



Les principes de l'impôt

Comment s'accommoder au mieux d'un mal nécessaire

Ruud De Mooij et Michael Keen

L EST difficile d'imaginer quelque chose qui n'ait pas été taxé à un moment donné par les pouvoirs publics. Les cartes à jouer, l'urine, les cheminées, les esclaves, les minorités religieuses et les fenêtres, tout cela a un jour ou l'autre attiré l'attention du fisc. De nos jours, ce sont l'impôt sur le revenu, la TVA et les taxes sur les cigarettes qui, à nos yeux, rapportent l'essentiel des recettes publiques. Mais les principes de base pour comprendre et évaluer les impôts, quels qu'ils soient, sont très similaires. Nous allons les passer en revue dans ce premier article, et nous les appliquerons à l'étude de certains sujets qui font actuellement débat dans un second article qui paraîtra dans l'édition de mars 2015 de *F&D*.

L'Organisation de coopération et de développement économiques définit l'impôt comme un «versement obligatoire et sans contrepartie à l'État». Autrement dit, le citoyen doit payer et ne reçoit rien en échange, du moins directement. (Il se peut qu'il bénéficie des dépenses publiques que son argent contribue à financer, mais, si ce n'est pas le cas, tant pis.)

Il faut savoir, cependant, que beaucoup d'instruments qui ne sont pas des impôts au sens juridique ont des effets semblables. Les contributions sociales sont un exemple de choix. Ce sont des cotisations assises sur la rémunération du salarié ou le chiffre d'affaires d'une entreprise qui ouvrent droit à une pension ou à quelque autre prestation sociale. Ce ne sont pas des impôts au sens strict, du fait de cet avantage personnel. Mais la relation actuarielle entre les cotisations et leurs compensations est souvent loin d'être équitable, et l'horizon des prestations attendues si lointain qu'elles ont sans doute un effet très semblable à celui d'un impôt direct.

Fiscalité efficace

L'impôt est un transfert de ressources du secteur privé au secteur public et inflige donc implacablement une perte réelle au secteur privé, abstraction faite de l'effet bénéfique de ce que les recettes de l'État servent à financer. Mais la plupart des impôts sont encore plus nocifs, car ils creusent l'écart entre le prix que l'acheteur paie pour ce qu'il acquiert et la somme qui revient au vendeur — ce qui peut empêcher une transaction avantageuse de part et d'autre. La taxation du revenu du travail, par exemple, signifie qu'il en coûte plus cher à l'employeur d'embaucher quelqu'un que ce que l'employé reçoit. Le travailleur peut accepter un emploi qui

rapporte (au moins) 100 dollars et le patron être prêt à verser cette somme (et pas plus), mais la contribution salariale va empêcher la réalisation de cette transaction. Cette perte de bien-être due à l'impôt, en sus du transfert direct de ressources réelles hors du secteur privé, est ce qu'il est convenu d'appeler l'*effet d'aubaine* (ou *poids mort*), et c'est ce que les économistes ont à l'esprit lorsqu'ils parlent de *distorsions* fiscales. (Dans l'exemple retenu, aucun impôt n'est versé, puisque le travailleur n'est pas embauché, mais l'effet d'aubaine est tout de même avéré.)

La fiscalité efficace vise à réduire autant que possible ces pertes, dont le montant dépend de deux facteurs principaux. Primo, *plus l'assiette fiscale est réactive à l'impôt, plus les pertes sont plus*

Les incitations fiscales qui visent à encourager des activités données sont bien souvent des prétextes pour frauder le fisc.

élevées. Supposons, par exemple, que la demande de main-d'œuvre est tout à fait inélastique, ce qui signifie que le patron est prêt à payer n'importe quel prix pour les services de l'employé. Pour reprendre notre exemple, si le taux de l'impôt est de 20 %, le salaire de l'employé serait de 100 dollars, mais l'employeur débourserait 120 dollars. L'employé étant embauché, il n'y a pas de distorsion. Mais, lorsqu'une des parties peut opter pour une autre possibilité que la transaction imposable, des distorsions apparaissent, et plus il est facile d'exercer cette option, plus le jeu est faussé. Et cela se vérifie (moyennant quelques autres présupposés), que l'impôt affecte des décisions d'embauche ou des décisions ayant pour but l'évasion ou la fraude fiscale. Secundo, *la perte augmente plus que proportionnellement au niveau du taux d'imposition*. La hausse du taux de l'impôt ajoute une distorsion, qui est plus nocive lorsqu'il y a déjà une distorsion fiscale.

Il en découle deux règles pour que la politique fiscale soit efficace : taxer à un taux plus élevé les choses dont l'offre ou la demande est inélastique et taxer autant de choses que possible pour maintenir les taux d'imposition bas. Ces deux principes

demandent à être nuancés, car, dans certains cas, ces règles générales peuvent avoir des conséquences fâcheuses.

La taxation d'un bien dont la demande est inélastique, par exemple, n'influe guère sur la demande de ce bien, mais il reste moins à dépenser pour d'autres biens, ce qui peut provoquer de grands changements sur d'autres marchés (ce sujet sera développé en mars).

La règle qui veut que l'assiette fiscale soit aussi large que possible doit, quant à elle, être tempérée par un des principes les plus fondamentaux des finances publiques : il ne faut pas taxer les transactions entre les entreprises. Pourquoi? Parce que cela crée un écart entre les prix d'achat et de vente des produits intermédiaires, qui incite les entreprises à choisir des produits différents de ceux qu'ils achèteraient en l'absence de taxes. Du coup, les entreprises produisent moins qu'elles ne le pourraient. L'élargissement de l'assiette fiscale par l'inclusion des transactions intermédiaires peut donc être très nuisible pour l'efficacité économique. Par exemple, un impôt sur le chiffre d'affaires — perçu sur toutes les transactions, y compris les ventes d'entreprises à entreprises — aurait une assiette fiscale bien plus large qu'un impôt sur la consommation finale (tel que la TVA) et pourrait rapporter autant de recettes avec un taux plus bas. Mais il causerait aussi beaucoup plus de distorsions.

Il faut aussi tenir compte des externalités — qui ont des effets (bons ou mauvais) sur ceux qui ne prennent pas part aux décisions. Les atteintes à l'environnement, comme le réchauffement climatique, sont un bon exemple. Elles peuvent appeler une taxe *correctrice*. Cette taxe pigouvienne (du nom de l'économiste Arthur C. Pigou, qui en a proposé le principe) vise à infléchir les comportements dans la direction souhaitée, y compris, si nécessaire, les actions des entreprises — tout en utilisant bien entendu à bon escient les recettes ainsi dégagées. (Voir «Qu'entend-on par externalités?» dans l'édition de décembre 2010 de *F&D*.)

Incidence et partage de la charge fiscale

La personne qui supporte en définitive la charge réelle de l'impôt n'est pas forcément celle qui, de par la loi, doit l'acquitter. Par exemple, dans notre exemple, lorsque la demande de main-d'œuvre était parfaitement fixe, la perte de 20 dollars était encourue par l'employeur, et non le travailleur — et ce serait vrai, quel que soit celui des deux qui doit verser la taxe à l'État. Cela illustre aussi le principe général selon lequel la charge de l'impôt — son *incidence* effective — tombe plus lourdement sur la partie à la transaction la moins élastique, c'est-à-dire celle pour qui il est plus difficile de renoncer à l'activité taxée.

Ces implications sont souvent négligées. Prenons l'indignation que soulève actuellement le faible montant d'impôts que payent nombre de sociétés multinationales. Les sociétés ne sont pas des personnes, et seules les personnes réelles — actionnaires, travailleurs, clients — peuvent payer des impôts. Le débat sur les taux d'imposition des sociétés a peu de sens à moins qu'on se demande qui est vraiment gagnant quand les taux effectifs sont bas.

L'équité fiscale est toujours un enjeu majeur, avec deux grandes dimensions. L'*équité verticale* concerne le traitement de ceux qui ont des revenus différents. L'impact du système fiscal sur cette dimension dépend de sa *progressivité*, c'est-à-dire de la rapidité avec laquelle la part du revenu prélevée par les hausses d'impôt

augmente avec le niveau de revenu. L'*équité horizontale* veut que tous ceux qui sont identiques à tous les égards pertinents soient traités de la même manière.

Ces concepts sont moins limpides qu'il n'y paraît. Les gens ont manifestement des avis différents quant au degré approprié de progressivité. Mais ils peuvent aussi avoir d'autres sujets de désaccord, certains estimant, par exemple, qu'il faut évaluer la progressivité en fonction du revenu annuel — période bien arbitraire —, d'autres en fonction du revenu de toute une vie. Une taxe à la consommation peut paraître régressive par rapport au revenu annuel, mais moins par rapport à la dépense, qui est un meilleur indicateur du revenu d'un individu sur toute une vie.

Et l'idée de l'équité horizontale peut ne pas sembler discutable, mais que signifie «identiques» à cette fin? Est-il acceptable de différencier l'imposition en fonction de l'âge, du statut matrimonial, des régions, du sexe ou de la taille? Et que dire de la différenciation implicite? Est-il inéquitable de taxer lourdement la lotion après-rasage, consommée très majoritairement par les hommes?

Collecte de l'impôt

La ligne qui sépare la *fraude fiscale* (illégal) de l'*évasion fiscale* (légale) n'est pas aussi claire qu'on peut le croire — il y a des juristes grassement payés qui passent beaucoup de temps à tester cette distinction. L'une et l'autre ont beaucoup d'importance pour tous les pays. Ce qui est en jeu est la conception et l'application de l'impôt. Les incitations fiscales qui visent à encourager des activités données sont bien souvent des prétextes pour frauder le fisc.

Les administrations fiscales sont sur la ligne de front de la guerre contre le non-paiement de l'impôt. Il est facile de simplifier l'existence de ceux qui souhaitent acquitter ce qu'ils doivent en rédigeant une réglementation aisée à comprendre (encore qu'il soit difficile de concevoir un système fiscal simple, à cause du nombre d'objectifs et de situations à prendre en compte) et à consulter. (La réglementation établie par l'empereur romain Caligula n'était affichée qu'en petits caractères et à des endroits peu pratiques.) Au fond, l'astuce pour le fisc consiste à faire en sorte que la probabilité de détection des fraudes — et les pénalités *ad hoc* — soit suffisamment élevée pour encourager les contribuables à payer leurs impôts tout en insistant sur le fait que les règles sont dans l'intérêt général et largement respectées. Une bonne administration fiscale doit faire tout cela tout en réduisant autant que possible ses propres dépenses (*coût administratif*) et celles qu'occasionnent les contribuables (*lutte contre la fraude*).

Il arrive que les divers objectifs évoqués convergent — par exemple lorsqu'on remplace des droits d'importation par une taxe à la consommation au même taux. Au bout du compte, le prix des produits importés est le même pour les consommateurs, mais les recettes publiques augmentent (parce que la taxe est désormais prélevée sur les ventes intérieures), et cela rend l'économie plus efficace parce que le protectionnisme est battu en brèche. Mais cela se produit rarement. Les véritables problèmes se posent en cas d'objectifs fiscaux divergents — cas de figure que nous examinerons en mars prochain. ■

Ruud De Mooij est Chef de division adjoint et Michael Keen Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI.