

Survol des réformes de base possibles pour le système fiscal suisse

Un système fiscal doit continuellement être adapté aux changements de conditions politiques et économiques. La politique fiscale ne devrait pas être définie exclusivement en fonction des revendications des différents groupes d'intérêts. Il faut au contraire que les discussions engagées sur les réformes fiscales permettent systématiquement d'aborder ces questions de fond que sont le montant des impôts et l'efficacité de la structure fiscale. Plusieurs possibilités de réformes sont envisageables.

La fiscalité dans le temps

Tant que les hommes vivent en société, la question de leur «contribution» à la vie de la communauté se pose. Celle-ci était déjà à l'ordre du jour il y a 5000 ans: les impôts étaient alors prélevés en nature. Depuis, la politique fiscale a bien changé, mais cela n'empêche toujours pas le contribuable de renâcler au moment de payer l'impôt. Trois millénaires avant Jésus-Christ, l'un d'eux écrivait déjà en cunéiforme sur une tablette: «Tu peux aimer un prince, tu peux vénérer un roi, mais, l'homme que tu dois craindre, c'est ton percepteur.»

Le fisc fauteur de troubles

Il n'est donc pas étonnant que l'imposition n'ait cessé de soulever des protestations et ait même été à l'origine de conflits violents lorsque les contribuables n'étaient pas d'accord avec le montant exigé. Ainsi, c'est la politique fiscale anglaise qui a entraîné le soulèvement des colonies américaines contre la couronne britannique: en 1773, la population de Boston protesta contre le maintien de la taxe d'importation sur le thé en jetant à l'eau les cargaisons embarquées sur les navires de la Compagnie des Indes. En Suisse, les révoltes paysannes de 1525 exprimaient un profond mécontentement contre les autorités de l'État: dans les cantons de Bâle, Berne, Schaffhouse, Soleure, Saint-Gall, Thurgovie et Zurich, les paysans insurgés exigèrent une diminution de la dîme et une participation aux décisions politiques.

Piéger le contribuable

L'histoire de la fiscalité est riche d'événements de ce type qui démontrent combien l'influence des impôts sur l'économie, la poli-

tique, la culture et la société peut être importante. Par ailleurs, les politiques fiscales et leur évolution sont aussi le miroir des événements et de la société d'une époque. Pour nombre d'observateurs de ces différentes époques, la politique fiscale portait moins sur les questions de financement des prestations de l'État que sur le développement de stratégies fiscales visant à piéger le contribuable. Ainsi, pris dans une logique de duperie et d'illusions mutuelles et réciproques, l'État et le contribuable tentent chacun de défendre leurs intérêts, l'État en essayant de collecter des impôts et le contribuable en cherchant par tous les moyens à échapper aux griffes du fisc (voir encadré 1).

La politique fiscale et les finances publiques

Une politique fiscale moderne devrait être autre chose qu'une série d'astuces permettant à l'État d'encaisser des recettes. Différentes théories ont été développées qui justifient les impôts et permettent de les évaluer systématiquement. Par exemple, selon *la théorie de l'équivalence*, une prestation fiscale de la part de particuliers se justifie si une contre-prestation appropriée est fournie par l'État. *La théorie de l'assurance* repose sur la même justification, l'impôt étant une contribution versée en contre-partie de la protection de la personne et de la propriété. Tant que le montant des impôts et les prestations fournies par l'État ont un rapport direct entre eux, l'assujettissement à l'impôt reste de l'intérêt des contribuables: les impôts versés équivalent dès lors pratiquement à une prime d'assurance permettant de bénéficier de la protection de l'État. Les *taxes d'orientation* sont quant à elles motivées par le fait qu'elles pallient certaines faiblesses du marché. Une dernière justification est apportée par le *principe de la capacité contributive* qui prévoit que tout contribuable doit participer, dans la mesure de ses moyens, à la vie et aux obligations de la communauté.

Toutes ces théories ont, cependant, un point commun; elles tentent toutes de répondre à cette question: quels impôts prélever et pour quels montants?

Quel doit être le montant des impôts?

Les impôts sont le prix à payer pour les prestations fournies par l'État. Comme le montre



Christoph A. Schaltegger
Conseiller en politique économique, l'Administration fédérale des contributions (AFC), Berne, chargé de cours à l'université de Saint-Gall



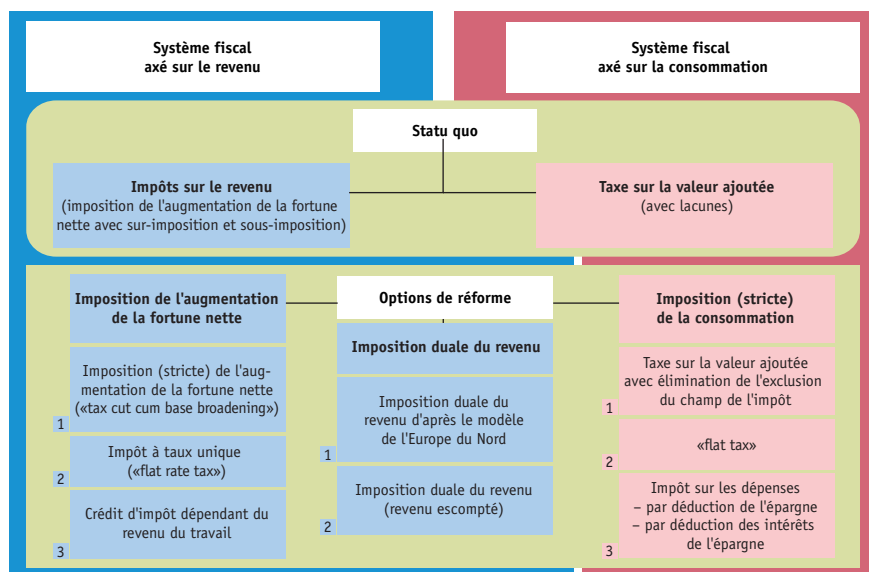
Martin Daepf
Conseiller en politique économique, l'Administration fédérale des contributions (AFC), Berne



Pr Bruno Jeitziner
Chef du groupe des économistes à l'Administration fédérale des contributions (AFC), Berne, professeur de politique économique et sociale à l'université de Fribourg

Graphique 1

Orientations possibles des réformes



Source: AFC / La Vie économique

ges différents. Il faut donc distinguer les bons des mauvais impôts. Ainsi, l'objectif de la politique fiscale est de choisir une structure qui permette de financer les tâches de l'État et, dans le même temps, de poursuivre des buts non fiscaux à un coût minimal pour le citoyen et pour l'économie. Il apparaît donc évident que la théorie sur l'échec de l'État peut conduire non seulement à exagérer en fixant le montant optimal de l'impôt, mais également à prendre des orientations inopportunes à mille lieues d'une structure fiscale efficace.

Les différentes possibilités de réforme: tour d'horizon

En principe, un système fiscal efficace se fonde soit sur le revenu soit sur la consommation. Lorsqu'il porte sur le revenu, la dette fiscale suit l'obtention du revenu; lorsqu'il porte sur la consommation, la dette fiscale naît de l'utilisation du revenu.

Les différentes possibilités de réformes du système fiscal suisse sont représentées dans la *graphique 1*. En partant d'une situation de statu quo (soit un mélange entre l'imposition du revenu et celle de la consommation), trois orientations sont possibles:

- imposer plus strictement l'augmentation de la fortune nette; tous les types de revenus sont imposés de la même manière;
- introduire un impôt dual sur le revenu; l'imposition uniforme du revenu est abandonnée;
- choisir entre diverses options dans le cadre d'un système fiscal axé sur la consommation; les rendements du capital sont en principe exonérés.

Le choix entre l'imposition du revenu ou de la consommation dépend de savoir si le rendement du capital doit ou non être imposé. Contrairement à ce qui se passe pour le revenu, l'imposition de la consommation implique en effet l'exonération de ces rendements.

Propositions de réformes en matière d'impôt sur le revenu

Une première stratégie possible consiste à imposer le revenu. Celle-ci se fonde sur le fait que, pour des recettes fiscales identiques, un système fiscal s'appuyant sur une assiette plus large et sur des taux plus faibles est à la fois plus efficace et plus équitable qu'un autre fondé sur une assiette plus restreinte et des taux d'imposition plus élevés. Un tel système demanderait donc un *élargissement de l'assiette de l'impôt* tout en proposant des allègements fiscaux («tax cut cum base broadening»). En Suisse, un élargissement de l'assiette de l'impôt se traduirait par l'imposition des gains en capital, la

l'histoire des révoltes contre l'imposition, l'État a tendance à en vouloir toujours plus, ce que le contribuable considère comme injuste. Or, il faut savoir mesurer. Comme l'a souligné l'ancien ministre des Finances allemand de la république de Weimar, Matthias Erzberger, «il faut éviter de tuer la poule aux œufs d'or». La théorie moderne des finances publiques explique, sous le terme «échec de l'État», cet appétit insatiable des autorités publiques. Une charge fiscale trop élevée freine les possibilités d'innovation de l'économie. Elle paralyse les forces productives du pays et les incite à se réfugier dans l'économie souterraine.

La limitation du montant des impôts passe par une restriction, au niveau constitutionnel, de la toute-puissance de l'État en matière fiscale. Des règles doivent être instaurées pour empêcher de pressurer les contribuables. Le principe «no taxation without representation», que les pères fondateurs des États-Unis avaient adopté en leurs temps, illustre la nécessité d'instaurer de telles limites. En Suisse, plusieurs freins limitent la fiscalité: la Constitution fixe les taux maximums, les changements de taux sont soumis à la sanction populaire et la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales offre une certaine protection contre la «tyrannie de la majorité».

Quels impôts doit-on prélever?

À elle seule, la limitation de la charge fiscale ne constitue pas une politique rationnelle: en effet, les impôts existants influent à des niveaux différents sur le comportement des citoyens et causent par conséquent des domma-

Encadré 1

Des impôts fantaisistes

Au début du XX^e siècle, Amilcare Puviani, spécialiste des finances italien, a élaboré une théorie sur la façon dont l'État peut s'assurer des revenus maximums: ce moyen salvateur s'appelle l'illusion fiscale. Cette théorie pourrait expliquer la longue liste d'impôts, tous plus fantaisistes les uns que les autres, qui ont vu le jour au fil des siècles:

- en Prusse, le «Roi-Sergent», Frédéric-Guillaume I^{er}, instaure un impôt sur les lits pour financer ses troupes, justifiant cette taxe par le fait qu'il n'a pas l'argent nécessaire pour loger ses soldats;
- certains détails architecturaux d'un pays demandent parfois également une bonne connaissance de l'histoire des impôts pour être compris: ainsi, la France a appliqué, de 1798 à l'entre-deux-guerres, un impôt sur les portes et fenêtres et les contribuables ont développé des stratégies pour y échapper. L'impôt frappant l'espace entre les balcons et le sol, qui permettait de taxer les encorbellements et les balcons au siècle dernier au motif que cet intervalle reposait sur un terrain appartenant à l'État, a eu les mêmes effets;
- de son côté, en Russie, le tsar Pierre le Grand instaura en 1699 une taxe sur la barbe que devaient acquitter tous les hommes qui ne voulaient pas se raser: cette taxe d'incitation était en fait une manœuvre pour modifier, sans qu'il n'y paraisse, les habitudes des Russes et les amener à adopter les modes occidentales.

limitation des privilèges fiscaux liés à l'épargne-prévoyance et une meilleure prise en compte des prestations accessoires («fringe benefits»). Parallèlement, il faudrait réduire la double imposition des bénéfices distribués, voire l'éliminer.

Un *impôt à taux unique* («flat rate tax») constitue une étape supplémentaire: il est prélevé sur l'assiette fiscale la plus large possible. La fixation d'un montant franc d'impôt répond dans ce cas à des exigences politiques en matière de répartition des prélèvements. Le barème est ainsi indirectement progressif.¹

Les premières estimations effectuées par le Département fédéral des finances montrent que le taux unique d'imposition devrait être d'environ 24% si l'on veut conserver le volume des recettes actuellement encaissées dans le cadre de l'impôt sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes. Les franchises devraient être fixées à 20 000 francs pour les personnes seules et à 40 000 francs pour les couples et la déduction pour enfant devrait se monter à 10 000 francs par enfant afin d'exonérer le minimum vital. L'impôt serait prélevé sur le salaire brut après déduction des contributions aux assurances sociales AVS, AI, APG et II^e pilier (ce qui correspond au salaire net II). Si l'on voulait introduire ce taux unique et ces déductions seulement au niveau fédéral, l'impôt fédéral direct sera alors prélevé au taux de 3,5%. La portée de ces estimations est cependant limitée par le fait qu'elles ne tiennent pas compte des effets de la réforme sur l'économie et sont donc de nature statique.

Le *crédit d'impôt dépendant du revenu du travail* permet de lier le système fiscal et la politique de bien-être social. Dans leur article,

MM. Leu et Gerfin montrent que ceux qui vivent avec de faibles salaires risquent actuellement de s'enfermer dans la pauvreté: en effet, une partie de la sécurité sociale (aide sociale, autres formes de soutien liées au revenu) est conçue de telle façon que l'État diminue, voire supprime son aide en cas d'augmentation du revenu. Il faut également considérer que la politique sociale entre en interaction avec le système fiscal: les prestations de base sont généralement déjà exclues du champ de l'impôt, ce qui peut amener le taux d'imposition marginal à dépasser les 100% au fur et à mesure de l'augmentation du revenu issu de l'activité lucrative. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont donc pas incités à sortir de leur dépendance en travaillant ou en augmentant l'horaire effectué. Pour éviter qu'elles tombent dans ce piège, il faudrait accorder aux personnes dans le besoin un supplément salarial, en utilisant un crédit d'impôt, plutôt qu'un substitut au salaire.

Impôt dual sur le revenu: la voie médiane

L'impôt dual sur le revenu constitue une alternative à l'imposition stricte de l'augmentation de la fortune nette. Il se fonde sur l'idée que le revenu provient de deux sources: le capital et le travail. Le revenu du capital est imposé proportionnellement et à un taux assez bas, alors que le revenu du travail est soumis à un impôt progressif et à un taux plus élevé. Si, d'un côté, la mobilité du capital au plan international justifie l'instauration d'un impôt dual sur le revenu parce qu'elle demande l'application de taux proportionnels assez bas,

- 1 L'article de Clemens Fuest dans ce numéro traite des conséquences d'une telle réforme.
- 2 Une étude du P^r Christian Keuschnigg (*Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz, Avenir Suisse, 2004*) montre ce à quoi pourrait ressembler un impôt dual sur le revenu en Suisse.
- 3 Les différentes possibilités de réforme en matière d'imposition de la consommation sont analysées et traitées dans les articles de Manfred Rose et de Gebhard Kirchgässner.

Une politique fiscale moderne devrait être autre chose qu'une série d'astuces permettant à l'État d'encaisser des recettes. Différentes théories ont été développées qui justifient les impôts et permettent de les évaluer. Elles ont, cependant, un point commun; elles tentent toutes de répondre à cette question: quels impôts prélever et pour quels montants?



Photo: Keystone

Encadré 2

La taxe sur la valeur ajoutée: des réformes indispensables

La «taxe sur la valeur ajoutée (TVA) idéale» présente les caractéristiques suivantes:

- c'est un impôt multistade net;
- c'est un impôt sur la consommation, c'est-à-dire que l'impôt grevant les biens d'investissement et les prestations préalables peut être déduit intégralement et immédiatement à titre d'impôt préalable;
- elle est perçue selon le principe du pays de destination;
- elle ne tolère pas d'exception (pas de «pseudo-franchises»);
- elle est perçue à un taux unique.

Première étape: suppression des «pseudo-franchises» (exclusions du champ de l'impôt selon l'art. 18 LTVA).

Une entreprise assujettie ne paie pas la TVA sur les opérations qui bénéficient d'une pseudo-franchise. En contre-partie, elle n'a pas droit au remboursement de l'impôt préalable. En raison de ces exclusions, l'imposition ne frappe qu'une partie de la consommation. En outre, les prestations préalables ne sont pas toutes franches de l'impôt préalable. C'est pourquoi de nombreux biens d'investissement et de produits intermédiaires restent grevés d'une taxe qui, appelée «taxe occulte», est contraire à l'esprit de la TVA. Sa systématique en tant qu'impôt sur la consommation est donc mise à mal. Par ailleurs, une part importante des charges administratives que supportent les contribuables découle des nombreuses opérations exclues du champ de l'impôt.

Exemples de mesures de réformes concrètes:

- étendre l'assiette fiscale en assujettissant à la TVA les opérations jusque-là exonérées dans les domaines de la santé, l'aide sociale, l'enseignement et la formation ainsi que la culture et le sport;
- assujettir systématiquement les administrations publiques à la TVA;
- adopter une imposition optionnelle sur la base des transactions dans le secteur financier; contrôler la nécessité d'assujettir d'autres prestations acquittées par versement d'un émoulement ou d'une commission.

Deuxième étape: adoption d'un taux unique et abandon des taux actuels (normal, réduit et spécial)

La pluralité des taux de TVA est lourde à gérer et sensible à l'activisme des groupes de pression. Si, théoriquement, des taux différenciés sont plus efficaces, leur application pratique est beaucoup trop complexe au plan de l'information et les frais de perception et de versement beaucoup trop onéreux. Les raisonnements qui invoquent la politique de répartition et préconisent, en gros, de différencier les taux dans un sens opposé aux intérêts d'une politique axée sur l'efficacité, sont plus facilement réalisables. Toutefois, ils ne l'emportent pas, la politique de répartition disposant d'instruments beaucoup plus efficaces. Après examen de tous les arguments, le taux unique semble la meilleure solution. Son adoption équivaldrait non seulement à simplifier radicalement le système mais elle permettrait également de fixer un taux qui, estimé entre 5 et 6%, serait inférieur aux 7,6% actuel.

de l'autre côté, l'immobilité du travail et la répartition inégale des ressources humaines rendent nécessaire, voire souhaitable, l'application de taux progressifs plus élevés. Au cours des années nonante, plusieurs variantes de l'impôt dual sur le revenu ont été élaborées que ce soit en Finlande ou en Norvège, ou encore, de façon moins systématique, en Suède et au Danemark.²

Réformer l'impôt sur la consommation

La plupart du temps, «impôt sur la consommation» est automatiquement assimilé à «taxe sur la valeur ajoutée (TVA, voir encadré 2)». Par contre, la praticabilité d'un impôt individuel (conçu comme progressif) est souvent remise en question. En effet, s'il est aisé de déterminer combien gagne un individu, il est plus difficile de savoir combien il dépense. En fait, il existe deux manières de passer de l'impôt sur le revenu à l'impôt sur la consommation: soit on déduit l'épargne du premier soit ce sont les intérêts. Les deux *impôts sur les dépenses* qui en résultent visent la consommation. Ainsi, le revenu n'est pas imposé au moment où il est touché, mais au moment où il est utilisé. Étant donné qu'il s'agit d'un impôt personnel, son taux peut très bien être progressif.

En cas d'application de l'*impôt sur le revenu avec déduction de l'épargne*, la partie du revenu qui est épargnée est exonérée jusqu'à ce que le revenu et les intérêts soient dépensés. En ce qui concerne l'*impôt sur le revenu avec déduction des intérêts*, l'ensemble du revenu est imposé alors que les rendements provenant du capital (intérêts, dividende à hauteur du rendement du marché des capitaux) sont exonérés de l'impôt.³

La «flat tax» est une proposition qui a retenu l'attention aux États-Unis. Le terme peut prêter à confusion: on peut en effet y voir un système d'imposition sur le revenu basé sur un taux unique («flat rate tax»). En fait, ce système entraîne un changement de la base de calcul de l'impôt sur le revenu en s'appuyant sur la consommation: en d'autres termes, plutôt que d'imposer le revenu, la «flat tax» impose l'utilisation de ce revenu (consommation) à la source et à un taux unique.

Dans le cas des entreprises, la «flat tax» est appliquée aux flux financiers (dit «R-cash-flow»), autrement dit au solde des recettes et des paiements de l'entreprise au cours d'une période déterminée. Par contre, les rendements et les charges qui n'entraînent aucun flux financier au cours de la période de taxation (avoirs et engagements) ne sont pas pris en compte. Si les investissements peuvent être amortis immédiatement, les intérêts sur le capital emprunté ne devraient plus être déducti-

bles (excepté pour les institutions financières), sinon, cela reviendrait à subventionner les investissements effectués avec des capitaux empruntés. Un impôt calculé sur cette base est considéré comme reposant sur les flux financiers. Du point de vue des ménages, la «flat tax» implique l'imposition du salaire: ainsi, les salaires, traitements et retraites sont soumis à l'impôt sur le revenu, les retraites n'étant imposées qu'au moment où elles sont versées.

L'introduction unilatérale de la «flat tax» en Suisse crée des problèmes au niveau de l'imposition internationale car l'impôt sur les flux financiers n'est en général pas reconnu comme un impôt sur le bénéfice imputable sur le montant de l'impôt.

Ces discussions sur les réformes de l'imposition sont-elles bien nécessaires?

La politique fiscale est pensée, définie et surtout décidée par les acteurs politiques: elle est donc au centre d'un jeu d'influence entre les différents groupes d'intérêts. Or, l'expérience montre que les considérations sur l'efficacité de la politique fiscale sont souvent supplantées au niveau politique par des impératifs concrets de répartition ou de redistribution. De plus, les réformes envisageables ne pourraient être mises en place qu'avec une politique de petits pas. Malgré cela, les discussions engagées sur d'éventuelles réformes sont loin d'être inutiles et superflues. D'abord parce qu'en rendant transparent l'aménagement et surtout l'efficacité et les effets de répartition d'un autre système fiscal, on peut faire bouger les positions politiques. Ensuite, parce que ces discussions permettent de concevoir des systèmes fiscaux qui serviront ensuite de référence pour mesurer les progrès réels des réformes entreprises au niveau de la politique fiscale. ■