

Evaluation de la TVA

Prise de position de l'Union Suisse des Fiduciaires sur un Postulat de H. Raggenbass

Stéphane Gmünder, Fribourg*

1. Comment s'est effectué le passage de l'ICHA à la TVA

Compte tenu du laps de temps extrêmement court entre la votation populaire acceptant le principe de l'introduction d'une TVA en Suisse (28 novembre 1993) et son introduction effective (1^{er} janvier 1995) on pouvait raisonnablement s'attendre à certaines difficultés. Tout d'abord celles rencontrées par l'Administration fédérale des contributions (ci-après: AFC) pour gérer à la fois le volume – largement supérieur aux estimations – des nouveaux contribuables et pour former son personnel.

Lead:

L'article suivant relate les expériences faites avec la TVA. En même temps, nous souhaitons vous inviter, en tant que lectrices et lecteurs, à nous faire part de vos propres expériences (E-Mail: info@stv-zh.ch).

Ensuite pour les contribuables, eux-mêmes confrontés – pour les $\frac{2}{3}$ d'entre eux – à un nouvel impôt et à l'absence d'informations précises de l'AFC quant au traitement fiscal d'un certain nombre de prestations. Il faut ici rappeler, par exemple, qu'une brochure aussi fondamentale que celle traitant du domaine du «Taux de la dette fiscale nette», méthode pourtant destinée à simplifier le travail des contribuables TVA et qui contenait les taux de TVA par branche, n'a été publiée qu'en septembre 1994 soit trois mois avant l'introduction de la TVA.

De plus, les contraintes administratives de l'AFC (questionnaire d'assujettissement à la TVA, formule pour établir les décomptes selon les contre-prestations reçues, formule pour dresser les décomptes selon une méthode simplifiée, etc.) et les incertitudes administratives ont obligé les contribuables à faire appel à des conseillers externes et ceci même pour le traitement de questions simples et basiques.

Dans les contacts avec le personnel de l'AFC, que ce soit par téléphone ou par courrier, les «futurs» contribu-

bles et leurs conseillers n'ont bien souvent obtenu que des réponses évasives, voire contradictoires et, parfois, seulement après de longs mois d'attente.

Mais, pouvait-on éviter ces «défauts de jeunesse»?

Il faut cependant aussi souligner que, quelques mois après l'introduction de la TVA, la plupart des brochures par branche, les brochures spécifiques et les notices étaient disponibles. Le traitement simplifié de la mise en compte de l'ICHA sur le stock pour les nouveaux contribuables TVA a été salué par les milieux concernés. De plus, les nombreuses conférences et présentations sur le sujet menées par du personnel de l'AFC ont permis rapidement d'atténuer les conséquences négatives d'un départ incertain.

Enfin, compte tenu des problèmes initiaux de la TVA il aurait été souhaitable que l'AFC, lors des contrôles fiscaux entrepris quelques années après l'introduction de la TVA, puisse faire preuve d'une certaine souplesse. Nous ne pensons pas ici aux reprises d'impôt nécessaires pour traiter de façon équitable tous les contribuables, mais à la question des intérêts moratoires calculés sur des montants d'impôt non déclarés précisément en raison de l'absence initiale d'informations claires.

2. Les dispositions très concrètes de la TVA, impôt général sur les biens de consommation, ont-elles fait leurs preuves, notamment contre les tentatives de fraudes?

Cette question devrait avant tout être posée aux autorités fiscales qui entreprennent, selon l'AFC, plus de 7000 contrôles externes par année et dont les résultats chiffrés ne sont pas publiés en détail.

Les demandes régulières formulées par l'AFC, dès qu'un décompte périodique de TVA se solde en faveur du contribuable, témoignent d'un suivi régulier et limitent probablement les tentatives de fraudes. A une exception connue près – relatée par les médias – les fraudes importantes ne semblent pas être fréquentes dans notre pays.

Précisons que, du côté des entreprises nouvellement assujetties à la TVA, les exigences de l'Ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix ont rapidement été appliquées à la TVA et que les commerçants n'ont pas «profité» – en règle générale – de l'introduction de la TVA pour augmenter leurs prix plus que cela était nécessaire.

3. Les entreprises ont-elles été gênées par l'application de la TVA et comment pourrait-on, à l'avenir, leur faciliter la tâche

L'application de la TVA a été perturbée dans sa phase initiale par l'absence d'informations précises et fiables. Pour corriger cette carence, l'AFC a, ensuite, publié une information pléthorique qui n'est pas nécessaire pour la grande majorité des entreprises.

Il est certes compréhensible que l'AFC donne une marche à suivre pour des cas spécifiques. Mais, en incorporant par exemple dans une publication destinée à tous les contribuables un cas particulier de 26 pages (Brochure spéciale n° 06 – Réduction de la déduction de l'impôt préalable – pages 83 à 108), on prend le risque de rendre abstraites et plus difficiles à retrouver les autres informations pourtant nécessaires à un cercle plus étendu de contribuables.

Pour faciliter le travail des entreprises, il conviendrait de publier des brochures par branche plus succinctes, présentant les particularités de la branche en question sous une forme résumée dont certainement 90% des contribuables concernés pourrait se contenter.

Les brochures éditées par des associations professionnelles devraient pouvoir être soumises à l'AFC pour approbation.

Dans ce domaine particulier des informations d'ordre administratif, le but recherché est toujours le même: assurer la perception de la TVA avec simplicité et efficacité tout en permettant à l'AFC d'exercer sa mission fixée dans la Loi sur la TVA.

Pour les PME présentant une structure de recettes et de dépenses simple, l'établissement des décomptes périodiques ne pose pas de problèmes majeurs. La plupart des programmes comptables maintenant disponibles sur le marché incorporent les questions relatives à la TVA et permettent de dresser des décomptes TVA de façon relativement autonome. Cette situation n'était cependant pas la même lors de l'introduction de la TVA. Les entreprises réalisant des programmes comptables informatiques avec la TVA ayant également été confrontées à des questions de délais.

4. Vide juridique ou carences lors de l'application de la TVA

Pour la grande majorité des contribuables TVA, la perception d'un «vide juridique» n'a pas été ressentie lors de l'application de la TVA puisque, de 1995 à 2000, la perception de cet impôt était régie par l'Ordonnance sur la TVA et depuis 2001 par la Loi sur la TVA.

L'interprétation des textes légaux figure dans les publications de l'AFC et cette interprétation repose sur son seul fait. Devant d'autres instances que celles de l'AFC (Commission fédérale de recours en matière de contributions et Tribunal fédéral), le contribuable recourant contre une pratique fixée par l'AFC a presque toujours succombé.

En raison des délais extrêmement longs dans la procédure, il faut parfois compter 3 à 4 ans pour en franchir les 4 étapes (décision, réclamation, Commission fédérale de recours en matière de contributions et Tribunal fédéral), les contribuables concernés ont pu avoir le sentiment d'un «vide juridique», puisque leur cas n'ayant pas été tranché, ils ne pouvaient pas connaître leurs éventuelles créances fiscales.

La solution qui a consisté à mettre sur pied, dès 2004, un Organe consultatif en matière de TVA devrait contribuer à élargir le champ de vision et d'interprétation de l'AFC par l'apport des remarques et commentaires de spécialistes provenant de différents milieux, économiques notamment.

5. Ajustements nécessaires en raison de la jurisprudence

Dans les quelques cas où la pratique de l'AFC et son interprétation des textes légaux ont été infirmées par les instances juridiques supérieures, des ajustements ont été rendus nécessaires. Cela afin de respecter les décisions en question.

Ainsi et par exemple, l'AFC a adapté sa pratique administrative pour les livraisons à domicile et les ventes à l'emporter dans la restauration ou pour l'imposition des prestations de locations ou d'affrètements d'aéronefs.

Sous la pression d'une initiative populaire «Contre une TVA injuste pour le sport et le domaine social», le Parlement a introduit dans la Loi sur la TVA en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001, des nouvelles exclusions d'imposition ou des limites d'assujettissement particulières pour les catégories de contribuables concernés par le sport et le domaine social.

De même, la Loi sur la TVA prévoit, contrairement à l'ancien régime TVA, l'exclusion d'imposition pour les honoraires perçus en qualité de membre de conseils d'administration ou exonère de toute imposition les travaux usuels d'entretien et de nettoyage effectués par son propre personnel sur ses propres immeubles.

6. Simplifier le système de la TVA

Le taux de la dette fiscale nette

L'outil permettant de simplifier le système de la TVA existe pour les PME sous la forme du taux de la dette fiscale nette. Ce système qui rend substantiellement plus simple les obligations fiscales du contribuable devrait encore être plus attractif afin que la grande majorité des entreprises puisse y adhérer.

Pour renforcer cette attractivité, en plus de la baisse d'un certain nombre de taux prévue par l'AFC, la flexibilité pour adhérer ou quitter le système devrait être renforcée en diminuant le délai légal de 5 à 2 ans.

Il conviendrait également d'étudier un système permettant, malgré l'application de ce système forfaitaire, de déduire l'impôt préalable sur un investissement exceptionnel (par exemple pour une acquisition dont la valeur représenterait plus du quart des actifs du contribuable concerné). Avec les hausses programmées des taux pour ces prochaines années, un entrepreneur adhérant au système du taux de la dette fiscale nette sera de moins en moins enclin à procéder à un investissement important s'il ne peut pas récupérer tout ou partie de la TVA.

Les publications

Comme déjà mentionné, ces publications pourront être améliorées et la perception de la TVA simplifiée, si l'AFC consent à publier, du moins pour la grande majorité des entreprises, des publications sous une forme résumée. Elle devrait également donner son aval à des publications d'associations professionnelles par branche qui aurait la même valeur formelle que celles de l'AFC.

Relations avec l'AFC

Une spécialisation (par branche ou par thème) du personnel de l'AFC chargé de fournir des réponses d'ordre pratique ou juridique serait la bienvenue. Elle éviterait des téléphones superflus avec des collaborateurs qui ne maîtrisent pas la branche ou le thème.

De plus, une pratique du «ruling», telle que proposée par d'autres administrations fiscales, permettrait aussi d'éviter des erreurs d'interprétation qui conduisent à des reprises fiscales importantes.

Contrôles fiscaux

Les contrôles TVA des petites entreprises pourraient être effectués de façon rationnelle si l'AFC en confiait l'exécution au personnel interne de son administration. En effet, est-il vraiment nécessaire de déléguer sur place des inspecteurs qualifiés, tous au bénéfice d'une formation de haut niveau, pour contrôler des micro-entreprises réalisant moins de CHF 500 000 de recettes par année et décomptant selon le système du taux de la dette fiscale nette?

La piste consistant à confier l'exécution de certains contrôles à des entreprises du secteur privé devrait également être examinée.

7. Transfert de la TVA dans le nouveau régime financier

Le produit net de la TVA représente environ le tiers du budget de la Confédération. Il est donc déjà évident que tant sous l'actuel que sous le nouveau régime financier, la TVA restera une source de revenu indispensable.

Sa place et son importance dans les sources de financement du ménage de la Confédération sont telles que de nombreux projets dans les domaines les plus divers et conduisant à de nouvelles dépenses font référence à la TVA pour leur financement.

Un relèvement des taux de la TVA n'est cependant envisageable que si d'autres sources de financement de la Confédération sont réduites ou supprimées.

L'assiette fiscale ne doit donc pas être augmentée pour maintenir la compétitivité, le sens de l'innovation et la motivation des entrepreneurs.

8. Conséquences de la TVA pour l'économie (en particulier pour les entreprises et leur compétitivité dans le monde)

La TVA permet, et c'était un argument important dans la campagne qui a précédé la votation populaire en 1993, de supprimer la «taxe occulte» qui réduisait la compétitivité de notre industrie en laissant subsister l'ICHA de 6,2% (taux de 1994) sur tous les biens d'investissements.

Aujourd'hui les industries, d'exportation notamment, peuvent récupérer l'intégralité de la TVA facturée de façon apparente par leurs fournisseurs de prestations. Il subsiste cependant toujours une «taxe occulte» que l'on trouve, par exemple, dans la location d'une

surface immobilière nécessaire à l'exploitation d'une entreprise. Cette location n'étant pas soumise à la TVA, le loueur ne peut pas récupérer la TVA sur son investissement et, par conséquent, il doit en tenir compte dans le prix du loyer convenu avec son locataire.

De même, plusieurs prestations de l'Etat, au sens large du terme, supportent une TVA que l'Etat ne peut pas récupérer et qu'elle doit – sous une forme ou sous une autre – transférer aux entreprises contribuables TVA. Ou encore, la TVA non récupérable qui frappe les banques et les compagnies d'assurances charge les coûts des prestations fournies par ces établissements.

Le principe de la «neutralité concurrentielle» pourtant mentionné à l'article 1 de la Loi sur la TVA n'est donc que partiellement atteint comme le démontre, par ailleurs, l'analyse TVA publiée par *economiesuisse* en

août 2003. En effet, seul le 46% du rendement de la TVA frappe le consommateur final, les autres 54% sont supportés, pour ne citer que les catégories les plus importantes, par la Confédération elle-même pour 8,5%, par les cantons et les communes pour 23,4%, par les banques et les assurances pour 9,9% et par les locations immobilières pour 6,2%.

Pour renforcer la compétitivité internationale des entreprises suisses, c'est la totalité de la TVA payée sur des opérations en amont qui devrait être déductible et non uniquement celle qui remplit les conditions formelles et rigides de la Loi sur la TVA. ■

* Stéphane Gmünder, TVA Conseils, Fribourg et Genève,
www.tva-conseils.ch, membre de l'organe consultatif en matière de
TVA (oc-TVA), www.estv.admin.ch/data/mwst/indexf.htm