

Répercussions de la TVA et de certaines réformes de la TVA
sur l'économie

par

Frank Bodmer

Economiste indépendant et chargé de cours, Université de Bâle

Etude demandée par l'Administration fédérale des contributions

Résumé en français du rapport final du 27 avril 2007.

L'auteur tient à remercier MM. Martin Daepf et Bruno Jeitziner, de l'AFC, pour leurs remarques et M. Martin Daepf pour la mise à disposition des données nécessaires.

Condensé

Introduction

Le présent rapport a pour objet de proposer une seconde étude des répercussions de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de certaines réformes de la TVA sur l'économie. Cette étude est fondée sur une simulation mathématique de l'économie suisse.

Du point de vue de l'économie, le principal problème de la TVA est la pseudo-franchise accordée à certaines branches ou, en d'autres termes, l'exclusion de certaines activités du champ de la TVA. Cette pseudo-franchise perturbe en effet fondamentalement la logique et le fonctionnement de la TVA, car elle entraîne, entre autres, le problème de la taxe occulte, qui renchérit les prestations préalables, les investissements et les exportations. C'est d'ailleurs notamment à cause de la taxe occulte que la TVA ne tend pas vers l'idéal de l'«impôt sur la consommation pur».

Objet de l'étude

Dans le cadre de la présente étude, on a simulé, d'une part, les répercussions des quatre modèles de réforme suivants:

- Une TVA à taux unique fondée sur le rapport de Peter Spori [proposition du Département fédéral des finances (DFE)]. D'après ce modèle, les prestations de santé sont soumises à la TVA et la pseudo-franchise est maintenue dans les domaines des prestations financières, des assurances, de l'Etat et des assurances sociales. D'autre part, les investissements privés dans le domaine de la construction sont toujours soumis à la TVA tandis que les loyers ne le sont pas. Afin de diminuer les frais administratifs, ce modèle propose de supprimer les taux spéciaux dans le domaine des aliments, de l'hôtellerie et des biens culturels. En raison de ce léger élargissement de l'assiette fiscale et de la suppression des taux spéciaux, le taux normal peut être abaissé à 6 % (taux unique).
- Une TVA à deux taux: un taux normal et un taux réduit pour les aliments et l'hôtellerie.
- Une TVA fondée sur l'idéal de l'«impôt sur la consommation pur» à taux unique.
- Une TVA fondée sur l'idéal de l'«impôt sur la consommation pur» à deux taux (un taux normal et un taux réduit).

On a simulé, d'autre part, huit variantes de développement. Ces variantes se fondent en fait sur les quatre modèles décrits ci-dessus, mais le taux normal a été porté à 15 % (au lieu de 6 %). Pour compenser cette augmentation de la TVA, on a prévu (pour chacun de ces modèles) deux moyens: l'abaissement des redevances sociales, d'un côté, et la réduction

des impôts sur le revenu, de l'autre. En ce qui concerne la compensation par les impôts sur le revenu, on a prévu, dans un premier temps, de réduire voire d'éliminer l'impôt fédéral direct et, dans un deuxième temps, de réduire les impôts cantonaux et communaux.

Méthode

Il faut préciser tout d'abord que l'instrument de simulation utilisé ne tient pas compte des frais d'administration de la TVA causés par la grande complexité du système actuel. Or ces frais sont importants.

Pour effectuer la simulation, on a repris l'instrument déjà utilisé pour analyser la même problématique (Bodmer 2002, 2003) et on y a introduit les données relatives à 2001, c'est-à-dire les données qui figurent sur le nouveau tableau «*Input-Output*» du *Centre for Energy Policy and Economics* (CEPE) de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich. En outre, on a utilisé les données issues de la comptabilité nationale, de l'enquête sur la consommation de 2001, de l'enquête suisse sur la population active de 2001 et, enfin, de l'enquête suisse sur la structure des salaires de 2002.

En plus de la mise à jour des données, on a apporté quatre modifications à cet instrument de simulation. Premièrement, on a développé la structure des branches de telle sorte que la pseudo-franchise puisse également être prise en compte pour les secteurs dans lesquelles seule une partie des activités est concernée par la pseudo-franchise. Deuxièmement, on a fait une séparation, en ce qui concerne les capitaux, entre les investissements dans le domaine de la construction effectués par des particuliers, d'une part, et les investissements dans le domaine de la construction et les autres placements immobiliers effectués par des entreprises, d'autre part. D'après le projet de réforme du DFF, les investissements privés dans le domaine de la construction continueront d'être imposés. Troisièmement, on a remodelisé les impôts sur le revenu afin de mieux tenir compte de leur progressivité. Pour se faire, on s'est fondé sur les taux fiscaux moyens et sur les taux fiscaux marginaux tirés des statistiques de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Quatrièmement, on a essayé d'intégrer dans la simulation une structure de la demande des ménages plus complète tenant compte de l'élasticité de la demande de plusieurs biens de consommation.

L'utilisation d'une nouvelle base de données a entraîné certains problèmes, de sorte que les résultats de la simulation ne sont pas absolument convaincants dans tous les domaines. Par rapport aux données plus anciennes (1990), les données relatives à 2001 montrent en particulier que la part des investissements financés par des amortissements a nettement augmenté. Pour cette raison (il est question ici des entreprises qui autofinancent leurs

investissements), le rôle de l'épargne privée et des intérêts est moins important dans la nouvelle simulation. Cela peut entraîner des conséquences inattendues, car l'épargne privée n'est pas influencée seulement par les intérêts, mais également par le revenu. Dans le cadre des simulations, il est donc souvent extrêmement difficile de savoir si un taux d'intérêts va augmenter ou diminuer. En outre, les changements des taux d'intérêts peuvent être très importants, ce qui peut influencer fortement sur les résultats des simulations. Il est cependant possible de contourner ce problème en admettant que le taux d'intérêts est une constante; on peut d'ailleurs justifier cette mesure en invoquant la mobilité internationale du capital.

Dans le cadre des simulations, on a imaginé, pour chaque variante de réforme, quatre scénarios fondés sur différentes hypothèses en matière de mobilité des biens et des capitaux. Ces deux aspects influent en effet fortement sur les répercussions de la TVA et de ses réformes. Lorsque la mobilité des capitaux est internationale, les taux d'intérêts suisses ne sont plus seulement influencés par les mesures politico-économiques introduites en Suisse. Là aussi, considérer ces taux comme une constante permet d'éviter le problème des variations d'intérêts importantes et aléatoires.

En ce qui concerne le développement de la TVA compensé par une réduction des impôts sur le revenu, un autre phénomène d'interdépendance joue un rôle. On peut s'attendre que le transfert de la charge fiscale du revenu vers la consommation stimule surtout positivement la croissance économique lorsqu'il stimule l'épargne et, par ricochet, les investissements. En cas de mobilité internationale des capitaux, on ne peut donc plus s'attendre à une telle stimulation de la croissance. En effet, l'éventuelle épargne excédentaire ne stimulera pas l'investissement en Suisse en raison d'intérêts plus faibles; elle sera plutôt placée à l'étranger où elle permettra de réaliser un rendement plus important. Cela génère des revenus en Suisse, certes, mais cela n'entraîne pas une augmentation significative de la production et de l'emploi.

Etant donné que la pseudo franchise de la TVA entraîne, entre autres, un renchérissement de l'imposition des exportations, l'élasticité du commerce extérieur influence aussi fortement sur les résultats des simulations. En effet, si la demande en exportations suisses réagit de manière relativement élastique par rapport au prix, les retombées négatives de la TVA sur les exportations et, donc, sur la valeur produite en Suisse sont relativement fortes. En revanche, si l'élasticité de la demande de l'étranger est peu élevée, les conséquences sur les exportations sont limitées et le rapport entre les échanges internationaux se modifie à l'avantage de la Suisse, qui touche alors un revenu réel plus important. En effet, si l'élasticité est faible, les prix des produits suisses à l'étranger peuvent augmenter relativement fortement, ce qui rend plus favorable le rapport entre les prix de

l'exportation et les prix de l'importation («*terms-of-trade*»). Cela augmente le revenu réel de la Suisse, même si les valeurs produites en Suisse n'augmentent pas.

Résultats

Avec les modèles à taux unique, la croissance générée par la réforme se situe, suivant le scénario, entre 0,3 et 0,8 % du produit intérieur brut (PIB); avec l'impôt sur la consommation pur, elle se situe entre 0,5 et 2,1 % du PIB. Le fait que les conséquences de ces modèles à taux unique soient relativement modestes n'est pas surprenant dans la mesure où les modifications proposées sont légères et ne concernent pas les plus grandes distorsions du système actuel, qui se trouvent dans le domaine des prestations financières et des assurances.

Avec les modèles à deux taux, les retombées positives sont moins importantes: selon la proposition du DFF, la croissance se situe entre 0,1 et 0,4 % du PIB; avec un impôt sur la consommation pur, elle se situe entre 0,3 et 1,7% du PIB.

Dans le cadre du modèle à deux taux tel que le propose le DFF, les retombées positives sont réduites par le fait que le taux normal reste à son ancien niveau. Les prestations préalables et les biens d'exportation sont donc imposés relativement fortement en raison de la pseudo-franchise (c'est-à-dire de la taxe occulte). Comme le montrent les effets relativement modestes des modèles à deux taux, il n'est en général pas opportun de compenser l'inégalité de l'imposition (deux taux) par une augmentation du taux normal. Toutefois, l'instrument de simulation ne permet pas de tenir compte de toutes les conséquences d'un tel échelonnement, car la demande des ménages a été modélisée sur la base d'une structure de la demande fortement simplifiée. On ne peut donc pas examiner les répercussions de différents taux dans le cadre de différentes élasticités de la demande (comme on le fait dans la théorie de l'imposition optimale des biens).

Dans le cadre des variantes de développement, on a augmenté le taux maximal de la TVA à 15 % pour les quatre modèles de réforme. On a prévu de compenser les effets de augmentation de deux manières:

Premièrement, en abaissant les redevances sociales. Avec cette mesure de compensation, les retombées sur le PIB sont faibles, voire négatives. Avec le modèle à taux unique que propose le DFF, le PIB varie, suivant le scénario, entre – 0,9 et 1,4 %. Avec l'impôt sur la consommation pur à taux unique, il varie entre – 0,3 % et 3,5 %. Avec le modèle à deux taux tel que le propose le DFF, les effets sur le PIB se situent entre – 0,8 % et 0,2 %. Enfin, avec l'impôt sur la consommation pur à deux taux, il varie entre – 0,1 % et

1,3 %. La simulation montre donc que la réforme de la TVA, si elle est compensée par un abaissement des redevances sociales, entrave tout autant, voir davantage, l'efficacité économique que les redevances sociales.

Deuxièmement, en abaissant les impôts sur le revenu. Cette mesure entraîne des effets positifs plus importants. En effet, avec le modèle à taux unique proposé par le DFF, le PIB varie entre 0,5 et 8,9 %; avec l'impôt sur la consommation pur à taux unique, il varie entre 1 et 11 %. Avec le modèle à deux taux proposé par le DFF, cette variation se situe entre 1 et 7,7 %; avec le l'impôt sur la consommation pur à deux taux, entre 1 et 7 %. Ces effets positifs sont dus, d'une part, aux effets importants des intérêts décrits ci-dessus. D'autre part, ils sont dus au fait que l'impôt fédéral direct engendre des pertes d'efficacité élevées (d'après les calculs qui ont été faits); le réduire, voire le supprimer, entraîne donc des effets positifs sur l'économie.

C'est d'ailleurs pour cette même raison que les modèles à deux taux affichent des résultats relativement bons par rapport aux modèles à taux unique: le produit des impôts à deux taux est plus faible et la compensation s'effectue donc surtout par un abaissement de l'impôt fédéral direct. Dans le cadre des modèles à taux unique, dont le produit est plus élevé, l'impôt fédéral doit être supprimé et une grande partie de la compensation s'effectue par les impôts cantonaux et communaux. Or, comme ces derniers engendrent des pertes d'efficacité moins importantes (en raison de leur progressivité moins forte) que l'impôt fédéral direct, les retombées positives de leur réduction sont donc moindres.