

PAQUET FISCAL DU 12 JUIN 1977

LA TVA, IMPÔT MODERNE À LA PLACE DE L'ICHA; ALLÈGEMENT DE L'IDN

par François Landgraf, conseiller scientifique
au Département fédéral des finances et des douanes

Pourquoi vouloir introduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans notre pays? En quoi consiste cet impôt? N'y a-t-il pas d'autres moyens pour assainir les finances de la Confédération? Ces questions légitimes méritent réponses puisque le peuple et les cantons se prononceront le 12 juin prochain sur le paquet fiscal du Conseil fédéral et des Chambres fédérales.

Le projet de TVA n'est pas le fruit d'une décision arbitraire des autorités ou de l'administration en vue de résoudre les problèmes financiers de la Confédération. Elle est au contraire le résultat d'un certain nombre de choix logiques.

Le premier choix est politique. La Confédération veut rétablir durablement l'équilibre de ses comptes conformément à la volonté populaire. Cet assainissement est une condition de la stabilité de notre économie, il est donc dans l'intérêt de chacun.

Pour atteindre ce but, les autorités fédérales ont choisi deux types de mesures. Premièrement, elles ont décidé de limiter très sérieusement les dépenses et de ramener leur croissance à la progression de l'économie. Cet effort se traduit notamment par la modification de plus de trente lois portant subventions. Ainsi est donnée au citoyen la garantie que les ressources supplémentaires qu'on lui demande le 12 juin permettront d'équilibrer durablement les finances fédérales.

Des recettes nouvelles sont en effet nécessaires si l'on veut à la fois atteindre l'objectif de l'équilibre et consolider l'acquis, c'est-à-dire permettre à la Confédération d'accomplir ses tâches essentielles. Parmi celle-ci figure notamment une distribution équitable des ressources entre les cantons. Le budget fédéral est transféré à 65% à des tiers, cantons, communes, agriculteurs, consommateurs, assurés, etc. Il est un instrument

de péréquation en faveur de ceux qui ont le moins de moyens propres et la plus faible capacité financière.

Dès lors, où trouver ces recettes additionnelles? Dans l'augmentation de l'imposition directe frappant les revenus? Dans les taxes spéciales (alcool, tabac, carburants)? Dans l'ICHA? Toutes ces solutions sont défavorables: augmenter l'IDN revient à empiéter sur la substance fiscale des cantons et à renoncer à la correction de la progression à froid. Le Conseil fédéral propose au contraire de diminuer très sensiblement l'IDN pour la quasi-totalité des contribuables (personnes physiques). Les taxes spéciales? Là le rendement serait insuffisant et, en ce qui concerne les taxes sur les carburants, leur produit est affecté au compte routier. Alors augmenter l'ICHA?

Le Conseil fédéral propose non pas d'élever les taux de l'ICHA, mais de remplacer cet impôt par la TVA. Celle-ci ne s'ajoutera donc pas à l'ICHA, elle en prendra la place, comme impôt général sur la consommation. Les taux de 10,6% et 3% retenus par le Parlement donneront 2,9 milliards de recettes supplémentaires à la Confédération par année pleine dont il faut retrancher les 500 millions d'allègement de l'IDN.

Cet accroissement du rendement de l'impôt général sur la consommation se justifie non seulement parce que la Confédération a besoin de ressources, mais parce qu'il s'agit de compenser les pertes de recettes douanières de la caisse fédérale. On estime à 2 milliards de francs par année ces moins-values dues au démantèlement des barrières douanières avec l'AELE et la CEE et dans le cadre du GATT, mais aussi à notre système de tarification au poids spécifique et non à la valeur.

Pourquoi ne pas demander à l'ICHA ces moyens financiers supplémentaires?

Parce que cet impôt a des insuffisances et des défauts qui s'aggravent avec la hausse de ses taux et que seule la TVA permet d'éliminer. Avant de le voir expliquons ce qu'est l'ICHA.

Cet impôt général sur la consommation est un impôt de gros-siste. Son système de perception se caractérise - et c'est là son avantage - par le nombre relativement peu élevé d'entreprises contribuables (90'000 environ). Il est donc rationnel. Mais s'il y a peu de contribuables, c'est parce que:

- les prestations de services aux consommateurs (telles que les prestations hôtelières, de transport, etc.) ne sont pas frappées par l'impôt
- parmi les marchandises, une partie (notamment les denrées alimentaires) est franche d'impôt.

C'est la raison pour laquelle des dizaines de milliers d'entrepreneurs qui effectuent la livraison de tels biens comme les hôteliers, les restaurateurs, les transporteurs, les architectes, les ingénieurs, les épiciers, etc. ne sont pas assujettis à l'ICHA qui ne touche par conséquent qu'une partie de la consommation. L'ICHA est sectoriel, donc insuffisant dans sa base.

Un autre défaut, incurable, de l'ICHA vient du fait que cet impôt frappe les moyens de production, c'est-à-dire les biens d'investissements tels que les ateliers, les machines, les moyens de transport, les installations de vente qui sont frappés comme les biens de consommation. Par conséquent, l'ICHA s'infiltré dans tout l'appareil de production et de distribution; il se répercute donc sur les prix de tous les biens, que ce soit les marchandises imposées, celles de la liste franche ou encore les prestations de service. Cette charge préalable à effet cumulatif - appelée généralement "taxe occulte" - s'élève en moyenne à un quart du taux de l'impôt grevant les livraisons au détail, soit actuellement à 1,5%; elle est au surplus désavantageuse parce qu'elle varie fortement; elle est basse si les opérations exigent un travail intensif (minime pour les prestations des professions libérales) et plus importante pour les productions exigeant beaucoup d'investissements (constructions et installations de machines onéreuses).

La TVA supprime cet impôt invisible qui est une charge supplémentaire pour le consommateur. Elle dégrève en effet les moyens de production et les frais généraux. La suppression de la "taxe occulte" profitera donc au consommateur, mais également à notre industrie d'exportation sur les marchés étrangers; en outre, les produits indigènes seront plus compétitifs face aux produits importés. Les exportations suisses seront exonérées de la TVA et elles ne seront plus frappées de la "taxe occulte" qui les charge annuellement de plusieurs centaines de millions de francs. Cela est important pour l'économie suisse qui dépend si fortement des exportations.

C'est donc par l'introduction de la TVA qu'on peut éliminer les défauts de l'ICHA et rétablir une égalité de concurrence de l'impôt.

La TVA est payée par le consommateur dans le prix d'achat, mais ce sont les entreprises qui versent l'impôt au fisc. Prenons un exemple:

Comment sont versés à l'Administration fédérale des contributions les Fr. 35.- de TVA qui ont été intégrés au prix de vente d'un manteau de Fr. 385.- (Fr. 350.- + Fr. 35.-) acheté par un consommateur dans un commerce de vêtements?

Cet exemple schématique ne signifie pas que les entreprises assujetties à la TVA devront calculer l'impôt à verser à l'administration sur chaque marchandise ou service vendu. En effet, elles fourniront des décomptes tous les trois mois à l'Administration fédérale des contributions, comme c'est déjà le cas actuellement avec l'ICHA. Mais l'impôt à verser se calculera sur le chiffre d'affaires total du trimestre dont on déduit l'impôt déjà versé aux échelons précédents de la fabrication ou de la distribution et qui a été facturé à l'entreprise pendant le même laps de temps. Les entreprises assujetties à la TVA récupéreront par conséquent la charge antérieure totale, y compris celle sur leurs biens d'investissement et d'exploitation, ce qui n'est pas possible avec l'ICHA, d'où l'existence de la "taxe occulte".

L'institution d'une TVA "à la suisse" nécessitait un certain nombre de simplifications et de solutions rationnelles pour des raisons administratives. Il s'agissait en particulier, sans toucher substantiellement au rendement de l'impôt, de limiter l'augmentation du nombre des contribuables par rapport à l'ICHA. Si l'on avait voulu appliquer le nouveau régime à toutes les prestations et en conséquence assujettir toutes les entreprises, il aurait fallu en obliger 360'000 à remettre des décomptes, pour 90'000 actuellement. C'est pourquoi:

- les petites entreprises (chiffre d'affaires annuel jusqu'à Fr. 50'000.-) seront exemptées
- les agriculteurs et les sylviculteurs seront libérés de l'obligation de remettre des décomptes. Les calculs faits dans les différentes branches de l'agriculture ont montré que la charge fiscale payée par l'agriculteur sur ses achats à ses fournisseurs est presque équivalente à l'impôt de 3% frappant ses produits. On peut donc dire qu'en

payant l'impôt sur ses achats, l'agriculteur ou le sylviculteurs a payé un montant égal à celui qu'il devrait sur ses ventes. L'impôt sur les ventes moins la charge antérieure égale zéro. Il en résulte que les agriculteurs et les sylviculteurs n'ont plus besoin de remettre des décomptes. Si l'acheteur des produits agricoles est un consommateur, la charge TVA est de 3%. S'il est contribuable (comme par exemple, une fabrique de conserves), il peut déduire une charge préalable de 3%.

Ces régimes particuliers ont permis de ramener le nombre total des contribuables à 130'000, soit 40'000 de plus qu'avec l'ICHA actuel. Ce nombre est inférieur de moitié à ce qui se passe à l'étranger.

Les taux de la TVA suisse seront au nombre de trois:

- 10% : taux normal
- 6% : taux pour les prestations de l'hôtellerie et de la restauration. Un taux spécial est pratiqué dans la plupart des pays de tourisme
- 3% : taux pour les biens de première nécessité dont notamment toute l'alimentation, les médicaments, les livres et les journaux.

Ces taux qui sont les plus bas parmi les pays ayant introduit la TVA figureront dans la Constitution. Ils ne pourront donc être modifiés et par conséquent élevés que par une nouvelle votation avec la double majorité du peuple et des cantons⁽¹⁾.

Deux questions retiennent particulièrement l'attention du citoyen-contribuable. Combien faudra-t-il de fonctionnaires supplémentaires et quel sera l'effet sur les prix à la suite de l'introduction de la TVA? L'Administration fédérale des contributions a dépensé en 1976 0,7% en frais généraux et de personnel tout compris pour encaisser près de 9 milliards d'impôts. Il faudra sur deux ans 50 à 60 fonctionnaires de plus pour faire face aux tâches supplémentaires, ce qui

(1) Les taux réduits, au terme de la période transitoire (six ans au plus) figureront dans la loi ordinaire soumise au référendum facultatif.

n'augmentera pas la part des frais généraux puisqu'on escompte 2,9 milliards supplémentaires de la TVA.

Quant à l'influence sur les prix, elle sera modérée et supportable, d'environ 2%. La TVA ne s'ajoutera pas à l'ICHA mais le remplacera. La dernière augmentation de 27% des taux de l'ICHA n'a provoqué qu'un effet minime sur les prix. En outre, le Conseil fédéral veillera par des prescriptions sur la surveillance et l'affichage des prix à empêcher des hausses abusives lors du passage de l'ICHA à la TVA le 1er janvier 1978.

Il serait d'ailleurs unilatéral de ne considérer dans le "paquet" du 12 juin que le seul volet TVA. En effet, le projet soumis à l'approbation du peuple et des cantons lie à l'introduction de la TVA un très fort allègement de l'impôt de défense nationale (IDN) au profit de la quasi-totalité des contribuables, notamment des bas et moyens revenus.

La réforme de l'IDN prévoit l'exonération totale des revenus jusqu'à Fr. 18'000.- (aujourd'hui : 9'700.-), la correction de la progression à froid et l'amélioration des déductions sociales. Pour un contribuable marié, avec deux enfants et une épouse sans revenu du travail, par exemple, l'IDN sera diminué dans les proportions suivantes :

- de 75% pour un revenu de 28'500 francs
- de 68% pour un revenu de 40'000 francs
- de 53% pour un revenu de 50'000 francs
- de 36% pour un revenu de 60'000 francs
- etc...

Quant aux déductions sociales, elles seront améliorées toujours par rapport au droit actuel:

- de 2'500 à 4'000 francs pour les personnes mariées
- de 1'200 à 2'000 francs pour chaque enfant et chaque personne nécessiteuse

- de 2'000 à 2'500 francs pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne
- de 2'000 à 4'000 francs pour le revenu du travail de l'épouse.

Un échec le 12 juin annulerait toutes ces améliorations.

Quant aux solutions de rechange, elles auraient sans aucun doute des répercussions désavantageuses que ce soit le relèvement des taux de l'ICHA, donc l'aggravation de ses défauts, des transferts de charges que la caisse fédérale ne pourrait plus supporter ou des réductions de dépenses préjudiciables au maintien de l'emploi.

En conclusion, il faut envisager l'introduction de la TVA en tenant compte de tous les aspects et de tous les éléments du problème financier de la Confédération et ne pas la réduire aux seuls effets du passage à un nouvel impôt. La TVA fait partie d'une série de mesures aux dépenses et aux recettes qui permettront d'assainir durablement et équitablement le ménage fédéral.

* * *
* * *
*

