



Réforme de la TVA de 2010

Évaluation des conséquences pour l'Administration fédérale des contributions et les contribuables

L'essentiel en bref

La TVA constitue la principale source de recettes de la Confédération. En 2015, les 361 000 contribuables ont versé à l'État quelque 22,5 milliards de francs. Le Conseil fédéral a conçu la réforme 2010 de la TVA dans l'intention de simplifier l'imposition sans modifier les recettes fiscales. Ainsi, le chiffre d'affaires maximum a été augmenté dans le cadre de la méthode des taux de la dette fiscale nette de trois à cinq millions de francs. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le droit des contribuables en matière procédurale. Par exemple, les contrôles fiscaux ont désormais un caractère définitif, le délai de prescription absolu a été raccourci de 15 à 10 ans et le droit pénal a été révisé. Enfin, la réforme visait à instaurer des allègements administratifs en faveur des entreprises. Le Parlement a cependant renoncé à introduire d'autres simplifications telles que le taux unique ou la suppression d'exceptions.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué les conséquences de la réforme 2010 pour la Division principale de la TVA (DP TVA) de l'Administration fédérale des contributions (AFC) ainsi que son impact sur la charge administrative des contribuables.

La réforme a engendré une charge considérable, mais unique pour l'administration

La mise en œuvre de la loi révisée a entraîné des charges uniques importantes. Quelque 200 collaborateurs de la DP TVA se sont occupés de ce projet, certains à temps partiel, d'autres à temps plein. La réforme a déployé peu d'effets sur les processus et la structure organisationnelle de la Division principale. Les effectifs de la DP TVA, environ 650 postes à temps plein, sont restés stables. Lors des travaux préparatoires, l'AFC prévoyait un besoin supplémentaire de 30 postes plein temps.

Aujourd'hui encore, la division droit de la DP TVA est la plus touchée par la réforme. En effet, la loi totalement révisée sur la TVA a entraîné dans de nombreux cas un transfert des preuves à fournir par les contribuables à l'AFC, ce qui a entraîné un accroissement de la charge dans le domaine des procédures juridiques. Finalement, avec la réforme – surtout dans le cadre du nouveau service pénal créé en 2013 – moins de dix équivalents plein temps ont ainsi été transférés vers la division droit.

L'AFC devait introduire la nouvelle loi dans un délai très bref. Les travaux liés à la mise en œuvre avaient un impact négatif sur la motivation de certains employés de la DP TVA, du fait que le Parlement a mis la loi très rapidement en vigueur, qu'une grande partie de la nouvelle loi se fondait sur des travaux préparatoires menés par la Chambre fiduciaire (actuellement: EXPERTsuisse) et qu'elle était focalisée sur les besoins des contribuables. À l'heure actuelle, la grande majorité des employés estiment que l'influence de la réforme sur leur motivation et sur l'ambiance au travail ne pose plus aucun problème.

Forte baisse des recettes engendrées par les contrôles fiscaux déjà en 2006

La méthode des taux de la dette fiscale nette simplifie le décompte de la TVA et diminue également la charge administrative pesant sur la DP TVA. La prévision de l'AFC, selon laquelle la hausse de la limite du chiffre d'affaires prévue par la réforme allait inciter près de 16 000 contribuables à faire leur décompte selon la nouvelle méthode, ne s'est pas réalisée.



La DP TVA effectue des contrôles internes et externes. Force est de constater que les recettes de la TVA engendrées par ces contrôles avaient déjà fortement diminué en 2006, dû surtout à l'introduction de l'article visant à encourager le pragmatisme dans l'ordonnance régissant la TVA. Avec cet article, le Conseil fédéral avait répondu, déjà avant la révision législative de 2010, au souhait politique que la DP TVA cesse de percevoir des arriérés d'impôt suite à des simples vices de forme. L'intégration de ces dispositions dans la loi de 2010 n'a pratiquement pas de conséquences sur les recettes engendrées par les contrôles.

Mieux surveiller la durée des procédures juridiques

L'accélération des procédures juridiques constituait l'une des exigences centrales de la réforme 2010 de la TVA. Une mesure importante à cet effet consistait à raccourcir le délai de prescription des créances fiscales de 15 à 10 ans. Le respect de ce délai constitue un défi pour la DP TVA. Début 2015, la Commission de l'économie et des redevances du Parlement a cependant clairement rejeté une nouvelle prolongation à 15 ans.

Le réel risque de prescription dépend de nombreuses inconnues (notamment du nombre et de la complexité des litiges, de la charge de travail des tribunaux et du comportement des contribuables concernés). Actuellement, la DP TVA ne dispose que de peu de données fiables concernant la durée des procédures. Afin d'éviter que des créances fiscales ne se prescrivent, il est important de documenter et de surveiller les délais de prescription. Le CDF recommande donc à la DP TVA de compléter la surveillance des prescriptions et de faire tout son possible pour établir une statistique fiable concernant la durée des procédures.

L'activité du service pénal n'est pas assez connue

Le service pénal est chargé depuis 2013 de mener les procédures pénales. Il concentre ses efforts sur les cas suspects importants. Dans la mesure du possible, les cas d'importance faible ou moyenne sont réglés par des amendes infligées aux sociétés. À des fins préventives, le CDF recommande à l'AFC d'améliorer l'information concernant l'activité de son service pénal et de préparer une révision de la loi en vertu de laquelle les preuves rassemblées lors des contrôles pourront être utilisées dans le cadre des procédures pénales.

Le CDF conclut que la réforme de la TVA a permis d'alléger la charge administrative pesant sur les contribuables. Deux expertises confirment d'ailleurs cette conclusion. Ces allègements sont notamment dus à la simplification de la déduction de l'impôt préalable. Il n'est toutefois pas possible de mesurer leur ampleur exacte. Des comparaisons internationales montrent que la TVA est nettement plus simple en Suisse et les contribuables suisses perdent quatre à cinq fois moins de temps pour remplir leurs obligations en la matière que dans d'autres pays.

Texte original en allemand