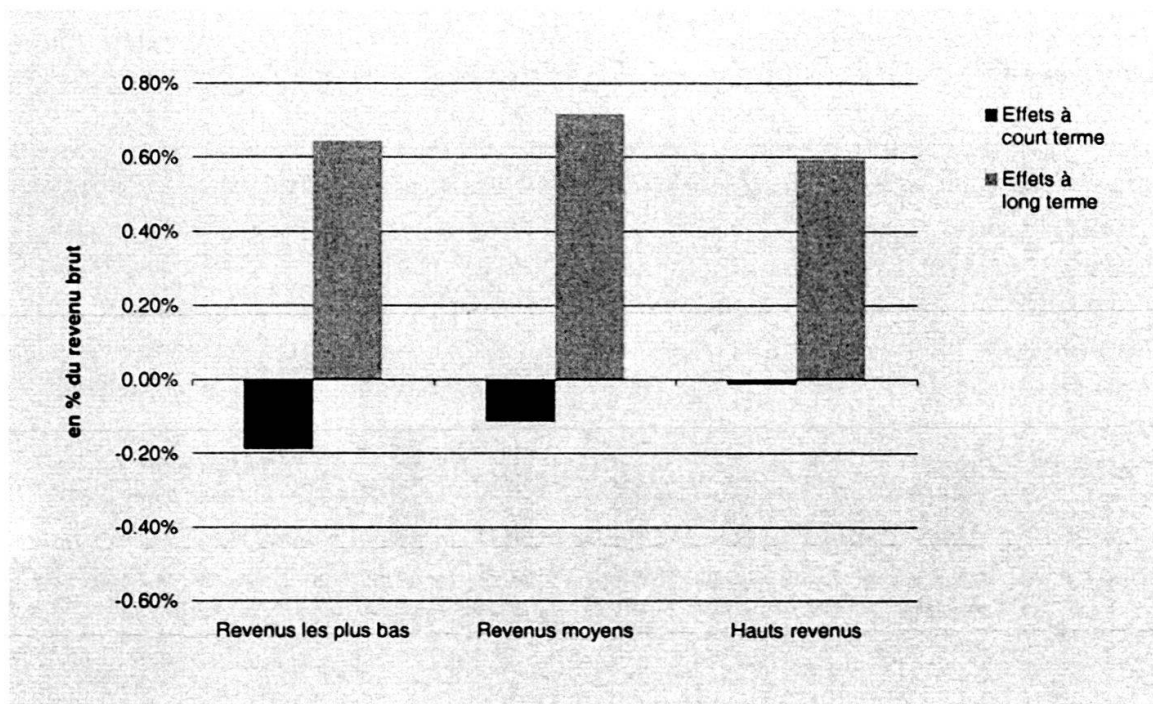
Graphique 1 : Charge fiscale supportée par les ménages au titre de la TVA sur les denrées alimentaires et les boissons non alcoolisées (en cas de statu quo, respectivement de taux normal)

Source : DFF, avant-projet de consultation relatif à la simplification de la loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, rapport explicatif, janvier 2007

⁷ Sur cette question, voir l'article de Pierre-Marie Glauser dans le présent numéro



Graphique 2 : Comparaison de la charge fiscale supplémentaire des ménages à court terme avec l'augmentation à long terme du revenu disponible



Graphique 3 : comparaison des effets à court et long terme sur les ménages