

Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS)

Propositions visant à améliorer l'efficacité du système
fiscal suisse

Sur mandat de l'Administration fédérale des contributions (AFC)

Résumé en français du rapport final

Résumé et conclusions

Introduction

Depuis le début des années 1990, la Suisse a connu une croissance économique moyenne inférieure à 1 %. La réforme du système fiscal est l'une des possibilités évoquées pour remédier à cette faible croissance. La présente étude du bureau Ecoplan analyse diverses réformes fiscales dans l'optique de leurs effets sur le bien-être, la croissance et la redistribution, ainsi que de leurs effets structurels. Elle vise à déterminer comment percevoir les impôts de la façon la plus efficace possible et dans le cadre de dépenses publiques données. En revanche, cette étude ne traite pas des baisses d'impôts qu'une réduction des dépenses publiques rendrait possible. L'analyse se concentre sur la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée et sur le développement de la fiscalité indirecte en lieu et place de la fiscalité directe.

Des réformes fiscalement neutres sur les recettes peuvent-elles générer des gains d'efficacité?

Les impôts prélevés réduisent d'autant les possibilités de consommation privée des contribuables. Or s'il est possible de modifier la répartition des charges allant de pair avec l'acquittement de l'impôt, l'assujettissement lui-même est inévitable pour préserver un certain niveau d'activité étatique.

Les impôts génèrent par ailleurs des charges qui dépassent les prélèvements effectués. Ces charges supplémentaires reflètent l'effet inhibiteur du fisc sur l'efficacité et la croissance. Elles dépendent curieusement du fait que des individus cherchent à limiter ou éviter l'impôt à travers leurs décisions économiques. Si par exemple un consommateur renonce à acheter une marchandise à cause de l'impôt qui la grève, il échappe certes à l'impôt, mais se prive du même coup de l'utilité que lui aurait procuré un achat exempt d'impôt.

Si l'on parvenait à réduire les charges supplémentaires de l'ensemble du système fiscal, les décisions économiques s'orienteraient davantage sur les facteurs donnés de rareté et de production (sans la distorsion due à l'impôt). Les gains d'efficacité ainsi obtenus se traduiraient peut-être par une hausse de croissance, et dans tous les cas par des gains en termes de bien-être.

Dans la pratique, il n'est pas possible d'éviter complètement les charges supplémentaires inhérentes au système fiscal. Mais en théorie, pour autant que certaines conditions soient respectées, les réformes de la fiscalité indirecte peuvent stimuler la croissance et accroître le bien-être. Cela vaut par exemple pour la suppression des pseudo-franchises (opérations exclues du champ de l'impôt) et pour une pondération plus forte des impôts indirects dans le système fiscal.

Or dans les conditions économiques que connaît la Suisse, sur la base du système fiscal en vigueur, il est difficile de déterminer si ces effets positifs se concrétiseraient, et le cas échéant dans quelle mesure. Pour en juger, il est indispensable de procéder, à l'instar de la

présente étude, à des simulations basées sur un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) adéquat.

Un système fiscal plus efficace implique-t-il un creusement des inégalités?

Outre les considérations d'efficacité qui précèdent, les réformes fiscales soulèvent des questions de redistribution. Le passage à des systèmes fiscaux davantage basés sur la consommation décharge en règle générale les générations actives, au détriment des générations plus âgées. Par ailleurs, la taxe sur la valeur ajoutée a la réputation d'être un impôt régressif, et donc de frapper plus fortement, en proportion du revenu réalisé, les ménages pauvres que les ménages aisés. Or la signification et l'ampleur de tels effets, qui diffèrent d'un pays à l'autre, restent imprécises dans le contexte suisse. Un modèle à générations imbriquées (overlapping generations model, OLG) sert ici à examiner en détail les effets redistributifs.

Réforme de la taxe sur la valeur ajoutée

Le groupe de projet ZUWACHS (Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem) a conçu divers trains de réformes, dont il s'agit d'examiner les effets en termes d'efficacité, de croissance et de redistribution. Dans le cadre de la présente étude, nous avons analysé le train de mesures «Scénarios de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée» à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées. Le statu quo (soit l'évolution sans réforme) a servi de point de comparaison, et donc il a fallu veiller à compenser les plus-values ou les moins-values résultant des réformes fiscales en ajustant les taux des autres impôts (neutralité des coûts ou concept de l'incidence différentielle).

Propositions visant à améliorer l'efficacité du système fiscal suisse

Des inefficacités peuvent être présumées partout où des faits identiques ou similaires sont traités différemment sur le plan fiscal. Dans le domaine de la TVA, on peut penser aux opérations exonérées de l'impôt, mais aussi aux taux différenciés¹ et à la déductibilité variable des prestations préalables (terme consacré: pseudo-franchises). L'impôt sur le revenu connaît lui aussi de nombreuses exceptions, p. ex. pour les gains en capital privés, les bourses, la solde, certaines prestations d'assurance ou les prestations complémentaires.

Des inefficacités apparaissent également là où des taux marginaux d'imposition élevés frappent des assiettes élastiques et, ce faisant, influencent fortement les décisions des

¹ Des différences de taux n'impliquent pas nécessairement une inefficacité, lorsque des biens dont la demande est élastique aux prix sont moins taxés que des biens inélastiques. Or pour autant qu'on puisse voir une systématique dans la différenciation actuelle des taux, ce sont des biens d'usage courant qui sont plus faiblement taxés, sur la base de considérations de politique sociale. De tels biens se caractérisent typiquement par une faible élasticité-prix de la demande.

contribuables. A ce propos, la taxe sur la valeur ajoutée possède une assiette moins élastique que la plupart des impôts directs. Autre avantage majeur, elle n'entrave pas la formation de l'épargne, à la différence de l'impôt synthétique perçu sur le revenu. Ces considérations théoriques générales laissent ainsi espérer qu'une pondération accrue de la taxe sur la valeur ajoutée par rapport à l'impôt sur le revenu réduirait, à niveau de recettes fiscales égales, les charges supplémentaires, du moins dans un cas comme la Suisse où les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont comparativement bas.

Variantes de réforme examinées

Le train de mesures «Scénarios de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée» vise à simplifier la fiscalité indirecte et à en renforcer le poids par rapport aux impôts directs. L'approche préconisée consiste à relever les taux de TVA. Le nombre de taux est réduit, afin de réduire les distorsions et d'alléger les charges administratives. Les pseudo-franchises, pour lesquelles la prestation n'est pas imposable mais où il n'est pas non plus possible de déduire l'impôt préalable, sont éliminées. Elles sont remplacées par des prestations imposées, mais avec la possibilité de déduire la totalité de l'impôt préalable.

Dans les explications qui suivent, nous visons à éclairer trois aspects, à l'aide d'une comparaison des diverses variantes de réforme (voir graphique ci-dessous):

- **Effets d'un taux de TVA unique**

Quels sont les effets à prévoir, en cas de remplacement du système actuel à trois taux, avec son taux normal (7,6 %), son taux spécial (3,6 %) et son taux réduit (2,4 %) ainsi que ses pseudo-franchises, par un système efficace à taux unique sans pseudo-franchises? L'analyse a consisté à comparer le système actuel de TVA (évolution de référence) et le système à taux unique (évolution avec taux unique de 6 %, déterminé de manière endogène). Afin d'isoler les effets spécifiques du système à taux unique, les deux variantes (référence et taux unique) doivent générer des recettes identiques.

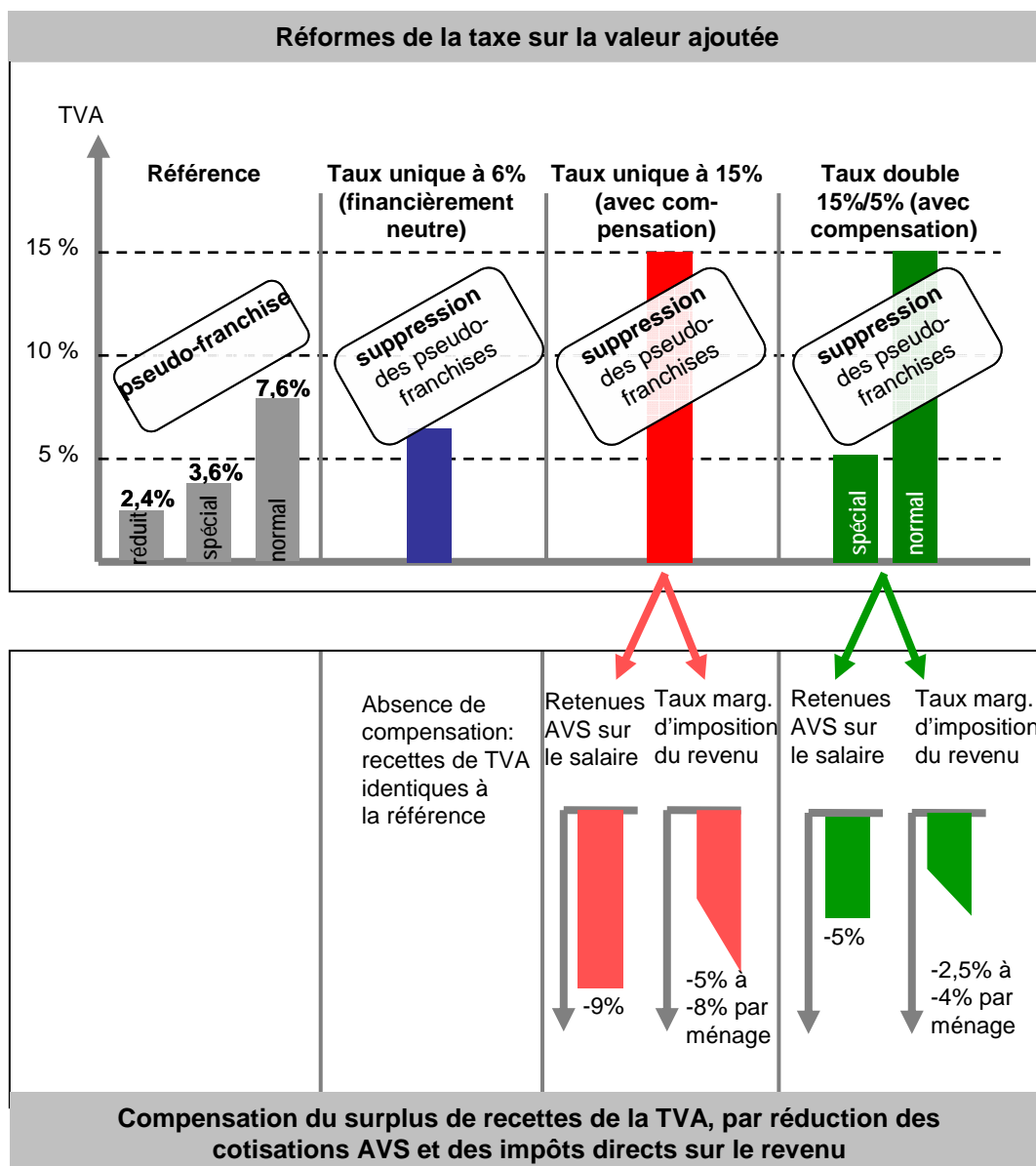
- **Effets d'une hausse de la TVA**

Quelles seraient les conséquences d'un renforcement des impôts indirects? La comparaison de deux hausses différentes de taux de TVA par rapport au système actuel a servi à analyser l'impact qu'aurait un relèvement de la TVA. Il s'agit, d'une part, du relèvement de tous les taux à 15 % (taux unique à 15 %) et, d'autre part, du relèvement du taux normal à 15 % et du taux réduit à 5 % (double taux).

- **Influence de la compensation des hausses de recettes de la TVA**

Selon toute attente, les effets d'une hausse de TVA dépendront du mode de compensation du surplus de recettes encaissées. Deux variantes de compensation sont examinées ici, soit une réduction des retenues AVS sur le salaire ou une réduction des impôts sur le revenu.

Fig. R-1: Aperçu des variantes de réforme examinées



Pour les simulations du modèle, l'année 2001 a été définie comme étant l'année de la réforme. Ce choix a été dicté par des raisons techniques. Les effets induits sont donc décalés en conséquence sur l'axe du temps, selon le moment où la réforme est introduite ou annoncée.

Effets d'un taux unique de TVA

Taux unique fixé à 6 %

Dans l'hypothèse où un taux unique abrogerait le système actuel à trois taux (taux normal, taux spécial et taux réduit) et où les pseudo-franchises seraient supprimées, le taux unique se situerait à 6 %. Ce taux unique est fixé à un niveau assez élevé étant donné le taux normal actuel de 7,6 % et, surtout, le taux spécial et le taux réduit. Il faut dire qu'avec la suppression des pseudo-franchises, la taxe occulte qui grevait les prestations préalables et les biens d'investissement disparaît elle aussi. D'où la nécessité, pour rendre la réforme fiscalement neutre, de majorer de 75 % l'imposition de la consommation totale.

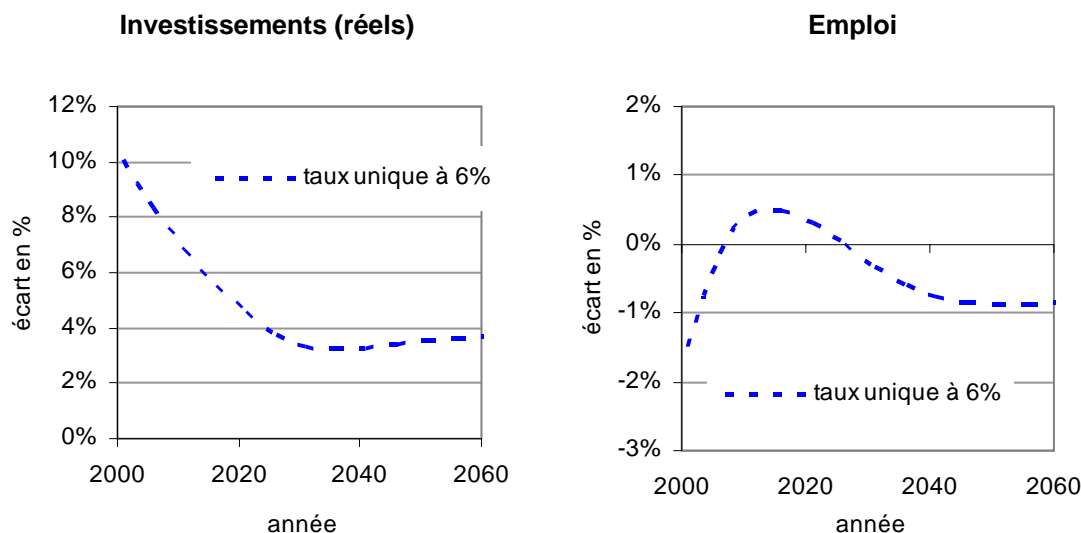
Stimulation de la croissance, impact sur l'emploi à moyen terme sans être durable

En cas d'introduction d'un taux unique à 6 %, on peut mentionner deux effets conduisant à stimuler les investissements ou l'épargne. D'une part, la suppression des pseudo-franchises réduira l'imposition des investissements (taxe occulte). Cet allègement fiscal est relativement considérable dans le régime actuel de TVA, où 43 % des recettes sont générées sur les investissements (16 %) ou les prestations préalables (27 %). Actuellement, il existe donc une taxe occulte élevée grevant les investissements et les prestations préalables, que la suppression des pseudo-franchises permettrait d'éviter. Des investissements qui n'étaient pas rentables jusqu'ici, parce qu'ils coûtaient trop cher, seront réalisés. Tant les investissements que l'épargne augmenteront. D'autre part, une imposition plus forte de la consommation servira à compenser la charge fiscale ne frappant plus les prestations préalables et les investissements. Globalement, le taux moyen de TVA situé à 3,4 % sera relevé de 2,6 points pour atteindre 6 %, soit les +75 % susmentionnés. Les ménages économiseront davantage, pour pouvoir financer la consommation devenue plus onéreuse ou la pression fiscale renforcée dans la deuxième moitié de l'existence. En principe donc, si l'on considère le taux de croissance réalisable à long terme, les incitations à investir provenant de la suppression des pseudo-franchises ainsi que la hausse de l'impôt frappant la consommation auront le même effet. Les investissements augmenteront surtout au cours des cinq premières années qui suivent la réforme, où la hausse dépassera 10 % (voir fig. R-2). Cette impulsion de croissance aura des effets positifs sur le bien-être, à long terme surtout.

A long terme, l'épargne et les investissements supplémentaires contribueront à augmenter le stock global de capital de l'économie. Ceci conduit à une production plus intensive en capital, avec à la clé des salaires plus élevés (+0,8 %) et une réduction des taux d'intérêt bruts (-0,15 point de pourcentage). Le rapport entre les prix des facteurs se modifiera au profit du facteur travail. Les salaires réels grimperont également et, à moyen terme, l'emploi progressera selon l'hypothèse d'élasticité positive de l'offre de travail. Cependant sur le long terme, cette corrélation manifeste n'implique pas que l'emploi soit plus important dans une société où les salaires réels sont élevés que dans une société dans laquelle ils le sont moins. Car l'emploi dépend aussi du rapport relatif entre les prix des facteurs. Et comme le coût du facteur travail augmentera massivement par rapport au coût du facteur capital, les entreprises auront tendance à employer moins de personnel et à privilégier une production

intensive en capital. D'où à long terme un recul de l'emploi de 0,8 %, le facteur capital s'avérant comparativement meilleur marché. Ainsi l'impulsion de croissance ne bénéficiera à l'emploi qu'à moyen terme et non à long terme.

Fig. R- 2: Investissements et emploi (variante Taux unique de 6 % par rapport à l'évolution de référence)



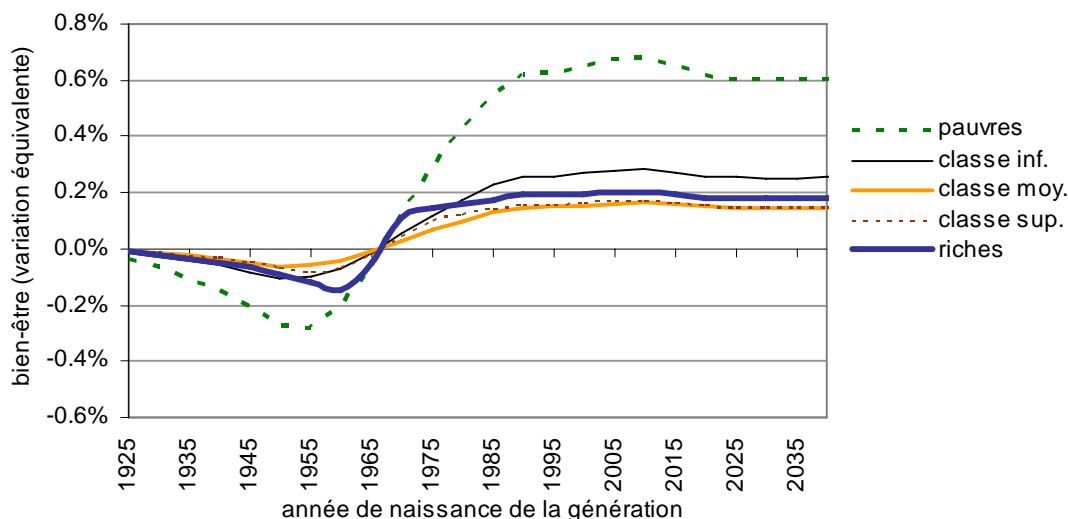
Impact positif sur l'efficacité et le bien-être

D'un point de vue macro-économique, le remplacement du système actuel à trois taux par un taux unique et la suppression des pseudo-franchises constitueraient une solution efficace.. Ils aboutiraient globalement à des gains d'efficacité et de bien-être (+0,23 % ou 1,3 milliard de francs par an), imputables à la suppression des pseudo-franchises et à l'imposition plus élevée des biens de consommation plutôt inélastiques, comme p. ex. les produits alimentaires. L'introduction d'un taux unique permet ainsi de réduire les distorsions du système fiscal actuel.

Bilan négatif pour les ménages âgés mais positif pour les jeunes ménages

Sur le plan macroéconomique, les gains de bien-être sont inégalement répartis (voir Fig-3). Toutefois l'introduction d'un taux unique ne pénalisera pas les ménages pauvres, le critère déterminant étant ici l'âge. Ainsi les ménages plus âgés (nés vers 1970 ou avant) doivent s'attendre à une perte de bien-être égale à 0,3 % de leur revenu de cycle de vie. Les jeunes ménages seront bénéficiaires nets.

Fig-3: Répartition des effets sur le bien-être entre les ménages âgés ou jeunes, pauvres ou riches (variante avec taux unique à 6 %; effet sur le bien-être, exprimé en pourcentage du revenu et en comparaison de l'évolution de référence)



Le modèle de répartition ci-dessus s'explique en premier lieu par la suppression des pseudo-franchises. Cette suppression a pour conséquence un report de la charge fiscale du secteur de la production sur les biens de consommation. En moyenne, les biens de consommation renchéiront légèrement à court et moyen terme, grevant ainsi le budget de tous les ménages. Les ménages les moins aisés, pour qui la consommation représente une part élevée de leurs dépenses, seront les plus touchés. Au niveau de la production, la réduction de la charge fiscale frappant les prestations préalables et les biens d'investissement stimulera les investissements, ce dont les jeunes générations bénéficieront à long terme, par le biais d'une croissance légèrement plus élevée. Comme le capital deviendra plus avantageux par rapport au travail, les bénéficiaires seront avant tout les ménages pour qui le revenu tiré du travail est prépondérant, soit les ménages les plus pauvres. Inversement, les ménages les plus âgés devront s'attendre à une légère hausse des prix à la consommation et ne profiteront pas, ou seulement de façon limitée, des impulsions de croissance et de l'amélioration du revenu du travail qui s'ensuit.

Bilan: La suppression des pseudo-franchises et le passage à un taux de TVA unique insuffleront des impulsions de croissance dont l'emploi bénéficiera à moyen terme, mais non à long terme. Une telle réforme améliorera l'efficacité du système fiscal. Les principaux bénéficiaires en seront les jeunes ménages tirant l'essentiel de leurs revenus du travail. La réforme examinée ici accentuera l'écart entre pauvres et riches parmi les générations plus âgées, tandis qu'elle contribuera chez les génération plus jeunes – modestement il est vrai – à une répartition plus égalitaire.

Effets d'un relèvement de la TVA

Relèvement de la TVA et compensation au niveau des impôts ou taxes directs

L'analyse effectuée du relèvement de la TVA se fonde sur deux variantes envisageables:

- taux unique de 15 % et suppression des pseudo-franchises: ce relèvement de TVA se traduit par une hausse des recettes de l'ordre de 150 % par rapport au système actuel;
- système à deux taux (taux normal à 15 %, taux réduit à 5 %) et suppression des pseudo-franchises: cette variante permet d'augmenter les recettes de la TVA de près de 80 % par rapport au système actuel.

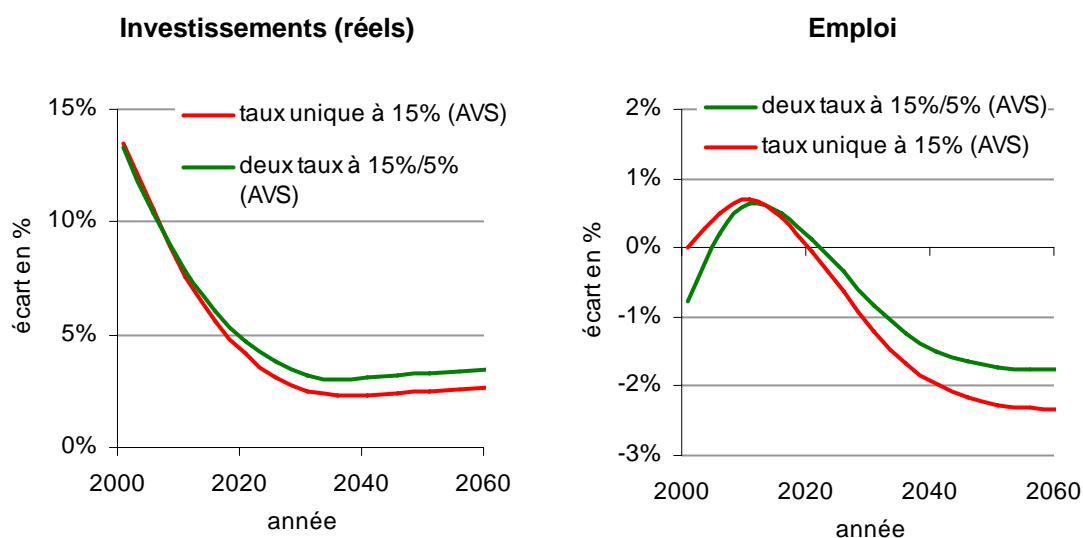
L'analyse de ce relèvement de la TVA se fonde, pour compenser les recettes supplémentaires de la TVA, sur une réduction des retenues AVS sur le salaire. La réduction serait de 9 ou 5 points de pourcentage.

Impulsion à la croissance avec impact à moyen terme sur l'emploi, puis recul de l'emploi

Après la réforme, l'activité d'investissement enregistrera une hausse relativement forte. La raison tient – comme déjà indiqué – à la suppression des pseudo-franchises. La possibilité de déduire systématiquement l'impôt préalable aboutira en moyenne à un dégrèvement des prestations préalables et des biens d'investissement. En outre, le renchérissement de la consommation lié au relèvement de la TVA aura un impact sur les investissements – via les décisions d'épargne (voir Fig. R-4). En effet, les personnes actives devront davantage épargner pour conserver leur niveau de vie habituel dans leur vieillesse. Le financement des investissements coûtera d'autant moins cher. D'où la constitution d'un stock de capital plus important, qui, à long terme, générera davantage d'investissements (investissements de remplacement) par rapport à l'évolution de référence.

L'augmentation de la main-d'œuvre les premières années (voir Fig. R-4) est le résultat espéré des impulsions de croissance et du report sur la consommation des charges fiscales qui grèvent le revenu du travail. A plus long terme, l'économie aura une production plus intensive en capital, avec à la clé un léger recul de l'emploi et une hausse des salaires réels.

Fig. R-4: Investissements et emploi (variantes avec taux unique de 15 % et avec deux taux de 15 % et 5 %, avec compensation via les retenues AVS sur le salaire, par comparaison à l'évolution de référence)



Impact positif sur l'efficacité et le bien-être

Un relèvement de la TVA et la diminution correspondante des retenues AVS sur le salaire seraient efficaces d'un point de vue macro-économique. Il en résulterait globalement un gain d'efficacité ou de bien-être (+0,48 % ou 2,7 milliards de francs pour un double taux, 0,65 % ou 3,8 milliards de francs par an pour le taux unique). Ces effets positifs sur l'efficacité s'expliquent de la manière suivante : parmi les jeunes générations, les retenues AVS sur le salaire entraînent des distorsions approximativement comparables à celles imputables à la TVA. Par contre, l'introduction de pourcentages supplémentaires de TVA équivaut, chez les générations âgées, à un impôt sur leur stock de capital accumulé et sur le revenu tiré de leurs rentes, l'un et l'autre finançant la consommation future. Et comme ces générations âgées n'échappent plus guère à une telle imposition, faute de pouvoir modifier leur offre de travail, la hausse de TVA équivaut à un «impôt forfaitaire» exempt de distorsion d'ordre économique. La taxe sur la valeur ajoutée agit ainsi sur deux tableaux, sous forme d'allègement des retenues AVS sur le salaire et comme un impôt sans distorsion sur le stock de capital et sur le revenu tiré des rentes des générations âgées. Cet effet non distorsif confère à la TVA un bilan globalement positif sur le plan de l'efficacité.

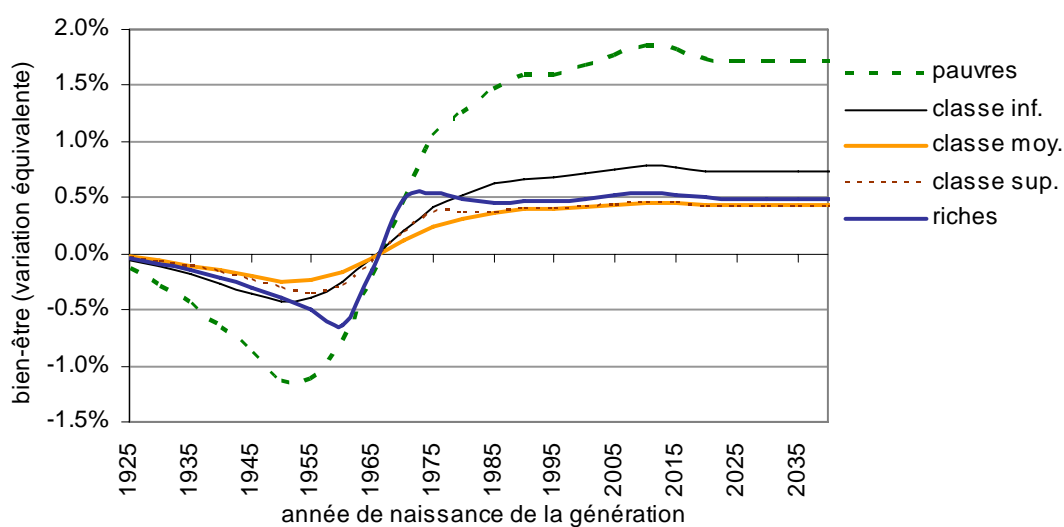
Bilan négatif pour les ménages âgés, mais positif pour les jeunes ménages

Les gains de bien-être sont avant tout inégalement répartis entre les générations (voir Fig. R-5). Les ménages plus âgés (nés jusque vers 1970) doivent s'attendre à une perte de bien-être ne dépassant pas 1,2 % de leur revenu. Les gagnants sont les ménages plus jeunes. A ce propos, la hausse de la TVA, assortie de la disparition des pseudo-franchises n'exerce

pas d'effet régressif frappant les ménages défavorisés et jeunes (voir les explications qui précèdent sur les effets du taux unique).

Dans le cas où l'ampleur du relèvement de TVA serait moindre (par exemple dans le cadre du système à double taux analysé ici), les effets de répartition seraient similaires, à ceci près qu'ils seraient moins prononcés.

Fig. R-5: Répartition des effets sur le bien-être entre les ménages âgés ou jeunes, pauvres ou riches (variante avec taux unique fixé à 15 %), compensation via les retenues AVS sur le salaire; (effet sur le bien-être exprimé en pourcentage du revenu, par comparaison à l'évolution de référence)



Bilan: Le relèvement de la TVA et la suppression des pseudo-franchises stimuleront la croissance. Quant à l'emploi, il augmentera à moyen terme, avant de se tasser à long terme. Une telle réforme permet d'améliorer l'efficacité du système fiscal. Les principaux gagnants sont les jeunes ménages tirant du travail l'essentiel de leur revenu. Le relèvement de la TVA accentuera les inégalités entre pauvres et riches au sein des générations les plus âgées. En revanche, il peut contribuer à une répartition plus égalitaire parmi les jeunes générations.

Influence de la compensation des hausses de recettes de la TVA

Compensation via les retenues AVS sur le salaire ou l'impôt sur le revenu

On s'attend à ce que les effets d'un relèvement de TVA dépendent de la façon de compenser les recettes supplémentaires de TVA. Deux variantes de compensation ont été examinées:

- réduction des retenues AVS sur le salaire;
- réduction des impôts sur le revenu.

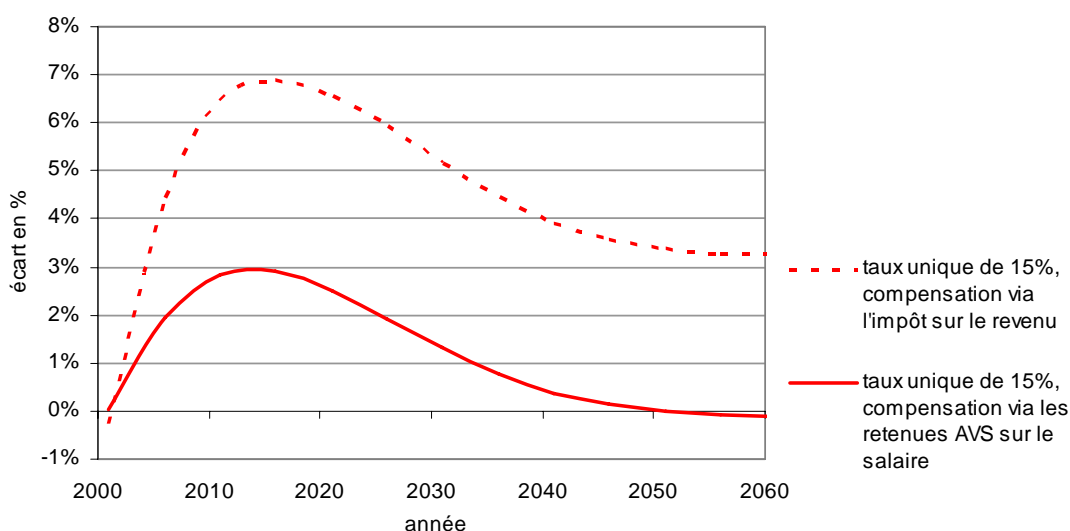
Pour analyser l'impact de la redistribution du surplus de recettes de la TVA on se base sur l'hypothèse d'un taux unique de TVA fixé à 15 %. Le surplus de recettes de la TVA permet de

réduire de 9 point de pourcentage les retenues AVS sur le salaire et de réduire d'env. 8,5 à 9,5 points de pourcentage l'impôt marginal sur le revenu.

Surplus d'activité économique en cas de compensation via les impôts sur le revenu

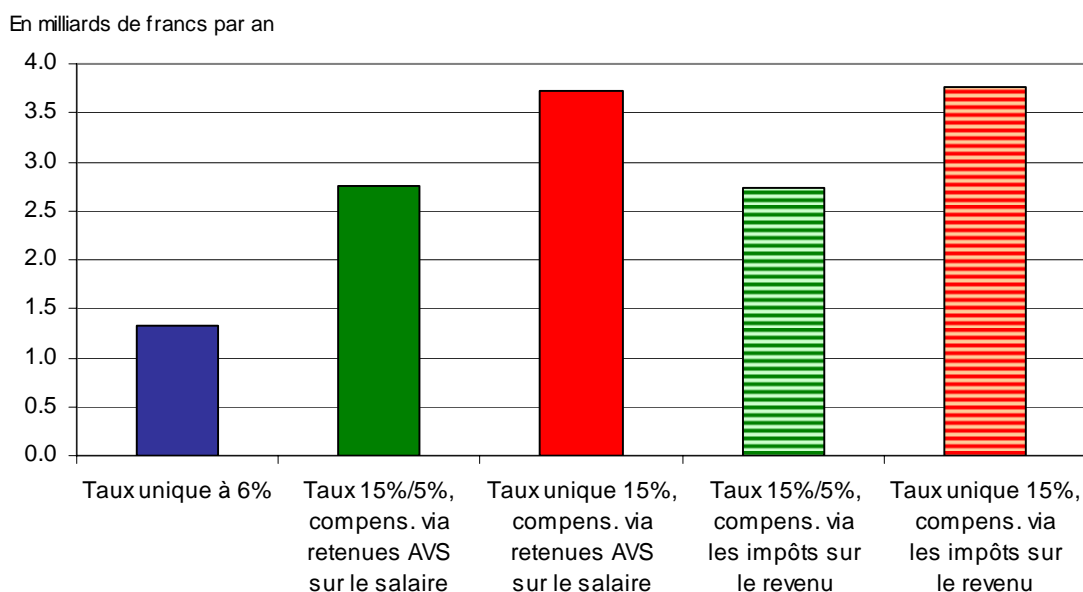
Le produit intérieur brut (PIB) sera plus élevé si la compensation des recettes supplémentaires s'opère par une réduction des impôts sur le revenu plutôt qu'au niveau des retenues AVS sur le salaire. En effet, la réduction de l'imposition du capital favorise l'accumulation de capital. Par conséquent, la compensation des recettes de la TVA via les impôts sur le revenu aura un impact plus marqué sur la croissance.

Fig. R-6: Evolution du PIB réel (variante avec taux unique à 15 %, compensation via les impôts sur le revenu et les retenues AVS sur le salaire, par rapport à l'évolution de référence)



Gains d'efficacité équivalents en cas de compensation par le biais des retenues AVS sur le salaire ou de l'impôt sur le revenu

En cas de compensation par le biais de l'impôt sur le revenu, les gains d'efficacité seront plus ou moins du même ordre que si les recettes supplémentaires générées par la TVA étaient remboursées sur les retenues AVS du salaire (0,48 % à 0,65 % ou 2,7 à 3,8 milliards de francs par an, selon le niveau auquel la TVA est relevée). Dans une optique d'efficacité, l'effet «correcteur» qu'aurait une réduction de l'imposition du capital plaide pour la compensation au niveau de l'impôt sur le revenu. Si la compensation par l'impôt sur le revenu ne s'en tire pas mieux à cet égard que celle par les retenues AVS sur le salaire, c'est que les taux marginaux d'imposition du revenu baissent moins fortement que dans le cas des retenues AVS sur le salaire. L'effet correcteur d'une réduction des retenues AVS est donc plus grand que celui d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Cependant, il convient d'ajouter que l'on pourrait envisager une compensation plus efficace encore par le biais de l'impôt sur le revenu (p. ex. en réduisant davantage le taux marginal d'imposition).

Fig. R-7: Gains de bien-être en milliards de francs/an, par variante de réforme

Des différences peu importantes au niveau des effets sur la répartition

La compensation via les retenues AVS sur le salaire ou sous forme de réduction des impôts sur le revenu n'entraîne pas de différence majeure quant à l'effet sur la répartition de la charge fiscale. Toutefois, les ménages à revenu modeste seraient légèrement plus avantagés lors d'une compensation par le biais des retenues AVS par rapport à la compensation au niveau des impôts sur le revenu.

Bilan: Dans l'optique d'une politique de répartition, il n'importe guère à long terme que la compensation des recettes supplémentaires de la TVA s'effectue par une réduction des retenues AVS sur le salaire ou par le biais des impôts sur le revenu. Les deux options s'avèrent positives du point de vue de l'efficacité. L'activité économique et donc le produit intérieur brut augmenteront toutefois davantage si la compensation s'effectue par la réduction des impôts sur le revenu plutôt qu'au niveau des retenues AVS sur le salaire.