

2. LE PROJET FISCAL DU 20 MAI 1979 (I)
(R.F.S. No 11 - 13.III.1979)

La nouvelle TVA (taxe sur la valeur ajoutée)

Résumé

La Confédération ne peut assainir ses finances sans trouver des sources de recettes supplémentaires. Compte tenu du transfert de plus en plus marqué du poids de la charge fiscale sur les impôts directs, ces recettes supplémentaires doivent être cherchées du côté des impôts de consommation pour lesquels on dispose encore d'une certaine marge. La possibilité de majorer l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) frappant les grossistes est limitée, c'est pourquoi une amélioration (modernisation) du système d'imposition du chiffre d'affaires prévoyant l'adoption du système dit de la taxe sur la valeur ajoutée s'impose. Cela revient surtout à éliminer l'impôt sur les investissements et ainsi à créer, pour notre industrie d'exportation et pour les produits suisses sur le marché intérieur, l'égalité de concurrence avec les entreprises étrangères sur le plan fiscal. Le remplacement du système frappant les grossistes par celui de la TVA permettrait de soumettre à l'impôt d'autres biens de consommation que ceux qui étaient frappés jusqu'ici et notamment certains services comme les prestations des coiffeurs, des esthéticiens, des hôtels et restaurants et également, selon le nouveau projet de 1979, la gestion de fortunes ainsi que les activités de consultation. Ainsi l'assiette fiscale se trouverait élargie dans le domaine de la consommation, ce qui permettrait de prélever des impôts moins élevés et de répartir plus équitablement la fiscalité.

Par rapport au projet rejeté en 1977, les taux de la TVA ont été réduits d'un cinquième environ, le taux normal étant ramené de 10 à 8%; quant aux recettes supplémentaires nécessaires, elles ne représentent plus que la moitié de la somme prévue en 1977. Ainsi, la charge supplémentaire imposée aux contribuables - compte tenu des allègements consentis au titre de l'impôt fédéral direct - est bien inférieure à un pour cent du produit national brut. Enfin, l'arrêté soumis au peuple comporte un élément important du point de vue de la politique conjoncturelle : le Conseil fédéral est habilité à réduire l'impôt.

En outre, le nouveau système vise à permettre la pleine utilisation des possibilités de simplifications administratives. C'est ainsi que les nombreuses entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 200'000 francs pourront présenter un décompte sensiblement simplifié par rapport à celui que leur impose l'actuel ICHA.

Le projet fiscal version 1979, même s'il n'est pas satisfaisant sur tous les points puisqu'il s'agit d'un compromis, allie un surcroît modéré de fiscalité à des améliorations non négligeables de la structure fiscale (réduction de l'impôt fédéral direct, renforcement de l'impôt indirect) et surtout de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le nouveau régime financier qui sera soumis au peuple et aux cantons le 20 mai prochain comprend essentiellement, outre les corrections apportées à l'impôt fédéral direct (impôt de défense nationale), le remplacement de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires, dit des grossistes, par la taxe sur la valeur ajoutée (ou plus exactement impôt sur le chiffre d'affaires avec déduction de l'impôt préalable). A la suite du rejet du projet du 12 juin 1977, qui prévoyait aussi le principe de la valeur ajoutée, il apparaît utile d'exposer encore une fois les raisons qui militent en faveur du passage du système actuel dit des grossistes à celui de la TVA (I); il conviendra ensuite d'expliquer l'extension de l'impôt à certaines prestations de services (II) et enfin, de montrer en quoi le nouveau projet représente une amélioration par rapport à celui de 1977 (III).

I. Les avantages du système de la TVA par rapport au système actuel dit des grossistes

1. Qu'attend-on du système d'imposition du chiffre d'affaires ?

L'impôt sur le chiffre d'affaires est un impôt qui frappe la consommation intérieure, même s'il n'est pas prélevé auprès du consommateur, mais du fournisseur, c'est-à-dire dans l'industrie, l'artisanat et le commerce. Il présuppose que le vendeur récupère cet impôt en augmentant d'autant les prix à la consommation. Pour que cette répercussion s'opère normalement, le système d'imposition du chiffre d'affaires doit répondre à certaines exigences du point de vue de la politique de concurrence :

- le consommateur doit s'acquitter pour sa consommation intérieure du même montant d'impôt sur le chiffre d'affaires, qu'il s'agisse de biens indigènes ou de biens importés; cet impôt doit donc être "neutre", c'est-à-dire qu'il ne doit pas modifier le schéma des coûts des entreprises et provoquer ainsi des distorsions de concurrence ;
- les ventes à l'étranger doivent être entièrement exemptées d'impôts et les biens importés frappés en plein par l'impôt sur le chiffre d'affaires du pays d'importation. Un tel système exclut d'emblée les doubles impositions et les distorsions de concurrence dans le commerce international.

En résumé:

Le jeu naturel de la concurrence sur les marchés intérieur et extérieur ne doit pas être entravé par le mode de taxation du chiffre d'affaires.

2. Comment en est-on venu au système actuel dit des grossistes ?

Le premier projet d'imposition du chiffre d'affaires élaboré par le Conseil fédéral au début de 1940 répondait aux exigences mentionnées ci-dessus. Toutefois, le changement de climat intervenu dans la politique financière par suite de l'éclatement de la deuxième guerre mondiale a accéléré l'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le Conseil fédéral, pensant alors qu'il s'agissait d'une mesure de guerre provisoire, s'écarta de son projet initial et mit sur pied l'impôt sur le chiffre d'affaires dit des grossistes qui a bien fonctionné

pendant une longue période et qui est toujours dans les grandes lignes celui que nous connaissons aujourd'hui. Rien ne dure autant que le provisoire ! Toutefois, ce système des grossistes présente un certain nombre de défauts naguère insignifiants, mais qui aujourd'hui perturbent la concurrence en raison de la modernisation et des perfectionnements apportés aux systèmes d'imposition du chiffre d'affaires à l'étranger. Il s'agit de deux caractéristiques du système des grossistes que la nouvelle méthode d'imposition du chiffre d'affaires permettrait de mieux aménager afin de le rendre plus neutre à l'égard de la concurrence et du même coup plus simple dans sa structure.

3. Prélèvement de l'impôt au stade de gros ou à celui de détail

Comme son nom l'indique, l'impôt des grossistes est prélevé sur un certain nombre de produits au stade de gros. Mais pour les consommateurs, cet impôt doit peser d'un poids égal à celui de l'impôt prélevé au stade de détail. On s'est efforcé de viser ce but en frappant d'un taux forfaitaire de 5,6% les livraisons de détail et d'un taux de 8,4% les livraisons de gros. Mais les différences de prix entre les ventes de gros et les ventes de détail ne correspondent guère dans tous les cas à cette échelle de tarifs. C'est pourquoi il existe des différences dans la charge fiscale selon qu'un bien est taxé au stade de gros ou qu'il l'est à celui de détail.

Ce système à deux échelons est abandonné dans la TVA; car l'imposition s'étend dans la règle jusqu'au niveau du détaillant (à l'exception des petites entreprises exonérées). On a voulu, ce faisant, atteindre deux objectifs :

- éliminer les distorsions qui résultent actuellement de deux taxations inégales (en partie sur les livraisons de gros et en partie sur les livraisons de détail);
- simplifier le calcul et la répartition de l'impôt; désormais un seul taux au lieu de deux : ce qui permet d'éliminer la distinction entre les taux applicables respectivement aux livraisons de gros et à celles de détail.

4. D'un impôt de consommation et d'investissement vers un véritable impôt de consommation

L'impôt des grossistes ne s'applique pas uniquement aux biens de consommation, mais aussi aux biens d'investissement et aux moyens de production des entreprises, comme par exemple les fabriques, ateliers, machines, outils, entrepôts, véhicules, locaux de vente et matériaux de consommation de toute sorte. N'en sont exonérés que les matériaux (matières premières et produits intermédiaires) nécessaires à la production industrielle de biens. Nous avons donc aujourd'hui une forme combinée d'impôt de consommation et d'impôt sur les biens d'investissement. Avec le processus de développement économique et en raison des augmentations de taux, l'imposition des moyens de production est devenue toujours plus importante après la IIe guerre mondiale. Les coûts de production et de distribution des produits se trouvent renchérissés du fait de l'impôt si bien que les marchandises se trouvent déjà frappées par l'impôt avant même de subir la charge des taxes de consommation. Cette charge fiscale antérieure est désignée sous le nom de taxe occulte; elle équivaut à une double imposition et crée des

distorsions au plan de la concurrence, car elle grève de manière inégale les produits qu'elle frappe. Elle peut être élevée lorsque, pour la production de certains biens, des investissements coûteux et sujets à de rapides changements techniques sont nécessaires; elle est en revanche à peine sensible pour une production exigeant une forte part de travail humain ou pour les prestations des professions libérales. Cette taxe occulte se retrouve partout mais son impact est presque impossible à mesurer avec précision. Les effets négatifs de cette taxe ne se font pas seulement sentir sur la concurrence à l'intérieur du pays, mais perturbent également le jeu du commerce international.

- Nos exportations ne sont pas - comme il faudrait - totalement libérées de l'impôt. En franchissant la frontière, elles "emportent" en effet la charge antérieure. De ce fait, les produits suisses sont grevés d'une sorte de double charge fiscale sur les marchés extérieurs. Ils sont ainsi désavantagés non seulement vis-à-vis des produits du pays où ils sont achetés, mais aussi de ceux de pays tiers qui, comme les premiers ne subissent pas de taxe occulte. Dans la mesure où les conditions de la concurrence l'y obligent, l'exportateur suisse doit prendre en charge cette taxe occulte.
- A l'inverse, nos importations tirent profit de la taxe occulte. Comme elles n'en sont pas frappées, contrairement aux produits indigènes, elles sont avantagées par rapport à ceux-ci.

La TVA comble également cette lacune du système de l'impôt des grossistes

Le nouvel impôt est en effet conçu comme un véritable impôt de consommation et ne frappe pas les biens d'investissement ni les moyens de production. Ainsi la taxe occulte disparaît complètement : si le taux appliqué est de 8%, 5% ou 2,5%, l'impôt prélevé sur les prix correspond exactement à ces pourcentages; il ne s'y ajoutera pas, comme actuellement, une taxe préalable d'ampleur indéfinissable. Cela vaut également pour les exportations, qui seront totalement exonérées.

Il en résulte, pour ce qui est de l'impôt sur le chiffre d'affaires, une situation transparente sur le marché intérieur. Qui plus est : les conditions seront également plus claires dans le domaine des exportations et des importations et notre économie pourra se battre à armes égales avec la concurrence étrangère. La taxe occulte disparaît des biens exportés et les biens importés subissent la même charge fiscale que les produits indigènes. La suppression de la taxe occulte est également souhaitable car elle permet de quantifier avec précision les effets de la fiscalité en général. La taxe occulte a globalement un effet non négligeable et se retrouve - dans une mesure qu'il est alors impossible de définir - jusque dans les plus fines ramifications des coûts et des prix. Elle détermine en permanence une double imposition. C'est pourquoi on est généralement incapable de cerner exactement son ampleur: et l'ordinateur le plus perfectionné ne saura pas dire dans quelle mesure tel ou tel contribuable subit les effets réels de l'impôt. Aussi un vaste champ s'ouvre-t-il à toutes sortes de spéculations à propos de cette taxe. Le passage de l'impôt des grossistes au nouvel impôt sur le chiffre d'affaires permettrait de dissiper cet aspect nébuleux de l'ICHA et rendrait plus transparents les effets de l'impôt, qui donnent toujours lieu à des débats politiques.

5. Résumé

Un changement de système apporterait de notables améliorations à l'impôt sur le chiffre d'affaires, notamment :

- en limitant l'impôt au seul domaine de la consommation et en favorisant ainsi une plus grande transparence des effets de la fiscalité;
- en introduisant une neutralité de la concurrence tant sur le plan intérieur qu'en matière d'exportations et d'importations;
- en simplifiant la procédure d'imposition grâce notamment à la suppression de la différence de taux entre les livraisons de détail et les livraisons de gros, et de la différence entre investissements imposables et matières premières non imposables.

Dans ces conditions il était tout à fait indiqué de renoncer à une majoration pure et simple de l'impôt des grossistes et de proposer un meilleur système de perception en renforçant l'impôt sur le chiffre d'affaires.

II. Etendre l'impôt de consommation à certains services

Lors de l'introduction de l'ICHA en 1941, les dépenses affectées aux prestations de services de toutes sortes ne constituaient qu'une modeste part des budgets familiaux. Ce fait, ainsi que les circonstances extraordinaires qui régnaient à l'époque permettent de comprendre pourquoi l'impôt avait été limité par principe aux marchandises. Depuis lors, cependant, près de quarante ans se sont écoulés et la structure des budgets familiaux s'est profondément modifiée. Si les dépenses pour des marchandises imposables représentaient en 1941, selon les statistiques portant sur les comptes ménagers des salariés, 40% des dépenses totales des budgets, cette proportion ne dépasse guère 25% aujourd'hui. C'est insuffisant pour un impôt de consommation général. En outre, il est choquant de constater que la part toujours croissante de dépenses affectées aux prestations de service qui, dans une large mesure, ne répondent pas à une nécessité première, échappent encore à l'impôt. Il est donc juste qu'avec le passage du système de l'impôt des grossistes à celui de la TVA, on élargisse également l'assiette fiscale à d'autres éléments de consommation, comme les prestations de l'hôtellerie, des coiffeurs et des esthéticiens. D'après la nouvelle réglementation, près de la moitié des budgets de ménages totaux est touchée par l'impôt, la plus grande partie l'étant, cependant, pour des raisons sociales, à un taux modéré (notamment les biens alimentaires, les boissons alcooliques, les médicaments). Cette extension de l'assiette de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le domaine des biens de consommation assure une meilleure répartition de l'impôt et fait également participer davantage les touristes étrangers aux coûts du pays où ils se rendent. Avec l'impôt actuel, en effet, le touriste étranger en Suisse prend en charge une partie plus faible de l'impôt sur le chiffre d'affaires que le touriste suisse à l'étranger.

(à suivre)

(Dossiers : Finances fédérales C lb
TVA C 3 c 4)