

Rapport de l'AFC et de l'OFAS pour la séance du 27 janvier 2025

Évolution des recettes de la TVA

Mandat de la CSSS-E du 29 octobre 2024

1. Mandat

Lors de sa séance du 29 octobre 2024, la CSSS-E a chargé l'administration de mettre en lumière, dans un rapport succinct, l'évolution attendue des recettes de la TVA. Ce rapport doit également contenir une prévision pour les dix prochaines années, et préciser quelle part serait allouée à l'AVS.

2. Recettes de la TVA

Les recettes fiscales de la TVA sont comptabilisées selon les principes des créances acquises et du produit brut. Les créances brutes comprennent les recettes établies selon les décomptes des assujettis à la TVA, les débits ou crédits supplémentaires de l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'impôt sur les importations perçu par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Les créances nettes sont obtenues en déduisant les pertes sur débiteurs. Les recettes des amendes ainsi que des intérêts moratoires et rémunérateurs sont comptabilisées non pas dans les recettes fiscales, mais à part. Cependant, les pertes sur débiteurs, les amendes et les intérêts sont également déterminants pour les affectations.

Les explications ci-dessous présentent la méthode d'estimation et l'évolution des recettes fiscales (ci-après également appelées « recettes », par souci de simplification).

3. Brève description de la méthode d'estimation des recettes de la TVA

3.1 Méthode de base

La TVA impose la consommation finale intérieure du pays, si bien qu'on la qualifie parfois d'impôt sur la consommation. Les recettes de la TVA sont donc étroitement liées à la macroéconomie, dont l'évolution se mesure en termes de produit intérieur brut (PIB), éprouvé par le passé comme étant le meilleur indicateur pour estimer des recettes. C'est pourquoi les recettes de la TVA sont estimées, à partir de celles de l'année précédente, sur la base du taux de croissance prévu du PIB nominal corrigé des événements sportifs¹. La croissance attendue du PIB se fonde à cet égard sur les prévisions conjoncturelles établies par le groupe d'experts de la Confédération pour l'année en cours et l'année

¹ Comme plusieurs fédérations sportives internationales importantes ont leur siège en Suisse, le PIB suisse est fortement influencé par les événements sportifs cycliques (comme la Coupe du monde de football) qui gravitent autour d'elles. Pour satisfaire aux exigences de l'analyse conjoncturelle, la croissance du PIB est corrigée de l'impact de ces événements sportifs. De plus amples explications sont fournies (uniquement en allemand) sur la page Internet https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Wirtschaft/Wirtschaftslage/VIP%20Quartalssch%C3%A4tzungen/sporteventbereinigung.pdf.download.pdf/sporteventbereinigung_d.pdf.

suivante (2024/2025), ainsi que sur les prévisions à moyen terme du SECO pour les années suivantes (2026-2032).

3.2 Facteurs exceptionnels

En outre, des facteurs exceptionnels sont aussi pris en compte. Il s'agit là d'éléments particuliers qui ne sont pas représentés dans les prévisions de l'évolution du PIB. En voici quelques exemples :

- Modifications de la législation sur la TVA, telles qu'une adaptation de la base de calcul de cet impôt (par ex. addition ou suppression d'une exonération de l'impôt), ou modification des taux d'imposition (augmentation ou réduction, ou encore suppression d'un taux). Lors de l'estimation des conséquences financières à prendre en considération, on tient notamment compte du fait qu'en général, pour des raisons de technique de décompte, ces conséquences ne se manifestent pleinement qu'après un certain temps (décalage).
- Changements de pratique ayant des répercussions d'une certaine importance, par exemple à la suite d'arrêts du Tribunal fédéral².
- Adaptations législatives ne concernant pas directement la TVA, à l'instar de la suppression des droits de douane sur les produits industriels, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.
- Conséquences d'événements économiques importants qui ne sont pas couverts par les prévisions relatives à l'évolution du PIB. À titre d'exemple, l'effondrement de l'impôt sur les importations, en janvier 2015, provoqué par l'abandon de la stratégie de la Banque nationale suisse consistant à maintenir l'euro à un cours plancher, n'avait pu être compensé que l'année suivante par l'augmentation des recettes de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse³.
- Une autre catégorie potentielle de facteurs exceptionnels concerne les ajustements dans l'établissement des comptes de la Confédération, comme ceux introduits, en 2016, dans l'enregistrement des créances ouvertes en fin d'année, qui résultaient d'estimations liées à la non-remise des décomptes de la TVA⁴.

4. Moment opportun de l'estimation

En règle générale, les estimations sont effectuées lors de l'établissement du budget et du plan financier ou des perspectives à moyen terme de la Confédération. Une première estimation a lieu en janvier, une fois que le résultat des comptes de l'année précédente est disponible. La première mise à jour des estimations est réalisée début mai, une seconde mi-juin. Si nécessaire, d'autres sont effectuées en cours d'année, ou à la demande de l'Administration fédérale des finances (AFF).

En outre, des projections du probable résultat annuel pour l'année en cours sont établies au 30 juin puis au 30 septembre de chaque année.

² On peut citer, par exemple, deux arrêts du Tribunal fédéral selon lesquels les flux financiers entre les services d'une même collectivité publique, ou entre un service et le « pouvoir public » auquel il est rattaché, ne constituent pas des subventions, ni une autre contribution de droit public entraînant une réduction de l'impôt préalable (ATF 149 II 43 et arrêt du Tribunal fédéral 9C_736/2022 du 3.4.2023).

³ Cette décision de la BNS a entraîné une baisse des prix à l'importation et une diminution correspondante des recettes de l'impôt sur les importations. Comme les entreprises peuvent déduire une grande partie de cet impôt, dans leurs décomptes avec l'AFC, au titre de l'impôt préalable soumis à la TVA, la diminution des recettes de l'impôt sur les importations a généralement été compensée par une augmentation de celles de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. Cependant, en raison de la périodicité des décomptes, la compensation n'a eu lieu qu'avec un décalage de plusieurs mois, et l'écriture correspondante n'a donc pas été passée en intégralité en 2015.

⁴ Cette adaptation découlait de la mise en œuvre d'une recommandation du Contrôle fédéral des finances, selon laquelle la partie des créances ouvertes dont le règlement est jugé improbable sur la base de valeurs historiques (probabilité inférieure à 50 %) doit être contre-passée au débit du compte correspondant.

5. Recettes estimatives de la TVA 2024-2034

L'évolution des recettes de la TVA est présentée ci-dessous, sur la base des estimations pour l'année en cours et les dix années à venir. Elle montre également quelle part de la croissance prévue est liée à l'évolution économique attendue et laquelle est due à des facteurs exceptionnels.

Les valeurs indiquées pour 2024 à 2028 correspondent aux estimations faites en juin 2024 lors de l'établissement du budget 2025 et du plan financier 2026-2028. En conséquence, elles reposent sur les hypothèses formulées à l'époque. Elles tiennent certes compte de la suppression du taux spécial pour les prestations d'hébergement à la fin 2027, mais pas des recettes supplémentaires d'une éventuelle augmentation du taux d'imposition pour financer la 13^e rente AVS. Les estimations 2029-2034 se fondent sur l'actualisation de l'estimation 2028, moyennant une croissance nominale attendue de 2,5 % par an (somme de la croissance réelle de 1,5 % et du renchérissement, qui s'élève à 1,0 %), et ce, compte tenu de l'expiration, fin 2030, du pour-mille de TVA temporaire dévolu au financement de l'infrastructure ferroviaire. Les estimations de recettes de la TVA seront réactualisées début 2025 (sur la base des recettes 2024 et des nouvelles valeurs de référence de l'économie nationale).

Recettes fiscales liées à la TVA (en millions de francs)

Désignation	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Total des recettes fiscales liées à la TVA	26'830	27'870	28'660	29'400	30'320	31'160	31'940	32'390	33'100	33'930	34'780
Croissance des recettes, par année		3.9%	2.8%	2.6%	3.1%	2.8%	2.5%	1.4%	2.2%	2.5%	2.5%
Prévisions de développement économique *		2.8%	2.9%	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
Effets des facteurs spéciaux		1.1%	-0.1%	0.0%	0.6%	0.3%	0.0%	-1.1%	-0.3%	0.0%	0.0%

* Prévisions de croissance du PIB nominal, corrigé des événements sportifs: pour 2025, selon les prévisions du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles (SECO, 17 juin 2024), pour 2026-2028 selon les prévisions à moyen terme du SECO (juin 2024), pour 2029-2034, 2,5 % par année. (en accord avec l'AFF, novembre 2024).

Le calcul des apports destinés au Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ainsi qu'aux financements spéciaux pour l'AVS et l'assurance-maladie, quant à lui, se fonde sur les recettes de la TVA majorées des amendes et des intérêts moratoires, mais diminuées des intérêts rémunératoires et des pertes sur débiteurs.

Ressources liées à la TVA effectivement disponibles pour financer les tâches * (en millions de francs)

Composants individuels arrondis (au million de francs)

Désignation	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Total des recettes effectivement disponibles *	26'752	27'831	28'621	29'359	30'268	31'123	31'890	32'356	33'074	33'902	34'750
Répartition											
au Fonds AVS (% AVS 1999 + 0,4% de point, réforme AVS 21):	4'378	4'793	4'932	5'062	5'220	5'363	5'501	5'639	5'781	5'926	6'070
au FIF (pour mille FAIF, durée indéterminée et déterminée):	748	768	788	808	828	848	868	888	908	928	948
aux ressources générales de la Conféd. (95% TVA, sans AVS ni FAIF):	20'548	21'161	21'752	22'311	23'011	23'663	24'237	24'874	25'494	26'138	26'782
à l'assurance-maladie, 5% (5% de la TVA, sans AVS ni FAIF):	1'078	1'109	1'149	1'178	1'209	1'249	1'284	1'304	1'340	1'369	1'419

* Recettes fiscales de la TVA + amendes + intérêts moratoires TVA ./ intérêts rémunératoires ./ pertes sur débiteurs TVA

Remarque :

Les recettes estimatives pour le budget, le plan financier et les perspectives à moyen terme ne sont pas nécessairement identiques aux estimations de l'OFAS concernant la TVA, ces dernières étant élaborées lors de l'établissement des perspectives financières de l'AVS. S'agissant des projections de recettes de la TVA pour 2024 à 2028, l'OFAS utilise les prévisions de l'AFC de juin 2024. Pour les années 2029 à 2040, l'OFAS part du principe que les recettes de la TVA évolueront au même rythme que la masse salariale.

À partir de 2025, l'OFAS utilisera un autre modèle pour estimer la croissance des recettes de la TVA. Pour les années postérieures aux projections de l'AFC, l'OFAS estimera les recettes de la TVA sur la base des prévisions du SECO concernant le PIB nominal.