



## La fiscalité en pratique

### Concevoir un système fiscal juste et efficient est compliqué

Ruud De Mooij et Michael Keen

**L**A POLITIQUE fiscale repose souvent sur des règles empiriques, qui peuvent être remarquablement efficaces, mais parfois aussi dangereusement trompeuses.

Selon l'adage, «une vieille taxe est une bonne taxe». C'est peut-être vrai pour, disons, l'impôt foncier. Mais les taxes sur les fenêtres ou sur les barbes n'ont plus cours depuis longtemps, les droits d'importation sont en recul, tandis que de nouveaux prélèvements se développent, comme la taxe sur la valeur ajoutée. Un bon slogan ne suffit donc pas pour élaborer un système fiscal performant.

Après avoir vu les principes de base de la taxation (voir «L'ABC de l'économie» dans l'édition de décembre 2014 de *F&D*), nous les examinons ici à la lumière de certains grands débats actuels sur la politique fiscale.

#### Revenu des personnes physiques

Le principal intérêt de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est de taxer les individus en fonction de leur capacité contributive, les montants perçus progressant avec les revenus. L'inconvénient est que l'État ne peut pas savoir avec certitude si un revenu élevé est le résultat du talent ou de la chance, sur lesquels la fiscalité n'agira pas, ou s'il est le fruit d'un travail acharné et d'un esprit créatif, que l'impôt peut décourager. Taxer le revenu peut non seulement dissuader l'effort (pas simplement la durée de travail, également l'activité entrepreneuriale, l'ambition professionnelle, etc.), mais aussi favoriser l'évasion et la fraude fiscales.

L'impôt sur le revenu des particuliers doit donc résoudre un arbitrage fondamental entre l'efficacité et une progressivité nécessaire au nom de l'équité. Tout le monde n'ayant pas la même vision de ce qui est équitable, il n'y aura jamais de consensus universel au sujet du meilleur régime fiscal. Néanmoins, une réflexion théorique rigoureuse et l'expérience mettent en lumière certains aspects essentiels.

Par exemple, il faut prendre en compte non seulement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais aussi toutes les mesures de soutien du revenu, par exemple le crédit d'impôt sur les revenus du travail que les États-Unis accordent aux travailleurs à bas salaire et dont le montant décroît progressivement quand le revenu augmente. Le soutien du revenu est simplement une taxation négative : supprimé quand le revenu progresse, il s'apparente donc à un impôt sur le surcroît de revenu.

De fait, il est très tentant de subventionner les travailleurs à bas salaire, car leur volonté de travailler est particulièrement sensible à la fiscalité, et il est moins cher de garantir leur bien-être quand ils occupent un emploi. Mais, comme le taux d'imposition *moyen* au bas de l'échelle est généralement négatif, le taux *marginal* effectif (impôt additionnel payé ou prestation non versée quand le revenu augmente d'un dollar) devrait être positif. Sinon, la subvention couvrirait tous les contribuables, y compris ceux qui n'en ont pas besoin. Restreindre les mesures de soutien du revenu aux plus pauvres limite le coût du subventionnement et peut être compatible avec une redistribution efficiente, même si cela induit des taux marginaux effectifs élevés pour les plus pauvres.

La bonne formule fiscale à adopter pour les tranches supérieures a toujours fait débat. Pour beaucoup, les plus aisés pourraient être imposés à des taux marginaux de 60 %, voire plus, sans qu'ils ne réduisent leur effort et sans que l'évasion ou la fraude ne soit assez importante pour faire baisser le montant de l'impôt qu'ils acquittent. Mais les riches souffriraient, ce qui n'est sans doute pas sans incidence sur le bien-être social général. En outre, certains analystes sont persuadés que les calculs aboutissant au taux marginal optimal ne reflètent pas les effets négatifs sur l'entrepreneuriat.

Globalement, en termes qualitatifs, la courbe du taux marginal optimal devrait décrire un U : élevé au départ pour compenser le soutien accordé aux plus pauvres, le taux diminue afin de rester incitatif pour les classes moyennes et remonte ensuite pour garantir des recettes sur le revenu des plus nantis. Cela contredit l'idée selon laquelle le taux marginal devrait toujours augmenter avec le revenu, mais corrobore l'idée plus simple que le taux *moyen* devrait augmenter avec le revenu. Mais on peut encore très largement débattre de la forme précise du U.

#### Le casse-tête des revenus du capital

Dans la plupart des pays, les revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values) concernent essentiellement les classes aisées. Taxer lourdement ces revenus (ou le patrimoine qui les génère) est donc souvent considéré comme un bon moyen de corriger les inégalités. Mais la théorie offre d'autres éclairages sur la question.

Les revenus du capital permettent une consommation future. Les taxer augmente le coût présent du manque-à-consommer. Les individus prudents qui préfèrent différer leur consommation

(ou la transférer à leurs héritiers) seront plus taxés que les autres. Certains y voient une violation du principe d'équité horizontale (traitement identique des contribuables identiques à tous égards), dans la mesure où les préférences temporelles ne sont pas un critère légitime de différenciation des cotisations fiscales. De plus, en décourageant l'épargne, la taxation des revenus du capital peut créer des pertes d'efficacité assez lourdes (liées au transfert de ressources hors du secteur privé).

Tout ce que cela implique suscite un débat intense entre spécialistes des finances publiques. Pour les uns, ces impôts faussent les comportements au point que le meilleur taux serait de zéro, la redistribution étant mieux assurée par un impôt progressif sur les seuls revenus du travail. Pour les autres, majoritaires depuis bon nombre d'années, les revenus du travail et du capital devraient être taxés à égalité. Aucune de ces deux positions ne s'appuie sur des bases théoriques vraiment solides. En revanche, il devient clair que le bon taux d'impôt sur les revenus du capital, sans être de zéro, pourrait bien ne pas être le même que celui des revenus du travail, ne serait-ce qu'en raison de la mobilité internationale supérieure du capital qui fait qu'il est plus difficile de le taxer sans effet d'éviction à l'étranger. De nombreux pays recourent actuellement à une forme ou une autre d'*imposition différenciée des revenus*, ceux du capital étant frappés d'un taux relativement faible.

### Impôt sur les sociétés : controverses

La notion d'*incidence de l'impôt*, c'est-à-dire la question de savoir qui supporte *in fine* la charge fiscale, est essentielle en matière d'imposition des entreprises et peut conduire au constat surprenant que l'essentiel de la charge pèse parfois sur les travailleurs. Prenons une économie de petite taille par rapport aux marchés mondiaux des capitaux et qui doit donc s'accommoder du taux de rendement de l'investissement *après* impôt : les investisseurs de ce pays placeront leurs capitaux à l'étranger s'ils gagnent moins que ce taux. Si ce pays taxe les rendements, le taux de rendement *avant* impôt devra augmenter assez pour que le rendement après impôt reste inchangé. Une sortie de capitaux est donc nécessaire. Mais cette sortie se traduit par un ratio capital/travail intérieur plus faible, qui pèse sur la productivité du travail et, par ricochet, sur les salaires. Ce sont alors les travailleurs, et non les actionnaires, qui supportent la charge réelle de l'impôt sur les sociétés. Comme il est plus efficient de taxer les travailleurs directement plutôt que par l'impôt sur les sociétés, le taux optimal d'imposition des sociétés est donc de zéro dans une économie de ce type.

Certaines conditions importantes doivent cependant être réunies.

Premièrement, *il faut distinguer les rendements normaux (minimum exigé par les investisseurs) des rendements supérieurs à la normale ou «rentes»*. Contrairement aux revenus normaux, les rentes spécifiques à un pays peuvent être taxées sans effets sur l'investissement (rentes des ressources naturelles, par exemple). Or l'impôt traditionnel sur les sociétés n'a rien d'une taxe de rente, puisque tous les rendements du capital sont visés, pas seulement ceux qui sont supérieurs à la normale. On peut toutefois le transformer en taxe de rente, par exemple en autorisant les entreprises à réduire leur revenu imposable en déduisant les rendements normaux. Certains pays ont choisi cette voie.

Deuxièmement, *certain aspects pratiques sont à prendre en compte*. L'impôt sur les sociétés, par exemple, frappe effectivement des profits non distribués, difficiles à taxer au niveau individuel. De même, en l'absence d'impôt sur les sociétés, les petites entreprises pourraient se soustraire à toute fiscalité en incorporant leurs bénéfices ou en les présentant comme des revenus du capital. De plus, dans nombre de pays en développement, il est assez facile de collecter les taxes auprès d'une poignée de grandes entreprises.

### Taxer la consommation?

Une taxe uniforme sur la consommation (application d'un même taux à tous les biens et services) revient à peu près à une taxe uniforme sur les salaires et les bénéfices. Comme elle agit simplement sur l'autre versant du budget des particuliers, elle devrait créer des distorsions similaires sur le marché du travail. Puisque les impôts sur les revenus cadrent mieux avec le principe d'un assujettissement en fonction de la capacité contributive, pourquoi les pouvoirs publics devraient-ils taxer la consommation?

Pour des raisons pratiques : taxer à la fois les revenus et la consommation réduit le risque de non-respect des règles fiscales en diversifiant les sources de recettes publiques. Mais pour des raisons plus fondamentales aussi : on peut taxer des types de consommation particuliers pour pallier des externalités (effets positifs ou négatifs sur des tiers), la pollution par exemple. De telles taxes pourraient également traiter d'autres comportements problématiques comme l'alcoolisme ou le tabagisme. En outre, une taxation différenciée pourrait aider à atténuer les désincitations fiscales à travailler. L'expérience montre cependant qu'à de rares exceptions peut-être (services de garde d'enfants, par exemple), il est difficile d'identifier les éléments de différenciation des taux qui se justifient pour ces raisons d'efficacité.

L'idée est largement répandue que les produits essentiels comme les denrées alimentaires devraient être assujettis à des taux particulièrement bas, car les pauvres y consacrent une fraction *proportionnellement* plus importante de leur revenu. Mais c'est une solution coûteuse au problème de l'équité : si les pauvres consacrent proportionnellement plus aux produits essentiels, les riches dépensent des sommes plus importantes *en valeur absolue* et sont donc les principaux bénéficiaires d'un éventuel taux bas. La grande majorité des économies avancées et de nombreux autres pays devraient avoir des systèmes plus en adéquation avec les objectifs d'équité qu'ils poursuivent : transferts sous conditions de ressources et autres formes de soutien en numéraire pour les plus défavorisés, ou aides publiques pour le logement, la santé et l'instruction élémentaire.

D'après un assez grand nombre de spécialistes, une taxe uniforme sur la consommation est un marqueur raisonnable de politique avisée et, hormis les externalités, peu d'arguments convaincants plaident pour une différenciation des taux. Il s'agit là d'une règle simple, judicieuse et pratique, néanmoins fondée sur un raisonnement empirique et théorique élaboré, ce qui n'est pas le cas de nombreuses autres règles, dont les décideurs devraient se méfier. ■

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