

Fiscalité et distorsions économiques

Autor(en): **Zarin-Nejadan, Milad**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **58 (2000)**

Heft 1: **Faut-il baisser les impôts en Suisse?**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140943>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FISCALITÉ ET DISTORSIONS ÉCONOMIQUES

Milad ZARIN-NEJADAN

Professeur

IRER, Université de Neuchâtel

1. Introduction

La problématique de la réforme fiscale a suscité un intérêt considérable dans les pays industrialisés occidentaux durant ces deux dernières décennies. Cet engouement s'explique par les inquiétudes provoquées par les structures fiscales héritées du passé, non seulement parce qu'elles sont jugées injustes, inutilement complexes et vulnérables à l'évasion et à la fraude fiscales, mais aussi et surtout en raison des coûts élevés qu'elles imposent à la collectivité à travers des *distorsions* économiques. De plus, compte tenu du niveau déjà élevé de la charge fiscale dans la plupart des pays de l'OCDE, il paraît désormais difficile d'augmenter les impôts lorsque cela s'avère nécessaire, à moins de réduire les distorsions occasionnées par les impôts existants.

La Suisse accuse un certain retard face aux mouvements de réforme fiscale observés dans les autres pays occidentaux. Selon l'OCDE, la structure fédérale extrêmement décentralisée et la démocratie directe en sont les principales causes¹. Le fédéralisme financier constitue une entrave à la réforme fiscale dans la mesure où toute réforme engendre une redistribution des recettes entre les différents niveaux d'administration. De plus, même lorsque ces derniers se mettent d'accord sur une réforme, il peut être difficile d'obtenir l'assentiment populaire par voie de référendum. L'introduction laborieuse de la TVA en 1995, au bout de la quatrième tentative depuis 1977, constitue le meilleur exemple à cet égard. Les considérations d'efficacité ont souvent été prépondérantes lors de l'élaboration des propositions de réforme fiscale. Ainsi, l'élimination de la «taxe occulte» a été un des principaux arguments en faveur de l'abandon de l'ICHA et de l'introduction de la TVA. Plus récemment, les multiples distorsions causées par l'imposition progressive des bénéfices des sociétés ont été à l'origine de son remplacement sur le plan fédéral par un système d'imposition proportionnel dès 1998.

On parle de *distorsion fiscale* chaque fois que les agents économiques réa-

gissent à des variations de prix relatifs induites par la fiscalité². Les impôts introduisent des écarts appelés «coins» («tax wedge») entre les prix avant et après impôt des produits ou des facteurs de production, et lorsque le montant de ces coins diffère, les prix relatifs varient. A la suite des modifications de prix relatifs, le comportement des agents économiques se trouve modifié de telle manière que les proportions des produits ou des facteurs de production imposés varient, ce qui se traduit par une nouvelle allocation des ressources dans l'économie. Dans un grand nombre de cas, les distorsions peuvent donner lieu à des inefficacités économiques. Les différences dans l'imposition des facteurs de production peuvent conduire à l'utilisation des méthodes de production inefficaces et à un niveau de production plus faible, tandis que l'application de taux d'imposition différents aux produits finaux modifie les structures de consommation et réduit d'une manière générale le bien-être collectif.

Cette contribution consiste en un bref inventaire des principales distorsions introduites par la fiscalité dans les décisions économiques. Elle est divisée en 4 sections. Après cette introduction, la section 2 étudie les mécanismes les plus connus à travers lesquels la fiscalité influence les facteurs de production et par conséquent la croissance économique. Puis la section 3 présente quelques sources moins connues, mais non moins importantes, de distorsions fiscales susceptibles d'engendrer des inefficacités productives. Enfin, la section 4 conclut ce survol en rappelant notamment les limites de ce type d'analyse.

2. Fiscalité et facteurs de production

Les distorsions provoquées par la fiscalité au niveau des quantités et de la répartition des facteurs de production sont relativement bien connus. Elles peuvent constituer des sources de coûts en termes de bien-être particulièrement importants. D'abord, l'imposition des revenus du travail peut décourager l'*offre de travail*. Une hausse du taux d'imposition diminue le salaire net d'impôt et génère un *effet de substitution* ainsi qu'un *effet de revenu*. L'effet de substitution tend à diminuer l'effort de travail en poussant l'individu à prendre plus de loisirs dont le coût d'opportunité a diminué. L'effet de revenu, par contre, tend à accroître l'effort de travail dans la mesure où la hausse du taux d'imposition diminue le revenu réel de l'individu. Selon les grandeurs relatives des deux effets, l'individu finira par offrir plus ou moins de travail par rapport à la situation initiale. Malgré cette indétermination, on peut remarquer qu'un système d'imposition progressif renforce généralement l'éventualité d'observer une baisse de l'offre du travail suite à

une hausse du taux d'imposition. Les recherches empiriques ont montré que l'alourdissement de la charge fiscale réduit sensiblement l'offre de travail en Suisse, l'effet étant particulièrement fort pour les femmes³. Notons enfin que la fiscalité peut affecter l'offre de travail également à travers d'autres types d'impôts tels que les impôts sur la consommation, lesquels sont répercutés dans une certaine mesure sur les prix des produits et diminuent par conséquent le taux de salaire réel.

La fiscalité peut provoquer des distorsions économiques également à travers son impact sur l'épargne et l'investissement. L'imposition du revenu du capital réduit le rendement net de l'épargne et donne lieu, comme pour l'offre de travail, à un effet de substitution et un effet de revenu. L'effet de substitution conduit à une diminution de l'épargne en poussant l'individu à accroître sa consommation présente au détriment de la consommation future dont le coût d'opportunité a diminué. L'effet de revenu agit en sens contraire car la baisse du revenu réel de l'individu l'amène plutôt à réduire sa consommation présente. Dès lors, une fois encore, le sens et la grandeur de l'effet global ne peuvent être établis qu'en procédant à des études empiriques. Si l'effet de substitution l'emporte sur l'effet de revenu, l'épargne se trouve découragée du fait de la discrimination exercée par la fiscalité à l'encontre de la consommation future par rapport à la consommation présente. Cela conduit à une réduction du bien-être collectif en suscitant un niveau sous-optimal de transfert intertemporel de ressources. Les études empiriques témoignent d'un impact négatif important des impôts directs et des contributions sociales sur l'épargne individuelle en Suisse⁴.

La fiscalité pourrait également affecter la décision d'investissement des entreprises. En effet, les impôts ont tendance à accroître le coût d'usage du capital et exercer, par ce biais, un effet négatif sur les dépenses d'investissement du secteur privé. Cela pourrait donner lieu à une insuffisance du stock de capital de l'économie et affecter négativement la croissance de la productivité. Le lien entre la fiscalité et la formation du capital fixe a d'ailleurs été au centre des politiques d'incitation fiscale à l'investissement pratiquées durant les années 1980 dans un certain nombre de pays industrialisés et notamment aux Etats-Unis sous la présidence de Reagan. En Suisse, les études empiriques font état d'un effet clairement négatif mais quantitativement faible de la charge fiscale sur l'investissement privé⁵.

Une distorsion souvent citée dans le débat sur la réforme fiscale est liée à l'imposition différenciée des facteurs de production en général et du capital en particulier. On observe souvent des écarts importants entre les taux marginaux effectifs d'imposition pesant sur les revenus du capital selon le type d'investisse-

ment effectué, la source de financement utilisée et le domicile de l'entreprise. Comme les taux de rendement réel après impôt des investissements dans les actifs substituables ont tendance à converger, il en résulte une mauvaise allocation des ressources induites par la fiscalité et une moindre productivité du stock de capital que dans le cas où tous les revenus du capital seraient soumis à une imposition uniforme. Les recherches empiriques révèlent une assez grande diversité des taux marginaux effectifs d'imposition des revenus du capital en Suisse⁶. Parmi les différents types d'immobilisation, les investissements en équipement sont fiscalement privilégiés par rapport à ceux en bâtiment, la constitution des stocks étant la forme fiscalement la moins avantageuse de formation de capital. Parmi les sources de financement, l'augmentation du capital s'avère être de loin la plus coûteuse en termes d'impôt notamment à cause du phénomène de double imposition des dividendes. L'autofinancement présente un léger avantage fiscal sur l'endettement reflétant l'absence d'imposition des gains en capital et la supériorité des taux d'imposition des personnes physiques par rapport à ceux des personnes morales. Par contre, sur le plan de la disparité territoriale de la charge fiscale, on observe des différences relativement faibles des taux effectifs d'imposition d'un canton à l'autre.

Une étude récente a comparé pour un certain nombre de pays industrialisés le traitement fiscal des investissements dans les actifs corporels à celui des investissements dans les actifs incorporels (c'est-à-dire en R&D et en capital humain)⁷. Les résultats montrent un traitement fiscal nettement plus favorable des formes intangibles d'investissement, l'investissement en R&D de courte durée recevant le meilleur traitement. La plupart des formes intangibles d'investissement considérées se trouvent même subventionnées en termes nets.

Les distorsions fiscales sont souvent aggravées par l'*inflation*. D'abord, l'inflation a pour effet de faire passer les revenus dans les tranches supérieures du barème fiscal (« progression à froid»). En Suisse, ce phénomène est curieusement présent également au niveau de la fiscalité des personnes morales dans les cantons où le taux d'imposition est souvent une fonction croissante de «l'intensité de rendement». Or, ce dernier, défini comme le rapport entre les bénéfices avant ou après impôt et le capital social augmenté des réserves, augmente avec l'inflation car le numérateur a de fortes chances de varier en fonction du niveau général des prix alors que le dénominateur (dans lequel figure la valeur nominale des actions) évolue avec un certain décalage. L'inflation a aussi tendance à accroître le coût du capital pour les entreprises à travers l'amortissement au coût historique plutôt qu'au coût de remplacement et l'évaluation des stocks selon la méthode FIFO («First-in, First-out»). Enfin, elle favorise la consommation au détriment de l'épar-

gne dans le cas d'imposition des intérêts nominaux encaissés et la déductibilité des intérêt nominaux versés.

3. Autres distorsions introduites par la fiscalité

On peut également identifier d'autres distorsions fiscales moins souvent évoquées mais tout aussi susceptibles de créer des inefficacités économiques. D'abord, on peut mettre en évidence l'incidence négative de l'imposition des revenus du capital sur l'allocation optimale des ressources à travers son impact sur la prise de *risque*⁸. En effet, l'impôt favorise les investissements et les projets de R&D moins risqués. Aussi longtemps que l'Etat partage les gains mais pas les pertes avec l'investisseur, les projets relativement plus risqués auront tendance à avoir des valeurs espérées relativement moins élevées. Certaines possibilités de croissance économique resteront de ce fait inexplorées. Notons toutefois que la littérature traitant l'impact des impôts sur la prise de risque ne nous permet pas de conclure avec certitude à un effet néfaste de la fiscalité⁹. On peut néanmoins affirmer que plus un système fiscal est asymétrique dans son traitement des gains et des pertes, plus forte sera la probabilité pour que l'imposition diminue la volonté de prendre des risques chez les investisseurs.

L'*incertitude* quant à l'importance de la charge fiscale future grevant un projet d'investissement peut être considérée en soi comme un élément négatif du point de vue de l'allocation optimale des ressources. Il est vrai que la décision d'investissement est toujours prise dans un environnement incertain puisqu'elle dépend des rendements futurs lesquels doivent être anticipés. Toutefois, l'éventualité de la modification des réglementations fiscales pendant toute la durée de vie utile d'un projet d'investissement introduit une source supplémentaire d'incertitude. En effet, des changements de taux d'imposition ainsi que de diverses réglementations fiscales peuvent rendre sous-optimaux, en cours de route, les investissements décidés initialement.

Une autre voie par laquelle les impôts interfèrent avec l'efficacité productive d'une économie se situe au niveau de l'imposition des *gains en capital réalisés*. En effet, dans un système où les gains en capital sont imposés seulement au moment de leur réalisation, la fiscalité incite les détenteurs des titres à retarder la réalisation de leurs gains (effet «locked-in»). Il existe au moins trois raisons pour lesquelles ce phénomène pourrait entraîner une perte d'efficacité économique¹⁰. Premièrement, il tend à accroître la volatilité des cours des actions par rapport à

d'autres formes de placement, ce qui en réduit l'attrait. Deuxièmement, dans les situations où la propriété d'un titre confère un pouvoir de décision sur la contrepartie réelle du titre en question, ce phénomène empêche le passage des actions dans les mains de ceux qui sont susceptibles de les gérer le plus efficacement. Troisièmement, lorsque le rendement issu d'un projet d'investissement est sous forme de gain en capital, ce phénomène pourrait retarder l'échéance de certains projets car la date à laquelle le projet sera terminé aura un effet sur la valeur actualisée des paiements d'impôts.

Les impôts, à travers la mise en place et la gestion d'un système fiscal, engendrent aussi des *coûts administratifs* qui sont en soi source d'inefficacité économique. Au coût lié à la gestion de l'administration fiscale à proprement parler s'ajoute celui imposé aux contribuables par l'obligation de se conformer aux lois et directives fiscales. Ce dernier intervient à plusieurs stades¹¹. Premièrement, la compréhension de la nature et de l'exigence des lois fiscales implique un coût lors de l'introduction d'une nouvelle loi ou la révision d'une ancienne. Deuxièmement, le seul fait de devoir s'acquitter des taxes impose, surtout aux entreprises, un coût occasionné par la nécessité de maintenir un système comptable adéquat (classement des pièces justificatives, recueil d'informations, etc.). Cette charge est considérablement alourdie lorsque l'entreprise doit jouer en plus le rôle d'intermédiaire entre ses employés et les autorités fiscales, par exemple sous un régime d'imposition à la source. Notons que bien que certains de ces coûts soient discrétionnaires dans la mesure où ce sont les agents eux-mêmes qui choisissent de les subir pour se conformer aux exigences fiscales (ex. décision d'avoir recours à un conseiller fiscal), une grande partie de ces coûts sont de nature incompressible (ex. obligation de remplir des déclarations fiscales). Au Royaume-Uni le coût total annuel de l'administration et de la conformité fiscales atteint 1,5 pour cent du PIB.

4. Remarques finales

On vient de passer en revue les principaux mécanismes par lesquels la fiscalité exerce des distorsions économiques. Ces distorsions ainsi que d'autres ont donné lieu à de multiples initiatives de réforme fiscale dans les pays de l'OCDE durant les deux dernières décennies. Les réformes visant à réduire les distorsions fiscales ont toutefois été conditionnées par des conflits d'objectifs (efficacité *versus* équité), les contraintes d'ordre politique et pratique, l'environnement macro-éco-

nomique du moment ainsi que les considérations d'ordre international. Il convient également de noter que le solde global des distorsions fiscales n'est pas forcément négatif du point de vue du bien-être collectif. En effet, certaines distorsions induites par la fiscalité peuvent accroître le bien-être, par exemple lorsque les activités génératrices de pollution sont imposées. L'introduction d'une taxe écologique reflétant le coût marginal externe de la pollution amène les agents impliqués (producteurs et consommateurs) à supporter la totalité des coûts externes qu'ils infligent à la collectivité améliorant ainsi l'efficacité économique. Enfin, la fiscalité ne représente qu'une des facettes de l'intervention de l'Etat dans l'économie de marché. Les réglementations et les dépenses publiques constituent les autres moyens à disposition de l'Etat pour influencer l'allocation des ressources dans l'économie. Une analyse plus complète des distorsions introduites par l'Etat dans les mécanismes économiques nécessiterait la prise en compte de toutes les formes d'interventions étatiques.

NOTES

- ¹ OCDE (1999, p. 103).
- ² Voir par exemple Hagemann *et al.* (1988).
- ³ Kugler et Leu (1986).
- ⁴ Mattei (1987).
- ⁵ Zarin-Nejadan (1989 et 1992).
- ⁶ Carey *et al.* (1999).
- ⁷ Gordon et Tchilinguirian (1998).
- ⁸ Denison (1979, p. 133).
- ⁹ Voir par exemple Boadway (1979).
- ¹⁰ Stiglitz (1983).
- ¹¹ Sandford (1981).

Bibliographie

- Boadway, R. (1979), *Public Sector Economics*, Cambridge, Winthrop.
- Carey, D., K. Gordon et P. Thalmann (1999), «Tax Reform in Switzerland», *OECD Economics Department Working Papers*, no. 222.
- Denison, E.F. (1979), *Accounting for Slower Economic Growth : The United States in the 1970s*, Washington, The Brookings Institution.
- Gordon, K. et H. Tchilinguirian (1998), «Marginal Effective Tax Rates on Physical, Human and R&D Capital», *OECD Economics Department Working Papers*, no. 199.
- Hagemann, R.P., B. Jones et R.B. Montador (1988), «Tax Reform in OECD Countries : Motives, Constraints and

- Practice», *OECD Economic Studies*, no. 10, pp. 185-226.
- Kugler, P. et R.E. Leu (1986), «Einkommenssteuern und Arbeitsangebot in der Schweiz», dans H. Schelbert, P. Halbherr et N. Harabi (éds.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes - Theorie, Methoden und Empirische Ergebnisse für die Schweiz*, Berne, Paul Haupt.
- Mattei, A. (1987), «Les répercussions des impôts et des contributions sociales sur l'épargne», Rapport de recherche no. 16, Berne, Fonds national de la recherche scientifique.
- OCDE (1999), *Etudes économiques de l'OCDE – Suisse 1999*, Paris, OCDE.
- Sandford, C. (1981), «Economic Aspects of Compliance Costs», dans A. Peacock et F. Forte (éds.), *The Political Economy of Taxation*, Oxford, Basil Blackwell.
- Stiglitz, J.E. (1983), «Some Aspects of the Taxation of Capital Gains», *Journal of Public Economics*, vol. 21, no. 2, juillet.
- Zarin-Nejadan, M. (1989), «La fiscalité, le coût d'usage du capital et l'investissement physique privé en Suisse», *Konjunktur*, no. 180, octobre.
- Zarin-Nejadan, M. (1992), «Fiscalité, q de Tobin et investissement privé en Suisse», *Recherches économiques de Louvain*, vol. 58, no. 2.