

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1968.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à diverses dispositions d'ordre économique et financier,

Par M. André ARMENGAUD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Une tempête monétaire vient de secouer notre pays pour la seconde fois de l'année. Durant la première quinzaine de novembre, nous venons d'assister à une formidable flambée de spéculation sur le franc allumée par l'espoir d'une réévaluation du mark, entre-

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 476, 479 et in-8° 55.

Sénat : 62 (1968-1969).

Impôts. — Taxe sur les salaires - Taxe sur la valeur ajoutée (T. V. A.) - Finances locales - Viandes.

tenue par les erreurs commises par notre propre Gouvernement telles qu'une politique laxiste du crédit, l'annonce d'une majoration des droits de succession et l'aveu de déficits budgétaires jamais atteints, attisée par une crise de défiance sans précédent.

L'absence d'entraves à la circulation des capitaux a facilité non seulement les mouvements de « hot money » — les capitaux flottants qui se déplacent de pays en pays à la recherche des profits qu'engendrent les différences de taux d'escompte ou de taux de change — mais encore *une véritable hémorragie de l'épargne liquide nationale* : au rythme atteint les 14 et 15 novembre derniers, nos réserves de change auraient été épuisées en moins d'un mois s'il n'y avait pas été remédié.

Placé devant une telle situation, le Gouvernement a dû procéder à une reconversion radicale de sa politique.

Les premières mesures ont été prises par la voie réglementaire : retour à un sévère contrôle des changes, rationnement du crédit.

Dans le domaine législatif, il a décidé, d'une part, de remanier profondément le projet de budget pour 1969, de façon à ramener le découvert de 11.494 millions à 6.354 millions de francs, en usant à la fois d'économies et de recettes nouvelles et, d'autre part, de substituer la T. V. A. à la taxe sur les salaires, mesure qui fait l'objet du texte qui vous est soumis.

*
* *

La pièce centrale du projet est en effet constituée par la suppression de la taxe sur les salaires — et accessoirement de la taxe sur les viandes. — et par l'aggravation des divers taux de la T. V. A. — et parallèlement du taux de la taxe sur les opérations financières.

Le versement forfaitaire de 5 % sur les salaires — devenu taxe sur les salaires en 1966 — a été créé dans l'équivoque lors de la réforme de 1948 : pour éviter alors une augmentation des rémunérations, il avait été décidé que les salariés n'acquitteraient pas la taxe proportionnelle substituée aux anciens impôts cédulaires et que cette taxe serait mise à la charge des entreprises sous la forme du versement forfaitaire. L'institution au profit des salariés d'un crédit d'impôt de 5 % a confirmé cette thèse par la suite bien que ce crédit soit calculé sur le revenu imposable et non sur

le revenu brut. Le versement forfaitaire a plus tard été élevé à 10 % pour les salaires compris entre 30.000 F et 60.000 F, et à 16 % pour les salaires supérieurs à 60.000 F.

Dans la réforme du 6 janvier 1966 la taxe sur les salaires cessait d'être un impôt d'Etat pour être affectée à raison de 85 % aux collectivités locales en remplacement de la taxe locale et à raison de 15 % au B. A. P. S. A. La loi du 9 octobre dernier enfin en abaissait le taux de 15 %.

Cette imposition avait sans doute l'inconvénient de surcharger les coûts et de fausser la concurrence à l'intérieur du Marché commun ; elle n'existe pas en Italie ; elle a été supprimée en 1956 aux Pays-Bas (son taux était de 4 %) ; en Belgique, elle prend la forme d'une taxe provinciale et communale sur le personnel occupé assimilable à une part de notre patente et variant de 115 à 180 francs belges par salarié ; en Allemagne, le Lohnsummesteuer est un impôt communal facultatif dont le taux réel varie de 1 à 4 %. Elle présentait par contre l'intérêt d'être une imposition incitative à la productivité en ce sens qu'elle pénalisait les entreprises qui refusaient de se moderniser, à telle enseigne que lorsque le Gouvernement Wilson a voulu faire sortir l'économie britannique de sa léthargie, il a institué un impôt de même nature.

Les moins-values fiscales engendrées par la suppression de la taxe sur les salaires seront compensées — et au-delà — par des majorations des taux de la T. V. A., majorations qui, dans un souci de justice, croissent avec ces taux.

*
* *

Quels sont les buts poursuivis ? Quelles seront les conséquences de ces modifications ?

I. — SUR LE PLAN EXTERNE

L'opération s'analyse comme une modification des termes de l'échange.

En effet, à l'exportation, la taxe sur les salaires n'était pas remboursable. Elle le devient dès l'instant où elle est transformée en T. V. A. Pour un produit soumis au taux normal et vendu 100 sur le marché intérieur le remboursement sera de 19 et non plus de 16,66 ; il sera donc cédé à l'acquéreur étranger avec un rabais de 2,33. A l'inverse, les produits similaires étrangers subiront une surtaxe de même taux.

Il est ainsi créé un « *franc commercial* » de même qu'il existe désormais un « *mark commercial* » qui, lui, a été réévalué. La procédure s'apparente ainsi, les taux étaient toutefois fort différents, à l'opération GAILLARD de 1957.

Dès lors qu'il s'engage dans cette voie, le Gouvernement n'a pas épuisé toutes les possibilités d'intervention :

— actuellement, la T. V. A. ayant frappé le fuel n'est pas déductible, donc pas remboursable ; s'agissant d'une matière première industrielle très importante, il est regrettable que l'occasion n'ait pas été saisie pour éliminer cette anomalie fiscale ;

— les *charges sociales* constituent une importante marge de manœuvre dans la mesure où elles peuvent être totalement ou partiellement fiscalisées et, en définitive, elles ne sont pas de nature différente que la taxe sur les salaires.

II. — SUR LE PLAN INTERNE

A. — *L'opération aboutit à une nouvelle répartition des différents impôts et charges que l'on peut décrire de deux points de vue, juridique et économique.*

1° *Aspect juridique* : le projet entraîne, pour le budget de l'Etat :

	Millions de francs.
a) Des pertes de recettes au titre :	
— de la taxe sur les viandes.....	— 410
— de la part de la taxe sur les salaires encore affectée au budget général (taux majorés et divers)	— 915
b) Des gains de recettes au titre :	
— du retour au budget de la taxe sur les pensions. et de la taxe sur les salaires pour les non assujettis à la T. V. A.....	+ 1.000
— des majorations des taux de T. V. A.	+ 10.300
et de l'accélération du recouvrement.....	+ 400
c) Un supplément de dépense : versement aux collectivités locales du produit de la taxe sur les salaires (8.500) diminué de la taxe qu'auraient payée ces collectivités (350).....	— 8.150
	+ 2.515

2° Aspect économique :

Pour les *entreprises*, l'allégement fiscal se monte à 7.745 millions de francs. Il s'ajoutera aux 1.855 millions d'allègements contenus dans le projet de loi de finances (première étape de la disparition de la taxe sur les salaires, déductions fiscales pour investissements, diverses mesures).

Pour les *consommateurs*, diverses hypothèses sont envisagées :

— les entreprises considèrent que les allègements fiscaux constituent une compensation partielle au supplément de charges salariales que les accords de Grenelle leur ont imposé (de 12 à 13 milliards pour 1969, soit la différence entre le taux habituel de croissance de 7 % et le taux effectif de 13 %) et ne les répercutent pas dans leur prix : les consommateurs auront à supporter une ponction de 10,3 milliards qui s'ajoutera à la ponction d'un milliard et demi prévue au budget ;

— les allègements fiscaux sont intégralement répercutés dans les prix : le supplément qui sera alors demandé au consommateur se chiffrera à 2,1 milliards ;

— il est plus que probable que c'est une solution intermédiaire qui sera adoptée après arbitrage de l'Etat, maître de la politique des prix, une part des allègements étant laissée à la disposition des entreprises pour accroître leurs capacités d'auto-financement.

B. — La présente réforme fiscale est, nous l'avons vue, mise à profit pour accroître *les recettes de l'Etat* de 2.515 millions de francs et combler le déficit budgétaire d'autant.

C. — *Un nouveau dérapage des prix est inévitable*, mathématiquement d'ailleurs, puisque le produit des surcharges fiscales est supérieur au produit des impôts supprimés : le minimum de 2,1 milliards qui sera demandé aux consommateurs représentera une surtaxation imputable à la T. V. A. de l'ordre de 5 % qui correspondra à une hausse « mécanique » des prix de 1 %.

Il s'accompagnera d'une *distorsion des prix*, ceux-ci étant à la fois fonction :

— de la part des salaires contenue dans les coûts ;

— de la part de la T. V. A. contenue dans les prix,

et, de ce fait, les calculs économiques des firmes, leurs études de marchés se trouveront sérieusement perturbés.

Faute de disposer de monographies par secteur ou par produit, étant donné la hâte avec laquelle le texte doit être voté, il ne nous est pas possible de donner des exemples. Quoi qu'il en soit, les firmes grosses utilisatrices de main-d'œuvre seront favorisées, les firmes automatisées pénalisées. Les produits de consommation courante devraient n'être que peu affectés, les produits de luxe seront à coup sûr renchérissés.

D. — Quant aux *collectivités locales*, elles voient disparaître le support juridique de leur principale ressource : un nouveau principal fictif est ainsi créé.

Sans doute, sur le plan comptable, elles ne sont pas « perdantes » pour l'instant puisque leur dû est facilement identifiable à partir des déclarations fiscales des entrepreneurs concernant les salaires qu'ils versent à leurs employés.

Mais elles perdent leur indépendance fiscale pour être devenues parties prenantes au budget de l'Etat, situation à la fois inconfortable et pleine d'aléas.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A l'article premier votre Commission a observé que continueraient à être soumis à la taxe sur les salaires les personnes ou organismes versant des rémunérations, lorsque ces personnes ou organismes ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement desdites rémunérations. L'application rigoureuse de cette disposition exclurait certaines entreprises (commerce, industries agricoles et alimentaires) du bénéfice de la suppression de la taxe sur les salaires pour le mois de décembre 1968, du fait qu'elles n'ont été assujetties à la T. V. A. que depuis le 1^{er} janvier 1968, en application de la loi du 6 janvier 1966.

Votre Commission souhaiterait connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre pour éviter une telle solution qui serait à la fois inéquitable et peu logique et qui se traduirait finalement par une hausse des prix de vente desdites entreprises.

En ce qui concerne l'article 3, il convient de rappeler que la loi du 6 janvier 1966, portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et étendant le champ d'application de la T. V. A. à toutes les opérations de production et de commercialisation des biens et des services, stipule que le fait générateur de la taxe est, dans certains cas, constitué par l'encaissement. Il en est ainsi notamment des travaux et de l'ensemble des services.

C'est pour cette raison que l'article 53 de ladite loi a prévu que des décrets en Conseil d'Etat fixeraient des dispositions transitoires pour l'imposition des affaires en cours, selon la date à laquelle ces affaires auront été conclues. Dans le présent projet de loi, il serait indispensable qu'une même disposition soit adoptée, et que des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'imposition des services effectués ou des travaux ou fractions de travaux livrés avant la date d'entrée en vigueur de la loi, et pour lesquels le règlement n'est pas totalement intervenu.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous proposera au quatrième paragraphe de l'article 3.

A l'article 5 votre Commission souhaiterait avoir du Gouvernement des précisions quant aux modalités pratiques de calcul du versement compensateur de pertes de recettes qui est prévu en faveur des collectivités locales. Elle désirerait notamment savoir comment sera établi le montant de la masse salariale retenu pour le calcul fictif de la taxe sur les salaires. Ce montant sera-t-il fixé par des déclarations statistiques fournies périodiquement par les employeurs ou résultera-t-il du collationnement des déclarations annuelles auxquelles sont assujetties les entreprises pour le contrôle de l'imposition des traitements et salaires au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ? D'autre part, votre Commission souhaiterait également connaître selon quelles modalités pratiques sera calculé, pour la détermination de ce versement compensateur, le montant des exonérations de taxe sur les salaires visé au quatrième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe IV de cet article :

IV. — Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, en tant que de besoin, les dispositions transitoires nécessaires pour l'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne les modalités d'imposition des affaires en cours selon la date à laquelle elles ont été conclues.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

I. — La taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du Code général des impôts est supprimée pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} décembre 1968.

Toutefois, la taxe due au titre de l'année 1968 ne pourra être inférieure aux onze douzièmes de la taxe calculée sur la totalité des rémunérations versées au titre de ladite année.

II. — Par dérogation au I ci-dessus, la taxe sur les salaires continue d'être due, dans les conditions fixées par la législation en vigueur avant la promulgation de la présente loi :

a) Par les personnes ou organismes, à l'exception des collectivités locales et de leurs groupements, qui paient des traitements, salaires, indemnités et émoluments lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement desdites rémunérations. L'assiette de la taxe due par ces personnes ou organismes est constituée par une partie des rémunérations versées, déterminée en appliquant à l'ensemble de ces rémunérations le rapport existant, au titre de cette même année, entre le chiffre d'affaires qui n'a pas été passible de la taxe sur la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires total ;

b) Par les organismes débiteurs de pensions de retraite et par les débiteurs de pension alimentaire.

III — Les recouvrements opérés à compter du 1^{er} janvier 1969 au titre de la taxe sur les salaires visée aux I et II ci-dessus sont affectés en totalité au budget général.

IV. — Un décret en Conseil d'Etat fixera, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et notamment les modalités selon lesquelles sera déterminé le rapport défini au II - a ci-dessus ainsi que les mesures à prendre pour l'application du deuxième alinéa du I en ce qui concerne les personnes ou organismes dont l'activité s'est exercée pendant une partie seulement de l'année 1968.

Art. 2.

La taxe de circulation sur les viandes prévue à l'article 520 bis du Code général des impôts est supprimée à compter du 1^{er} décembre 1968.

Art. 3.

I. — Les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont fixés comme suit, à compter du 1^{er} décembre 1968 :

- taux réduit : 7 % ;
- taux intermédiaire : 15 % ;
- taux normal : 19 % ;
- taux majoré : 25 % ;

Toutefois, dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, ces taux sont respectivement fixés à 3,5 %, 7 %, 9 %, 12,5 %.

Les dispositions du IV de l'article 8 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 demeurent en vigueur.

II. — Pour les entreprises assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée selon le régime du forfait ;

— les forfaits afférents à l'année 1968 et non encore conclus au 30 novembre 1968 seront déterminés, pour l'ensemble de cette année, sur la base des taux en vigueur à cette date ;

— le montant des échéances afférentes à la période postérieure au 30 novembre 1968 et déterminées sur la base des taux en vigueur à cette date est majoré d'un pourcentage uniforme, qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat, compte tenu de l'augmentation des taux résultant du I ci-dessus, en décomptant ceux-ci sur la base des prix hors taxe.

Ce décret majorera dans la même proportion — sous réserve des arrondissements nécessaires — les limites de la franchise et de la décote applicables aux entreprises industrielles et commerciales, d'une part, et aux entreprises artisanales, d'autre part. Ces nouvelles limites ne seront pas applicables aux forfaits déterminés sur la base des taux en vigueur au 30 novembre 1968.

III. — Le taux de la taxe sur les activités financières est fixé à 15 % à compter du 1^{er} décembre 1968.

IV. — Des dispositions transitoires seront prises par décret en ce qui concerne les ventes conclues à prix ferme, toutes taxes comprises, et ayant fait l'objet du versement d'un acompte antérieurement au 26 novembre 1968, et dont la livraison interviendra avant le 15 janvier 1969.

Ce décret définira les conditions auxquelles ces dispositions transitoires seront subordonnées.

Art. 4.

I. — Les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée peuvent sur leur demande être autorisés, dans des conditions qui seront fixées par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, à disposer d'un délai supplémentaire de un mois pour remettre la déclaration prévue au 1 de l'article 287 du Code général des impôts.

II. — Dans le délai prévu au 1 de l'article 287 précité, ces redevables sont tenus de verser, à titre d'acompte, une somme déterminée par eux en fonction de leur chiffre d'affaires, des taxes auxquelles ils sont assujettis et des déductions auxquelles ils peuvent prétendre. Cette somme doit être au moins égale à 80 % de la somme réellement due. La différence éventuellement constatée entre la somme ainsi versée et celle effectivement due, fait l'objet soit d'une imputation sur les acomptes afférents aux mois suivants, soit d'un versement complémentaire qui doit être effectué au moment même où ces redevables déposent la déclaration de leurs affaires.

III. — Dans le cas où l'acompte déterminé selon les règles fixées au II se révèle inférieur de plus de 20 % à la somme réellement due, le redevable supporte la pénalité prévue à l'article 1727 du Code général des impôts, sans préjudice, le cas échéant, des autres pénalités applicables.

IV. — Le 2 de l'article 287 et les articles 1693 et 1785 B du Code général des impôts sont abrogés.

Art. 5.

I. — A compter du 1^{er} janvier 1969, les collectivités locales et leurs groupements reçoivent un versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires leur garantissant chaque année des recettes égales à celles qu'ils auraient perçues sous le régime antérieur à la promulgation de la présente loi.

Ce versement est constitué par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, égal à la différence entre :

— le montant que leur aurait procuré la part locale de la taxe sur les salaires telle qu'elle était fixée avant la promulgation de la présente loi ;

— et le montant des exonérations de taxe sur les salaires dont ils bénéficient en application de l'article premier - II a.

II. — La détermination du montant qu'aurait procuré aux collectivités locales et à leurs groupements la part locale de la taxe sur les salaires est assurée sur la base des déclarations souscrites par les employeurs en application de l'article 87 du Code général des impôts.

III. — Le versement représentatif de la taxe locale sur les salaires est substitué à la part locale de la taxe sur les salaires pour l'application des articles 39 à 48 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 modifiée.

Art. 6.

Les dispositions ci-dessus n'apportent aucune modification aux textes législatifs et réglementaires en vigueur non mentionnés dans la présente loi et qui se réfèrent aux taxes supprimées ou modifiées. Est notamment maintenu pour l'ensemble des traitements, salaires et pensions précédemment visés par l'article 198 du Code général des impôts, le bénéfice de la réduction égale à 5 % des sommes effectivement imposables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des dites rémunérations.

En outre, à titre transitoire, et jusqu'à la mise en application de l'article 37 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, les obligations et formalités prévues en matière de taxe de circulation sur les viandes sont maintenues en vigueur pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée, sous réserve des adaptations nécessaires ; l'inobservation de ces obligations et formalités continue d'être sanctionnée dans les conditions prévues par les textes applicables à la date du 30 novembre 1968.