

Taxe sur la valeur ajoutée à taux unique: non à une pseudo- solution

Berne, août 2010

La Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse rejette le projet de TVA dit à taux unique. Elle considère en particulier la taxation beaucoup plus lourde des denrées alimentaires – soumises jusqu'ici à un taux réduit – comme une erreur totale, cela dans la mesure où les consommateurs sont appelés à passer doublement à la caisse. En effet, sur des produits tels que la viande, pour ne citer que cet exemple, ils paient déjà des taxes douanières élevées.

Sommaire

1. Rapport Spori: le taux unique n'est pas la condition sine qua non d'une «TVA idéale»	3
2. Le taux spécial profite à la place économique	3
3. Le taux unique entraînera des charges accrues – l'exemple du commerce de détail	4
4. Sur le plan administratif, le taux unique est un miroir aux alouettes.....	4
5. 30'000 nouveaux contribuables?	5
6. Le correctif de politique sociale engendrera davantage de bureaucratie	6
7. Réduire l'imposition des produits de luxe et les honoraires d'activité de conseil et taxer plus lourdement les denrées alimentaires?	7
8. Les consommateurs financent la protection de l'agriculture	7

1. Rapport Spori: le taux unique n'est pas la condition sine qua non d'une «TVA idéale»

L'avis du Conseil fédéral selon lequel le taux unique serait une condition indispensable à la mise en place d'une «TVA idéale» n'est de loin pas partagé par Peter Spori, l'expert qui a développé un concept de «nouvelle TVA» dans un rapport présenté le 12 mai 2006. Au point 8 des conclusions de ce dernier, il affirme ce qui suit: «Bien qu'un taux unique de TVA représente une simplification, un modèle à deux taux ne constituerait pas en soi une erreur de conception. Une telle décision est de nature politique.» **En d'autres termes, le taux unique ne constitue pas la condition sine qua non d'une «TVA idéale».**

Un système de «TVA idéale» n'implique pas nécessairement un taux unique. La décision de soumettre certains biens et services à un taux inférieur reposait sur des considérations politiques qui n'ont rien perdu de leur pertinence.

Lors de son introduction, la TVA était le fruit d'un compromis négocié entre les quatre partis gouvernementaux. Si, en 1993, l'impôt sur la consommation de type moderne destiné à remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) avait reposé sur un taux unique, le projet soumis au peuple aurait, une fois de plus, couru à l'échec. Dès lors, c'est de propos délibéré que le législateur avait opté en son temps pour un système à deux taux (existence parallèle d'un taux normal et d'un taux réduit pour les denrées alimentaires, les journaux, les livres, etc. Le troisième taux applicable à l'hôtellerie avait été envisagé pour une durée limitée.

Pour ce choix, le législateur s'était inspiré en particulier de la pratique suivie en Europe où le système à deux taux est celui qui est le plus répandu. A l'instar de la Suisse, la grande majorité des Etats de l'UE connaissent un taux réduit parallèlement au taux normal, fixé obligatoirement à 15% au minimum. Seul le Danemark applique un taux unique de 25%. Par ailleurs, plusieurs pays européens cherchent même à introduire de nouveaux taux. Ainsi, en Allemagne, un taux inférieur est en vigueur pour l'hôtellerie depuis début 2010.

A l'avenir, l'UE autorisera ses membres à étendre les taux réduits également aux prestations de service fournies à l'échelon local (coiffeurs, réparations, rénovations, etc.).

2. Le taux spécial profite à la place économique

Les distributeurs suisses sont confrontés en permanence à la concurrence de leurs homologues opérant dans les Etats limitrophes. Ainsi, les hard discounters allemands ont tissé un réseau serré de magasins le long de la frontière suisse afin d'attirer la clientèle de notre pays. Or, force est de constater que le commerce de détail helvétique continue à souffrir d'un handicap majeur s'agissant des prix. Même si la libéralisation des importations parallèles de biens protégés par un brevet et l'introduction du principe du Cassis de Dijon ont apporté çà et là de nettes améliorations, il n'en demeure pas moins que la protection douanière de l'agriculture reste importante avec ses effets à la hausse sur les prix des denrées.

S'agissant de la TVA, le commerce de détail suisse jouit incontestablement d'un avantage au niveau local dans la mesure où les taux de 7,6% et 2,4% appliqués sont relativement bas. Or, l'Allemagne, pays de l'UE réputé bon marché pour les denrées alimentaires, applique un taux avantageux de 7% pour cette catégorie de produits, cela parallèlement au taux normal de 19%. A cela s'ajoute que l'obtention du remboursement de la TVA perçue en Allemagne est une opération relativement simple pour ceux qui pratiquent le tourisme d'achat depuis la Suisse.

Si le commerce de détail suisse devait augmenter le prix des aliments à la suite d'une hausse massive du taux de la TVA, l'écart entre les prix des produits alimentaires indigènes et étrangers se creuserait encore davantage.

3. Le taux unique entraînera des charges accrues – l'exemple du commerce de détail

L'introduction d'un taux unique impliquerait des charges accrues pour la distribution. Prenant comme référence le chiffre d'affaires global 2009 du commerce de détail établi par l'institut Basel Economics AG BAKBASEL¹, la CI CDS a évalué à combien s'élèverait ce surcroît de coûts pour les entreprises suisses de distribution rassemblées en son sein. 44% de l'ensemble de ce chiffre d'affaires (évalué en 2009 à 96,34 mia de francs, sans les voitures, les combustibles et les carburants) sont assujettis aujourd'hui au taux réduit de 2,4%. En cas d'application d'un taux unique de 6,5% à tout le commerce de détail à partir du 1^{er} janvier 2011, la somme supplémentaire versée globalement à la Confédération au titre de la TVA atteindrait 1,35 mia de francs et quelque 950 mio de francs de plus s'agissant de la TVA perçue sur les denrées alimentaires et les boissons sans alcool.

Ce calcul se fonde sur les hypothèses suivantes:

	2010	Dès le 1.1.2011*	Prévu
Taux normal	7,6%	8%	
Taux réduit	2,4%	2,5%	
Taux hôtellerie	3,6%	3,8%	

*adaptation des taux en vue de l'assainissement de l'AI

En cas d'introduction ultérieure, le montant indiqué augmenterait en proportion.

Ce surcroît de charges touchera tous les acteurs du marché. Ils devront répercuter une grande partie de la hausse du taux sur les consommateurs, avec pour effet un renchérissement des biens couvrant les besoins de base des individus.

Seraient plus particulièrement touchés par ce surcoût les milieux modestes et la classe moyenne, en particulier les familles avec enfants et les personnes âgées.

4. Sur le plan administratif, le taux unique est un miroir aux alouettes

Aujourd'hui déjà, le contribuable appelé à établir des décomptes faisant intervenir tous les taux doit prendre en considération plusieurs codes fiscaux au niveau des produits et des charges ainsi que des investissements. Ces codes correspondent aux trois taux en vigueur. Parallèlement, il existe des codes pour (1) les opérations exclues du champ de l'impôt, (2) les opérations exonérées, soit les exportations, (3) les non-opérations ainsi que (4) pour les impôts préalables à taux réduit dans l'agriculture. De fait, d'un point de vue comptable, il

¹ Le BAKBASEL est un institut de recherche indépendant qui établit des analyses et formule des prévisions en matière économique.

existe, au-delà des trois taux officiels, quatre autres taux. A cela s'ajoute que la déclaration à établir dès 2010 sera plus complexe, avec toutes les répercussions que cela suppose sur la comptabilité liée notamment aux options ou aux opérations exonérées.

La majorité des entreprises travaillent avant tout avec le taux normal et avec le code pour les exportations. Pour elles, l'introduction du taux unique n'entraînerait aucun changement.

S'agissant des entreprises contraintes de jongler avec plusieurs codes, les simplifications apportées par l'introduction d'un taux unique seraient quasi inexistantes dans la mesure où, fondamentalement, le changement se résumerait à la disparition du taux réduit. Quant au taux applicable aux prestations d'hébergement, il ne joue à cet égard qu'un rôle mineur. Aussi, dans le meilleur des cas, seuls deux taux (codes) sur les sept recensés actuellement tomberaient. D'un autre côté, le taux réduit en vigueur pour l'impôt préalable dans l'agriculture serait revu à la hausse (ce code a correspondu jusqu'ici au taux réduit). Cela reviendrait dès lors à introduire quasiment un nouveau «taux». Selon le projet de loi, il devrait s'élever à environ 3%.

Tous ces modifications, en particulier le réaménagement de l'ensemble des codes en fonction du taux unique, entraîneront de facto un surcroît de charges. Il est dès lors erroné de prétendre que le taux unique permettra d'importantes simplifications au niveau de l'administration de la TVA acquittée par les entreprises.

Il y a lieu d'ajouter que l'affirmation publiée dans l'étude du SECO selon laquelle l'introduction du taux unique épargnerait à l'économie plus de 20% des frais administratifs induits par la TVA relève de l'illusion. Cette «analyse», bien éloignée des réalités concrètes, contredit les expériences des «praticiens» de la TVA travaillant dans le commerce de détail. Le fait est que les problèmes de délimitation connus par le passé, qui ont incontestablement pesé lourd, sont aujourd'hui largement surmontés. En outre, la partie A de la réforme de la TVA a débouché sur un allègement des charges administratives.

5. 30'000 nouveaux contribuables?

Les avantages économiques invoqués par le Conseil fédéral afin de rendre le taux unique plus alléchant résultent en définitive du projet de supprimer purement et simplement les exceptions à l'assujettissement à la TVA dans les secteurs de la santé et de la formation, ainsi que de la diminution de la taxe occulte que cette mesure implique. Car le taux unique considéré en tant que tel (sans la suppression des exceptions à l'assujettissement à l'impôt) s'élèverait en réalité à près de 6,7% (et à 7% pour assurer le financement additionnel de l'AI). Or, «vendre» un taux unique à coups de promesses infondées est une méthode politiquement contestable. Cela surtout si, de toute évidence, les avantages en termes de PIB ne pourront être atteints qu'au travers d'une élimination partielle de la taxe occulte via la suppression des exceptions à l'assujettissement à l'impôt.

Lors de l'introduction de la TVA déjà, on a fait croire fallacieusement au souverain que la TVA était un impôt simple. En adoptant la partie A de la réforme de la TVA, le Parlement n'a pas corrigé cette faiblesse et, avec le taux unique, des promesses sont à nouveau faites qui ne pourront pas être tenues.

En effet, même avec la levée des exceptions à l'assujettissement à l'impôt censée éliminer à 100% la taxe occulte, on ne parviendra pas à atteindre totalement l'objectif d'une «TVA idéale». Cela, parce que des exceptions très importantes à l'assujettissement à l'impôt perdure-

ront dans le domaine des facteurs de production (capital et sol). Or, ces exceptions devraient également être supprimées, du moins en grande partie, dans les secteurs de la finance, de l'immobilier et de l'agriculture, pour ne citer que ces exemples. Quand bien même le projet de loi relatif au système du «taux unique» laisse entendre que l'introduction d'un taux unique aurait pour effet d'imposer de manière égale toute opération, il énonce encore huit exceptions à l'assujettissement à l'impôt.

Contrairement à cette proposition, les domaines de la formation et de la santé doivent désormais être assujettis à la TVA. Les frais médicaux, les primes d'assurance-maladie, les médicaments (jusqu'ici taxés à 2,4%) et les clubs sportifs seraient à l'avenir assujettis à la TVA au taux unique de 6,5%. A tout le moins, il est permis de mettre en doute le bien-fondé de l'idée d'un assujettissement à la TVA de cette «matière première» qu'est la formation. Cette interrogation vaut aussi pour le domaine de la santé dont les coûts échappent déjà à tout contrôle. Résultat: 30'000 nouveaux contribuables verraient le jour à la suite de telles mesures (NZZ, 21 août 2007), et l'on peut s'attendre avec certitude à une augmentation considérable des charges pour les ménages privés. Impossible de dire aujourd'hui à combien se monterait la facture à long terme.

Il y a lieu de relever aussi que sous le régime actuel et le système dit de la «loi fiscale», les entreprises non assujetties à la TVA ont toujours la possibilité de s'y soumettre volontairement au travers d'une option en faveur de l'assujettissement pour autant que cette mesure se justifie d'un point de vue entrepreneurial. Considérée sous cet angle, la problématique montée en épingle de la taxe occulte ne devrait concerner pratiquement que les banques et les assurances. Un problème auquel, à vrai dire, le système du «taux unique» ne changera rien. Les autres entreprises peuvent faire ce choix si cela leur est profitable.

En outre, l'expérience montre que les entreprises concernées contrôlent à intervalles réguliers si le fait d'opter pour l'assujettissement leur est favorable ou non. A noter que les possibilités offertes à cet égard sont considérablement meilleures et plus simples depuis le 1^{er} janvier 2010 (nouvelle TVA). Ainsi sont consacrées une quasi autonomie et une forme d'autorégulation qu'il y a lieu de préserver de l'ingérence de l'Etat.

6. Le correctif de politique sociale engendrera davantage de bureaucratie

Le Conseil fédéral entend amortir les répercussions sociales de l'introduction controversée d'un taux unique. On peut y voir l'aveu que le système actuel est précisément équitable socialement parlant.

Le correctif de politique sociale (0,1 de point de pourcentage ou 355 mio de francs par an) proposé se présenterait sous la forme de réductions de primes d'assurance-maladie accordées aux 40% de ménages à faible revenu. Car, d'un point de vue statistique, l'introduction d'un taux unique aura pour effet que les milieux à faibles revenus et la classe moyenne paieront plus de TVA que ce n'est le cas aujourd'hui tandis que les couches sociales les plus favorisées verront leur charge allégée. En d'autres termes, le taux unique profitera aux nantis et pèsera sur le budget des personnes économiquement faibles.

On peut se demander par ailleurs si le correctif envisagé permettra d'indemniser totalement les ménages pénalisés par le renchérissement imputable au taux unique. Les familles nombreuses appartenant aux milieux à faible revenu ou à la classe moyenne risquent de subir de plein fouet les hausses de prix entraînées dans la mesure où leurs dépenses annuelles sup-

plémentaires liées aux denrées alimentaires ne sont prises en considération que sur une base statistique moyenne. Or, une telle méthode ne paraît guère appropriée.

Cette mesure révèle cependant bel et bien que le taux unique entraîne des injustices quasi impossibles à corriger alors que le système actuel est supportable socialement parlant. Dans sa grande majorité, la population est satisfaite des taux actuels et les accepte.

Il est permis de se demander également si les cantons seront à même d'assurer avec efficacité l'application du correctif de politique sociale prévu par le nouveau système. En outre, cette mise en œuvre variera d'un canton à l'autre, avec les inégalités de traitement que cela suppose à l'intérieur du pays. En tout état de cause, le travail administratif augmentera. Par ailleurs, le fait est que la classe moyenne sera une fois de plus pénalisée, car elle ne pourra pas profiter de ce «correctif».

7. Réduire l'imposition des produits de luxe et les honoraires d'activité de conseil et taxer plus lourdement les denrées alimentaires?

Du fait du taux unique, les produits de luxe, tels une Porsche ou un manteau de fourrure, ainsi que les honoraires d'activité de conseil seront moins taxés avec un taux de 6,2% au lieu de 7,6% (respectivement de 6,5% au lieu de 8% dès le 1^{er} janvier 2011). Le Conseil fédéral lui-même admet dans son message que les prix des biens et services concernés ne diminueront pas après l'introduction du taux unique, vu que l'écart restera relativement faible, soit de 1,4% ou de 1,5%.

Personne ne conteste que l'introduction du taux unique entraînera un renchérissement des denrées alimentaires dans la mesure où leur taxation doublera largement par rapport au taux en vigueur (passage de 2,4% à 6,1%, respectivement de 2,5% à 6,5% dès le 1^{er} janvier 2011) et que cette hausse devra être répercutée en grande partie sur les consommateurs. Si, à l'heure qu'il est, il est impossible de prédire quelle sera l'étendue de ce report de charges, on sait néanmoins aujourd'hui déjà que les effets de la hausse de la TVA seront sérieux surtout pour les familles très modestes dont les dépenses pour la nourriture et les boissons sans alcool représentent 15,4% du budget (OFS, 2007). A noter qu'en moyenne, les ménages suisses consacrent encore 11,7% de leurs revenus à ce poste de dépenses.

Une augmentation du prix des denrées alimentaires imputable à la TVA et qui, toute proportion gardée, grèverait plus fortement les faibles revenus et ceux de la classe moyenne est inopportune.

8. Les consommateurs financent la protection de l'agriculture

En cas d'introduction du taux unique, les consommateurs passeront deux fois à la caisse: une fois en raison de la TVA et une seconde fois du fait des droits de douane perçus sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. Ces taxes douanières, qui ont représenté un montant brut de 670 mio de francs en 2009, sont acquittées dans un premier temps par les importateurs. Par la suite, elles sont intégrées dans le prix des produits, autrement dit mises à la charge des consommateurs.

Les statistiques douanières révèlent qu'en 2009 l'importation de viande et de produits carnés a rapporté à elle seule quelque 50 mio de francs de droits de douane, soit près de 7% de la valeur de la marchandise. Sur les céréales, 48 mio de francs de taxes douanières ont été prélevées, ce qui correspond à quasiment 17% de leur valeur. Enfin, près de 100 mio de francs ont été perçus sur les graisses et huiles animales et végétales importées, soit environ 30% de la valeur de ces denrées.²

S'agissant du secteur de la viande pour lequel on constate les différences de prix considérables avec ceux pratiqués dans les Etats qui nous entourent, un système de mise aux enchères de contingents tarifaires est appliqué. L'adjudicataire d'un tel contingent est autorisé à importer la quantité de viande correspondante. La taxation douanière totale se compose du taux de contingent et du prix de l'adjudication.

Droits et prix à l'importation de pièces de viande particulières³

Pièce de viande	Valeur à l'importation avant droits de douane (CHF/kg) ⁴	Taux de contingent (CHF/kg)	Prix de l'adjudication (CHF/kg)	Total du prélèvement à la frontière (CHF/kg)	Total du prélèvement à la frontière en % du prix à l'importation
Filet de bœuf	13,80	1,59	7,19	8,78	63,6
Entrecôte de bœuf	16,72	1,59	10,7	12,29	73,5
Côtelette de porc	11,07	0,50	1,25	1,75	15,8
Poitrine de poulet	7,64	0,30	2,03	2,33	30,5

Le total des recettes tirées des adjudications de contingents tarifaires de viande (y compris la charcuterie et les spécialités à base de viande) s'est élevé en 2008 à environ 195 mio de francs. L'importance des hausses de prix engendrées par ces prélèvements à la frontière est révélée par des données toutes récentes de l'Office fédéral de la statistique⁵ sur le niveau des prix. Selon ce document, la viande en Suisse, avec 197 points d'indice (UE = 100), coûte près du double du prix moyen pratiqué au sein de l'UE (par rapport à l'Allemagne et à la France, l'écart atteint 73%). Globalement, selon l'OFS, la population suisse dépense 44% de plus que les habitants de l'UE pour ses denrées alimentaires. A cela s'ajoute que la force du franc suisse diminue la compétitivité des produits suisses. Un taux de TVA unique plus élevé ne ferait qu'encourager le tourisme d'achat.

² Source: **TN01 Schweiz. Aussenhandel nach Tarifnummer und Land, Menge und Wert; Auswertung der Eidg. Zollverwaltung vom 4.8.2010**

³ Source: Développement du système d'importation de bétail de boucherie et de viande. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion Büttiker du 18 décembre 2006 (06.3735) ainsi que des données et estimations propres.

⁴ Il s'agit ici de prix du jour qui peuvent fluctuer selon l'état du marché.

⁵ Source: «Fleisch ist in der Schweiz sauteuer», Berner Zeitung, 17 août 2010