

Activité et buts de la commission technique TVA

Au printemps 1972, le Département fédéral des finances et des douanes a chargé une commission composée de représentants des milieux financiers, économiques et administratifs de clarifier les aspects techniques d'un impôt sur le chiffre d'affaires selon le système de la valeur ajoutée. A cette occasion, elle devait examiner les possibilités

- d'une TVA étendue, mais sans l'agriculture, la sylviculture et les petites entreprises

ainsi que

- d'une TVA limitée en ce qui concerne la matière et le nombre des contribuables, d'autres entreprises encore devant être exonérées de l'obligation de tenir des décomptes.

Outre ces tâches, la commission devait élaborer le texte d'une disposition constitutionnelle y relative. En revanche, elle n'avait pas à se préoccuper de l'aspect politique du changement de système, ni à déterminer les taux et le moment d'introduire le nouveau système. Dès le début, elle s'appliqua à trouver une solution qui n'imposerait pas aux milieux économiques, c'est-à-dire aux contribuables, et aux autorités fiscales un travail supplémentaire difficile, voire insurmontable et qui conserverait dans la mesure du possible la simplicité et la facilité dans la pratique de l'impôt sur le chiffre d'affaires actuel qui, en vigueur depuis 1941, est devenu depuis longtemps un solide élément de notre régime fiscal.

L'impôt sur le chiffre d'affaires actuellement en vigueur ne frappe que les transactions en marchandises de sorte que les prestataires de service et les professions libérales ne sont pas assujettis. En outre sont exonérés de l'impôt les biens de consommation vitaux, notamment les denrées alimentaires et un grand nombre d'autres biens courants, objets d'une liste franche qui a pris des extensions importantes au cours des années ce qui, à côté des effets purement sociaux pour les consommateurs, a pratiquement amené l'exonération de

l'agriculture. Grâce à ces restrictions, à la fixation d'un chiffre annuel minimum de 35'000 francs et à l'exclusion du pur commerce de détail, le nombre des contribuables a pu être maintenu dans un cadre raisonnable. Il comprend actuellement environ 85 000 entreprises.

L'ICHA est désavantageux en ce sens qu'il ne représente qu'un impôt partiel de consommation. Les inégalités et les injustices sociales sont supportables, même si le rétrécissement progressif de la base de l'impôt influence nécessairement sa productivité, aussi longtemps que les taux d'impôt sont bas. En outre, l'exclusion du commerce de détail amène la complication suivante: les fabricants et les commerçants en gros doivent acquitter l'impôt au taux de 4,4% sur leurs livraisons à des consommateurs; mais le taux est de 6,6% s'ils effectuent les mêmes livraisons à des commerçants de détail. Mais une charge fiscale égale n'est atteinte que lorsque la marge du détaillant s'élève à 50% du prix de gros, c'est-à-dire que son bénéfice brut représente $33 \frac{1}{3}\%$ du prix de vente au détail. Lorsque les marges sont différentes, la charge est inégale.

Dans sa conception actuelle, l'ICHA ne remplit pas ou de manière imparfaite le postulat politico-fiscal de la neutralité sur le plan de la concurrence. Les transactions entre grossistes de marchandises destinées à la revente ou comme matières premières sont franches d'impôt contre remise d'une déclaration de grossiste. En revanche, les biens d'investissement et les moyens d'exploitation de l'entreprise sont soumis à l'impôt. C'est pourquoi, l'ICHA forme un mélange d'impôt de consommation et sur les investissements. Cette charge préalable grevant les moyens de production ("taxe occulte") se répercute, comme facteur d'enchérissement, sur les prix de tous les biens, marchandises franches d'impôt comprises, et de toutes les prestations et favorise de différentes manières les distorsions concurrentielles, aussi bien sur le marché intérieur qu'extérieur.

L'ICHA actuel contient encore théoriquement certaines réserves fiscales, particulièrement en raison de l'extension de la matière fiscale. A part les difficultés politiques qui résulteraient de la limitation de la liste franche actuelle, l'accroissement de la matière imposable

augmenterait le nombre des contribuables et, par conséquent, les charges administratives.

Comme fondement de ses travaux, la commission est partie de l'idée que la création de recettes complémentaires pour la Confédération par l'augmentation des taux de l'ICHA ne pourrait se faire qu'au prix de distorsions croissantes sur le plan de la concurrence. La charge fiscale grevant l'utilisation des revenus, représentée par l'ICHA, doit en principe frapper de la même manière le prix du produit fini, peu importe la longueur des circuits de production et de distribution. La manière d'établir l'assiette de l'impôt ne doit pas influencer ni modifier (ou seulement dans une mesure minime) la concurrence entre entreprises. Le commerce d'importation et d'exportation doit également bénéficier de la neutralité concurrentielle (principe du pays de destination).

Au postulat de la neutralité concurrentielle s'ajoute celui de la rationalité la plus grande possible de la perception de l'impôt (simplicité pour les assujettis et pour l'administration, cercle de contribuables le plus restreint possible). Les besoins partiellement contradictoires de la rationalité la plus grande et de la neutralité concurrentielle ont été soigneusement pesés par la commission afin de résoudre au mieux le problème. A la question de savoir s'il fallait une TVA étendue ou limitée, la commission, unanime, a choisi la deuxième possibilité.

On dispose maintenant du résultat des travaux de la commission qui propose une solution pratique, simple et correspondant le plus possible aux particularités suisses. Sur environ 360 000 entreprises, quelque 150 000 seraient contribuables selon le système proposé d'un impôt limité, perçu à toutes les phases avec déduction de la charge antérieure (TVA), au lieu des 85 000 actuellement assujettis à l'ICHA. Ce dernier avantage de l'ICHA actuel est plus que contrebalancé, selon la conception de la commission, par les inégalités concurrentielles devenant toujours plus importantes et par le fort resserrement de la matière fiscale.

Le passage de l'actuel système des grossistes à celui de la TVA suppose une adaptation de l'art. 41 ter est. L'incorporation de prestations de

service dans la matière imposable rend nécessaire de remplacer, dans le texte allemand, le terme "Warenumsatzsteuer" par celui de "Umsatzsteuer". C'est au législateur à décider de limiter dans le temps la compétence de percevoir l'impôt, étant donné son caractère politique. A ce sujet, il ne faut pas perdre de vue que l'impôt devra partiellement servir à couvrir les pertes des droits de douane causées par l'intégration, droits qui ont le caractère d'un impôt de consommation et qui n'ont jamais été limités dans le temps. A l'alinéa 3 de l'art. 41 ter est, il y aura lieu de prévoir l'assujettissement à l'imposition des prestations. La proposition de la commission relative à une nouvelle disposition attributive de compétence ne fixe pas de taux maximum, parce qu'il s'agit d'une question - comme celle de la limitation dans le temps - qui doit être discutée sur le plan politique. La fixation d'un taux maximum n'est pratiquement pas évitable pour des raisons politiques; on devra alors tenir compte des besoins financiers futurs de la Confédération, des pertes douanières prévisibles, ainsi que d'autres considérations politiques qui ne sont pas de la compétence de la commission.

Durant la période s'étendant entre le 26 juin 1972 jusqu'au 15 août 1974, la commission a tenu trois séances d'un jour et 5 séances d'un demi-jour, pendant que les 9 sous-commissions se sont réunies 26 fois en un jour ou en un demi-jour pour traiter de problèmes spéciaux.