

Combien coûte le fédéralisme en matière d'imposition des entreprises et comment améliorer la perception de la TVA?

Dans le domaine de l'imposition des entreprises, les coûts engendrés par la réglementation se montent à environ 2,8 milliards de francs par an. La révision de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) les a déjà allégés sensiblement et la Suisse fait bonne figure en comparaison internationale. Ces coûts élevés s'expliquent notamment par la multiplicité des réglementations cantonales. Pour les petites et moyennes entreprises (PME), le potentiel d'amélioration réside dans les tâches imposées par les bases légales. Pour les grandes sociétés, c'est le lien direct avec l'administration fiscale qui est important.



C'est l'établissement de la déclaration d'impôt qui occasionne les charges administratives les plus élevées pour les entreprises. Le devoir de coopérer et l'envoi de documents aux autorités fiscales engendrent également des coûts.

Photo: PwC SA

Les impôts servent à couvrir les besoins financiers de la Confédération, des cantons et des communes. L'étude présentée ici¹ a mesuré les coûts engendrés par leur perception dans les entreprises. Comme le prévoit le manuel élaboré par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco)² à cet effet, cette évaluation s'est basée sur des estimations d'experts et sur des entretiens (statistiquement non significatifs) avec les entreprises. Les auteurs ont analysé en particulier les impôts relatifs aux entreprises (ceux sur le bénéfice et le capital ainsi que d'autres,³ comme l'impôt à la source sur les

salaires) et la TVA. Ils n'ont pas pris en compte les coûts liés à l'impôt sur les gains immobiliers, lequel est administré dans neuf cantons selon un système moniste et s'ajoute aux impôts sur le bénéfice et le capital. L'étude n'a pas mesuré non plus les coûts supportés par les administrations fiscales et les personnes privées.

La réglementation sur les impôts acquittés par les entreprises équivaut à près d'un milliard de francs

Les experts ont estimé à 976 millions de francs les coûts engendrés par la réglementation fiscale touchant aux entreprises. Ce montant se divise en 584 millions pour l'impôt sur le bénéfice et 392 millions pour les autres.

Dans le domaine des *impôts sur le bénéfice et sur le capital*, les coûts de la réglementation constituent 3,3% du produit brut de l'impôt inscrit au compte d'État 2012. Ce chiffre est plutôt satisfaisant comparé à d'autres prélèvements. Pour les *autres impôts*, les coûts de la réglementation sont compris dans une large fourchette. C'est l'impôt à la source sur les salaires qui engendre les frais les plus élevés, soit



Mathias Bopp
Expert fiscal diplômé, responsable du secteur public, Pricewaterhouse-Coopers SA, Berne



Philip Sommer
Titulaire d'un master en sciences économiques, conseiller du secteur public, Pricewaterhouse-Coopers SA, Berne

249 millions de francs, ce qui représente environ 10% des recettes fiscales. Il est suivi par l'impôt anticipé (73 millions), les droits de timbre sur les primes d'assurance (47 millions), le droit de timbre de négociation (21 millions) et le droit de timbre d'émission sur le capital propre (1,3 million).

Parmi les *tâches imposées aux entreprises par les bases légales*, c'est de toute évidence l'établissement de la déclaration d'impôt qui engendre les coûts les plus élevés. Le devoir de coopérer et l'envoi de documents à l'administration fiscale occasionnent aussi des frais. Un dédommagement n'est versé que pour la perception de l'impôt à la source. Cette provision, de 2 à 4% selon les cantons, ne permet toutefois pas de couvrir les frais. Quant aux autres impôts indirects (par exemple l'impôt anticipé, la TVA, le droit de timbre de négociation et les droits de timbre sur les primes d'assurance), les entreprises assujetties ne les paient pas elles-mêmes (transfert), mais les collectent pour le compte de l'État. Elles ne sont, en outre, pas indemnisées pour ces activités. Selon les auteurs, l'introduction d'un dédommagement – selon le modèle appliqué dans certains États américains⁴ – mériterait d'être envisagée.

Le niveau élevé des coûts dans le domaine de l'impôt à la source découle principalement du travail effectué par l'entreprise assujettie: périodiquement (en général tous les mois), elle doit déclarer le salaire – y compris les prestations annexes en espèces – de chaque collaborateur soumis à cette procédure de taxation, en tenant compte de sa situation familiale (par exemple célibataire), de sa confession et de sa plage salariale (progression); elle verse ensuite le montant retenu à l'administration. Cette complexité est liée au fédéralisme. Elle perdurera aussi longtemps que l'on n'aura pas harmonisé les barèmes fiscaux au niveau communal.

L'harmonisation fiscale offre le plus fort potentiel d'amélioration

Le groupe d'experts a identifié des possibilités d'amélioration susceptibles de réduire les coûts de la réglementation. Il a accordé la priorité à des propositions qui pourraient conduire rapidement à des baisses sensibles et qui n'auraient pas ou peu d'effets sur les recettes fiscales ni sur les principes de l'imposition.

1. Il existe un fort potentiel d'amélioration dans la mise en œuvre de l'harmonisation fiscale formelle (coordination des processus entre les cantons, par exemple en unifiant les délais et les intervalles de paiement).
2. D'autres améliorations sont possibles dans les obligations d'informer. Des me-

sures ciblées ainsi que des relations plus pragmatiques entre les autorités fiscales et les contribuables pourraient diminuer les coûts liés à la réglementation. Citons dans ce domaine la publication des dispositions individuelles ou la désignation d'une personne de contact au sein de l'administration fiscale («Key Account Management»).

3. Les coûts réglementaires seraient moins élevés si les différents impôts étaient regroupés ou moins nombreux. Concrètement, l'impôt sur les gains immobiliers pourrait être intégré dans l'impôt ordinaire sur le bénéfice. On ne voit pas la fonction essentielle à laquelle ne pourrait pas souscrire l'impôt sur le revenu et le bénéfice, si ses tarifs et ses taux étaient ajustés au niveau fédéral.

TVA: les coûts de la réglementation ont diminué d'un quart depuis 2010

Les charges suscitées par la TVA s'élèvent à environ 1,8 milliard de francs pour les 330 000 personnes morales qui y sont assujetties. Elles constituent 8% du produit brut de l'impôt inscrit au compte d'État. C'est nettement plus que les 3,3% de l'impôt sur le bénéfice et le capital. Mentionnons, toutefois, que ces coûts se répartissent entre un plus grand nombre de contribuables (330 000 contre 183 000 pour les impôts relatifs aux entreprises). Cette différence s'explique par le fait que la gestion des impôts sur le revenu et sur la fortune des sociétés de personnes et des entreprises individuelles n'est pas perçue comme équivalente à celle des «impôts sur les sociétés», suivant l'enquête.

La révision de la TVA en 2010 (partie A) a abaissé les coûts de la réglementation de 558 millions sur un total de 2,3 milliards de francs, soit près de 25%. La diminution porte en particulier sur les coûts engendrés par la correction d'erreurs dans les décomptes (prolongation d'un an de la période fiscale), le calcul de la déduction de l'impôt préalable, la facturation et l'attestation fiscale.

Un bon résultat sur le plan international

La comparaison avec des études réalisées dans l'Union européenne est favorable au système suisse de TVA. Dans notre pays, les coûts engendrés par la réglementation se montent à 8% des recettes fiscales. Au sein de l'UE, cela va de 4 à 33% pour un taux normal de TVA compris entre 15 et 25%. Si un système européen appliquait un taux normal de 8% (comme le nôtre), ses coûts réglementaires représenteraient à peu près 20% des recettes, soit deux fois et demie de plus qu'en Suisse.

Encadré 1

Les coûts de la réglementation par assujetti à la TVA

En moyenne, les coûts effectifs annuels engendrés par la réglementation de la TVA oscillent entre 3500 francs et 26 000 francs par assujetti, selon la branche et la taille de l'entreprise:

- 3500 francs pour une entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 000 francs;
- 26 000 francs pour une entreprise du secteur financier dont le chiffre d'affaires est supérieur à 2 millions.

1 PricewaterhouseCoopers, *Messung der Regulierungskosten im Bereich Steuern – Schlussbericht*, rapport en allemand avec un résumé en français, 2013.

2 Secrétariat d'État à l'économie (éd.), *Check-up de la réglementation – Manuel d'estimation des coûts engendrés par les réglementations et d'identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts*, 2011.

3 Droit de timbre d'émission, droit de timbre de négociation, impôt à la source sur les salaires, impôt anticipé et droits de timbre sur les primes d'assurance.

4 Aux États-Unis, 28 États offrent divers dédommagements, en fonction de la charge fiscale. Ceux-ci peuvent être plafonnés ou comporter un seuil, sinon les deux. Ils peuvent aussi être perçus sous forme d'escompte.

Priorité absolue: une exécution plus pragmatique

Le potentiel d'amélioration considéré par les spécialistes comme la priorité absolue concerne la mise en œuvre de la législation par les autorités: celles-ci doivent se montrer plus pragmatiques dans le traitement des questions liées à la TVA et les relations avec les assujettis. Ce potentiel peut être exploité dans un délai relativement bref et à moindre coût.

D'autres améliorations possibles résident dans la communication. Il convient en priorité d'accélérer le traitement des demandes par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et d'améliorer son accessibilité. La désignation d'un seul interlocuteur pour les assujettis fiscaux et la mise en œuvre d'une permanence téléphonique spécialisée par thèmes et par branches peuvent permettre d'atteindre ce résultat. Il faut également harmoniser les concepts avec l'UE. Enfin, les experts proposent de réduire le nombre de taux d'imposition et celui des exclusions du champ de l'impôt.

frira l'occasion de mettre en œuvre certaines propositions en réalisant d'importantes économies d'échelle. Pour la réforme fiscale écologique (passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation dès 2021), il va de soi que les coûts de la réglementation devront d'emblée être inclus dans la réflexion.

En ce qui concerne les taux d'impôts directs, la Suisse se voit de plus en plus confrontée au «nivellement par le bas» qui prévaut sur le plan international. Cela compromet l'efficacité de la fiscalité. Dans le domaine des contributions indirectes – en particulier de la TVA –, qui ne sont pas soumises à la concurrence internationale, les taux augmentent constamment en Suisse et à l'étranger. Étant donné que ce type de prélèvement s'accompagne de coûts réglementaires élevés, son efficacité s'en trouve affaiblie; c'est donc sur ce point qu'il convient de mettre l'accent. ■

Encadré 2

Réglementation de la TVA: des études antérieures aboutissent à des estimations différentes

En 2007, une étude de Rambøll Management est parvenue à une estimation étonnamment basse des frais administratifs liés à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en Suisse: elle les chiffrait à 267 millions de francs par an. Toutefois, cette analyse ne se basait pas sur le modèle des coûts de la réglementation, mais sur celui des coûts standard, et son étendue était limitée. Elle ne tenait pas compte de certaines tâches imposées par les bases légales – comme les procédures, la vérification de l'assujettissement, l'adaptation des systèmes informatiques ou le conseil juridique^a.

Dans le rapport de Peter Spori, paru en 2006, l'Administration fédérale des contributions (AFC) estimait à 6270 francs par an les coûts engendrés par la perception de la TVA pour une PME suisse. Par extrapolation, on obtient une somme de plus de 2 milliards de francs (y compris l'impôt sur les importations) pour l'ensemble des assujettis^b. Dans le rapport explicatif de la procédure de consultation sur la simplification de la loi fédérale régissant la TVA, publié en 2007, les coûts totaux liés à l'acquittement de cette taxe (y compris l'impôt sur les importations) sont évalués à 1,54 milliard de francs^c.

a Rambøll Management Sàrl, *Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells*, étude réalisée sur mandat du Seco, 2007.

b Cette estimation ne prend pas en considération le coût supplémentaire de la perception pour une grande entreprise; voir Peter Spori, *Rapport de P. Spori, expert chargé de la réforme de la TVA, à l'intention du chef du DFF*, 2006.

c DFF, *Simplification de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée: avant-projet destiné à la consultation – Rapport explicatif*, 2007.

Les simplifications bénéficiant aux petites entreprises déploient de grands effets

Les coûts occasionnés par la réglementation augmentent sensiblement avec la taille de l'entreprise. Celles qui ont moins de dix collaborateurs déboursent toutefois globalement beaucoup plus que les grandes sociétés. La raison en est simple: elles sont beaucoup plus nombreuses. Il est possible d'alléger substantiellement ces charges en simplifiant le droit fiscal au profit de toutes les entreprises, donc aussi des PME. Les adaptations visant des questions fiscales complexes (par exemple les prix de transfert) procurent des avantages aux sociétés, relativement peu nombreuses et de grande taille, qui sont surtout tournées vers les marchés internationaux. Elles ne permettent de réduire que modestement les coûts de la réglementation. Les simplifications dans ces domaines, de même que le développement d'une culture de service au sein des administrations fiscales, sont toutefois essentielles pour maintenir la compétitivité internationale de la place économique suisse.

Mettre l'accent sur les impôts indirects

L'étude décrit les charges que représentent les différents types d'impôts pour les entreprises. Ces résultats et les propositions d'amélioration constituent une base pour la discussion politique. Quelques-unes des suggestions formulées sont déjà dans le processus de décision politique ou en voie d'exécution. La réforme de l'imposition des entreprises III of-