

CONCURRENCE FISCALE: RHETORIQUE ET REALITE

Marius Brülhart

Professeur d'économie politique, Université de Lausanne

Thierry Madiès

Professeur d'économie politique, Université de Fribourg

Publié dans *Le Temps*, 4 avril 2005

«Qui paiera à leur place?» C'est la question provocatrice posée par les référendaires (votation le 17 avril) opposés à une augmentation de l'impôt forfaitaire dans le canton de Vaud (un impôt qui est prélevé sur des résidents étrangers sans activité lucrative en Suisse et calculé uniquement selon leurs dépenses en Suisse). Les référendaires répondent indirectement à leur propre question en soulignant que «l'impôt supplémentaire sur la dépense fera fuir les contribuables étrangers qui désirent vivre dans notre canton». Il est ainsi sous-entendu que les fidèles citoyens, qui n'ont pas la possibilité de partir pour des cieux fiscalement plus cléments, devront supporter la facture des artistes, sportifs et autres résidents étrangers privilégiés. Est-ce un scénario réaliste?

Ce qui est certain, c'est qu'il s'agit d'un scénario régulièrement invoqué dans le discours politique, en Suisse comme à l'étranger. Il est bien sûr vrai qu'une augmentation du taux ou du tarif de l'impôt tend à réduire la base imposable de cet impôt (suite au départ de certains contribuables) alors qu'une baisse du taux permet d'élargir cette assiette.

Ce qui compte, c'est l'élasticité

La question vraiment pertinente n'est pourtant pas de savoir si la base fiscale réagit de façon inverse à une variation d'impôt, mais de combien elle réagit. Introduisons un peu de jargon: ce qui compte n'est pas tant le signe de la relation entre impôt et base imposable (nous savons qu'il est négatif), mais l'élasticité de cette relation, ou l'ampleur de la variation de la base imposable par rapport à une variation du taux de l'impôt.

Pour illustrer cette notion, supposons que l'élasticité soit exactement égale à 1 (en valeur absolue). Cela implique qu'une augmentation de l'impôt de 10% réduise la base imposable d'exactly 10%, de sorte que l'effet sur les recettes fiscales est nul. Supposons maintenant que l'élasticité soit supérieure à 1, soit par exemple 2. Dans ce cas, une augmentation de l'impôt de 10% réduirait la base imposable de 20%: le fisc perdrait environ 10% de ses recettes, qu'il devrait trouver ailleurs. C'est le cas de figure implicite dans la question posée par les référendaires. C'est également le scénario imaginé par tous ceux qui préconisent d'augmenter les recettes fiscales à travers des baisses d'impôt, car une élasticité de 2 impliquerait aussi qu'une baisse du taux d'impôt de 10% ferait croître la base imposable de 20%, de sorte que le fisc en sortirait gagnant. Si, enfin, l'élasticité de la base imposable est inférieure à 1, des hausses d'impôt augmentent les recettes fiscales, et des baisses d'impôt les réduisent.

Sensibilité à l'impôt en hausse

Si l'on s'intéresse donc à la question de l'incidence fiscale, autrement dit au fait de savoir si les redevables d'un impôt sont aussi ceux qui en supportent la charge en dernier ressort, on doit s'intéresser avant tout à l'élasticité de la base imposable. Que pouvons-nous dire de son niveau réel? Il semble peu contestable que de façon générale cette élasticité a tendance à croître. La mobilité accrue des personnes, des entreprises et des capitaux financiers rend les bases imposables toujours plus sensibles à des écarts de pression fiscale. Mais cela n'implique en rien que l'élasticité a généralement ou ponctuellement dépassé la valeur critique de 1; et ça implique encore moins que certaines régions ne puissent maintenir une fiscalité plus élevée que d'autres dès lors qu'elles sont par ailleurs plus attractives.

Rappelons par exemple que lorsqu'on débattait en 2004 de la suppression partielle de l'impôt vaudois sur les héritages, les partisans de cette proposition soulignaient le risque, en cas d'un maintien de l'impôt, d'un exode massif de contribuables âgés et fortunés, notamment vers le canton du Valais, qui avait déjà supprimé cet impôt. Cependant, un simple calcul a permis de montrer que pour conserver le même montant de recettes fiscales suite à la suppression de cet impôt (c'est-à-dire pour que l'élasticité pertinente soit effectivement 1), il aurait fallu attirer plus de mille rentiers ayant chacun une fortune imposable de 5 millions de francs. Les flux annuels nets de cette catégorie de contribuables étant en réalité autour de dix en moyenne, il était tout simplement absurde d'insinuer que la baisse de cet impôt pourrait augmenter les recettes fiscales cantonales.

Est-ce à dire que les partisans de baisses d'impôt afin de stimuler l'activité économique sont tous des bonimenteurs? Non, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il peut exister des circonstances particulières pour lesquelles l'élasticité de la base imposable est effectivement supérieure à 1, de telle sorte que des baisses d'impôt finissent par augmenter les recettes fiscales. On pense à l'exemple du canton de Zoug, où des baisses significatives de la pression fiscale sur les sociétés holdings dès les années 1930 ont déclenché un afflux massif d'entreprises et une forte dynamique de croissance.

Impact positif des allègements

Ensuite, on peut tout à fait envisager une situation où des baisses d'impôt n'attirent pas suffisamment de contribuables pour maintenir ou même augmenter les recettes fiscales, mais où on estime que l'afflux de ces contribuables a des effets positifs pour l'économie ou la société dans son ensemble qui font plus que compenser la diminution des recettes fiscales. C'est l'argument classique dès lors qu'on souhaite accorder en sus des allègements fiscaux pour les investissements directs d'entreprises de haute technologie.

Enfin, la question de la taille optimale du secteur public mérite d'être posée continuellement. Il est logique de proposer des baisses d'impôt (et de dépenses!) si on considère que cet optimum a été dépassé. Mais alors l'honnêteté intellectuelle veut qu'on dise clairement les choses plutôt que de prétendre que l'Etat pourrait en fait maintenir ses prestations tout en diminuant la charge fiscale.

Revenons pour finir à la question de l'augmentation de l'impôt forfaitaire sur les étrangers résidant dans le canton de Vaud. Qui paiera à leur place? Impossible de le prédire avec certitude. Cependant, on peut citer un précédent récent: en 2001, le taux maximal de l'impôt forfaitaire fut relevé de 10% à 14,5% - c'était donc une augmentation de 45 points, soit 40% du taux antérieur, qui touchait les contribuables en haut du barème et donc probablement les plus sensibles aux taux appliqués. Cette augmentation a-t-elle entraîné une fuite de

contribuables et donc une réduction des recettes fiscales? Il semblerait que non, puisque entre 2000 et 2001, le produit fiscal de cet impôt a en fait augmenté de 21% (voir tableau). Si on calcule les moyennes sur trois années avant et après la hausse du taux maximal, afin de tenir compte d'éventuels décalages dans les réactions des contribuables, la conclusion ne change pas, puisque l'augmentation des recettes fiscales s'élevait à 25%. L'explication évidente à cela est que l'attrait du régime fiscal en question réside non pas dans les taux mais dans le fait même que l'impôt est calculé en fonction de la dépense, qui représente pour la plupart des contribuables une partie modeste de leur revenu et de leur patrimoine total.

Les riches étrangers paieront

La conclusion est simple. Pour ce qui est de la hausse des taux de l'impôt forfaitaire sur laquelle les Vaudois auront à se prononcer le 17 avril, ce sont les riches étrangers qui, selon toute vraisemblance, paieront et supporteront l'impôt - ce qui est d'ailleurs conforme à la logique du projet du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la concurrence fiscale en général, arrêtons de dire que les bases imposables sont mobiles - tout le monde le sait. En revanche demandons que nous soient présentés des calculs honnêtes sur l'intensité de cette mobilité par rapport aux variations des taux d'impôt. Que ceux qui promettent des recettes supplémentaires nettes suite à des baisses d'impôt, et que ceux qui présagent des rentrées nettes plus faibles suite à des hausses, s'expliquent plutôt que de s'appuyer sur des raisonnements à la fois trompeurs et fallacieux. Qu'on nous parle d'élasticités!

Tableau: Evolution des recettes vaudoises de l'impôt forfaitaire sur la dépense des étrangers sans activité lucrative en Suisse

année	IF	IF/Tot
1990	22206	1.12
1991	22082	1.06
1992	27472	1.34
1993	24226	1.05
1994	25205	1.11
1995	28061	1.20
1996	27880	1.17
1997	30666	1.25
1998	28636	1.12
1999	34344	1.27
2000	32390	1.19
2001	39643	1.31
2002	40400	1.35
2003	43173	1.47

IF: recettes de l'impôt forfaitaire sur les étrangers (Fr. '000)

IF/Tot: part des recettes de l'impôt forfaitaire dans les recettes d'impôt totales (%)
