

« *La dimension économique de la fiscalité transitionnelle : amnistie et réforme* »

Prof. Abdelfetah GHORBEL

Directeur de l'Institut Supérieur de Gestion Industrielle

■ ***Sfax, le 29 Mai 2013***

Objectifs de la fiscalité transitionnelle

- ❑ Augmentation des recettes fiscales de l'Etat (à court et long terme)

- ❑ Soutien à la croissance économique

- ❑ Forme optimale des amnisties fiscales
 - Amnistie temporaire vs permanente
 - Amnistie et anticipation
 - Amnistie et incitation
 - Amnistie et éligibilité des contribuables et base fiscale

- ❑ Les conditions permettant d'atteindre les objectifs
 - Renforcement des mesures
 - Efficacité des mesures fiscales et crédibilité du gouvernement
 - Efficacité des amnisties fiscales et niveau d'information

L'amnistie fiscale est-elle d'un point de vue économique un instrument de lutte contre l'évasion fiscale?

- Le polymorphisme de l'amnistie fiscale permet d'atteindre des objectifs différents. Un choix non approprié d'un type d'amnistie par le gouvernement peut avoir un impact négatif sur l'objectif fixé préalablement.
- Le succès d'une amnistie fiscale n'est pas toujours garanti. La mise en place d'une réforme fiscale simultanément à une amnistie fiscale peut accroître l'efficacité de celle-ci.
- Les économistes ne sont pas unanimes au niveau des arguments en faveur de l'amnistie fiscale.

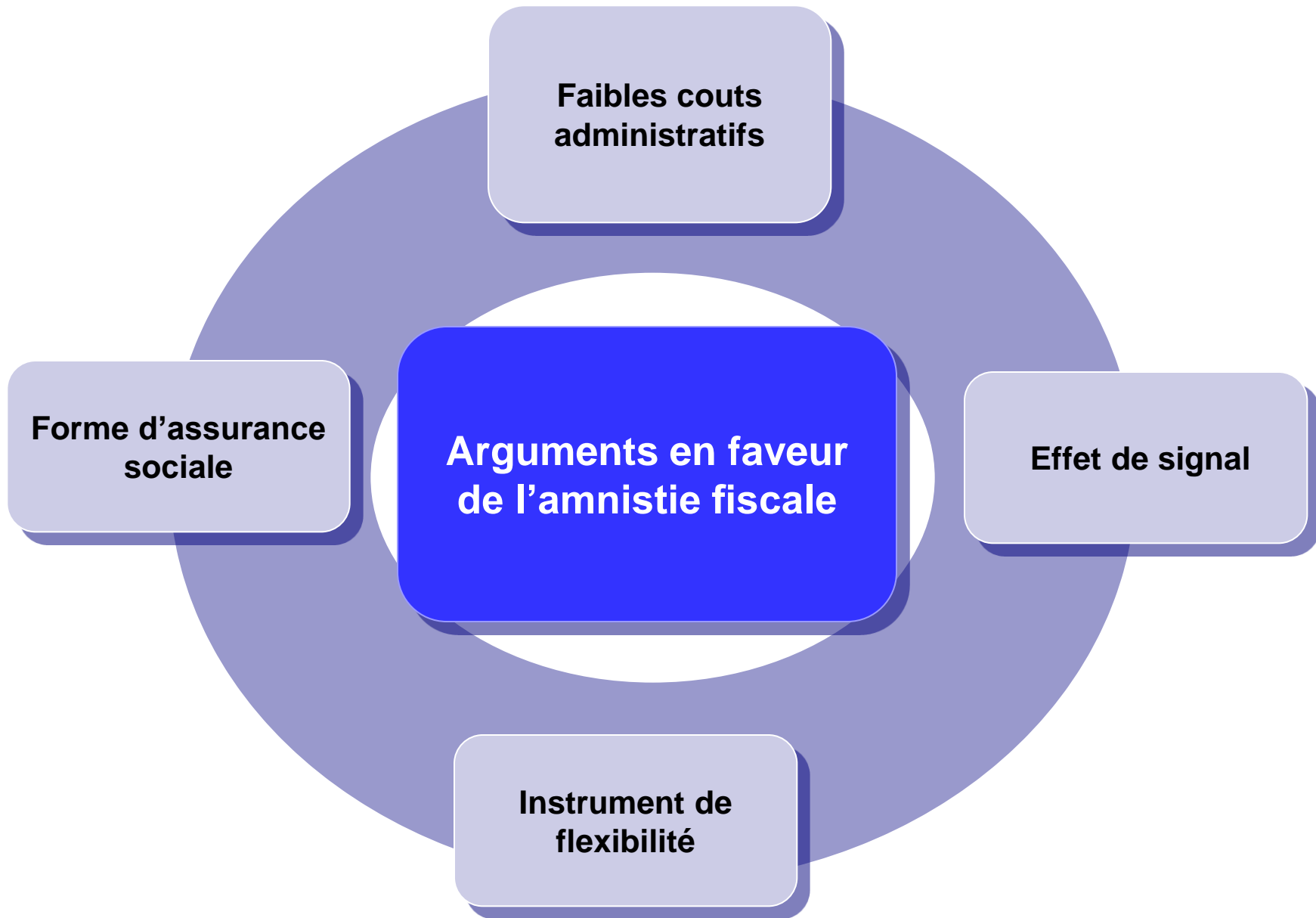
Réforme de la fiscalité

□ Davantage d'efficacité économique et davantage d'égalité

Un système fiscal équitable taxerait les spéculateurs au moins au même taux que ceux qui gagnent leur vie par le travail.

□ Réorientation de l'investissement par l'innovation pour préserver les emplois


Il s'agit de recourir à des «économies de ressources» et non de continuer à se référer aux «économies de main d'œuvre» qui dans le contexte actuel constituent plutôt des «créations de chômage», mais aussi aux crédits d'impôts pour des investissements qui économisent des ressources et préservent des emplois et pas pour des investissements qui détruisent ressources et emplois.



1. Les faibles coûts administratifs:

Un des plus importants arguments importants permettant d'expliquer pourquoi un gouvernement aurait tendance à privilégier le recours aux amnisties fiscales est le faible coût administratif qu'elles engendrent.

Une amnistie fiscale permet surtout de collecter des informations concernant les contribuables délinquants, informations qu'il aurait été coûteux de récolter par le biais d'audits. Une amnistie permet donc d'augmenter la probabilité de détecter les contribuables délinquants dans le futur et d'améliorer par conséquent la participation au système fiscal à un coût plus faible qu'au moyen d'audits.




Toutefois, la capacité d'une amnistie à atteindre son objectif peut être surestimée si les coûts administratifs ne sont pas pris en compte avec précision. Dans le cas d'un succès d'une amnistie, la gestion de l'information et des nouveaux contribuables enregistrés peut entraîner une charge de travail ex post pour l'administration nécessitant l'engagement de nouvelles ressources et augmentant ainsi le coût administratif de l'amnistie.

Le gouvernement doit prendre en compte les coûts d'annonce de l'amnistie, la production de formulaires fiscaux supplémentaires ainsi que les ressources humaines nécessaires à l'exécution du programme d'amnistie.

2. Une forme d'assurance sociale:

□ L'amnistie fiscale comme une assurance contre le risque d'être contrôlé

L'amnistie fiscale peut fonctionner comme une forme d'assurance permettant une réduction du niveau de risque et peut avoir valeur d'assurance pour les citoyens averse au risque en leur permettant de lisser leur niveau de consommation dans le temps. Lorsqu'ils prennent leur décision de déclarer ou dissimuler une part de revenu, les contribuables prennent cette décision dans un contexte risqué, c'est-à-dire qu'ils font face à une certaine probabilité d'être contrôlés et sanctionnés. Ainsi, si un contribuable averse au risque prend la décision de soustraire ses revenus pour un niveau de risque donné et qu'ensuite le niveau de risque auquel il fait face s'accroît, pour une raison ou pour une autre, il désirera réviser sa décision initiale.



Une amnistie permet d'éviter au contribuable un éventuel contrôle. Cette capacité à réduire le niveau de risque pesant sur le contribuable donne à l'amnistie sa fonction d'assurance.


□ **L'amnistie fiscale comme une forme d'assurance sociale** permet d'améliorer non seulement l'efficacité mais aussi l'équité du système fiscal. D'une part, l'amnistie reste neutre du point de vue du budget puisque les impôts soustraits au fisc en anticipation de l'amnistie sont ensuite restitués dans le cadre de l'amnistie. On retrouve ici l'argument de l'assurance. D'autre part, une amnistie peut même avoir un caractère d'assurance sociale (partielle). Par conséquent, l'amnistie est "sociale" en ce sens que ce sont les citoyens "les plus défavorisés" en terme de modification de leur environnement qui en profiteront.

3.L'effet de signal et les anticipations des contribuables:

□C'est l'information qu'une amnistie envoie aux contribuables ainsi que les anticipations que les contribuables forment sur la base du signal. L'édiction d'une amnistie est perçue et ressentie comme une mesure inéquitable par les contribuables ayant toujours payé la totalité de leur dû à l'Etat. Si la plupart des contribuables respectent volontairement la législation fiscale, alors l'option d'une amnistie accordée à un petit groupe de contribuables délinquants peut être comprise comme une violation de l'équité par une majorité des contribuables.

□ Si le signal émis par une amnistie est effectivement perçu comme une violation de l'équité par les contribuables honnêtes, alors le recours à une amnistie fiscale risque de ne pas atteindre son but ou même d'engendrer un accroissement de l'évasion fiscale. En réponse à ce sentiment d'inéquité, les contribuables honnêtes seront incités à réduire leur participation volontaire au système fiscal, engendrant des pertes de recettes fiscales ex-post. Le fait de ramener des contribuables délinquants dans le système fiscal permet une répartition ex-post de la charge fiscale plus équitable.

L'annonce d'une amnistie et l'anticipation: un argument supplémentaire est le fait que, en édictant une amnistie, le gouvernement donne aux contribuables le signal qu'il va en édicter d'autres dans le futur. Une fois une amnistie accordée, les contribuables peuvent percevoir que la probabilité d'amnisties futures a augmenté et peuvent ainsi être incités à différer le paiement de leurs impôts en attendant une amnistie future empêchant l'amnistie courante d'atteindre son objectif. Cet argument est toutefois fortement dépendant de la crédibilité dont jouit le gouvernement.



□ Le succès d'une amnistie et la perception des problèmes économiques: le dernier effet de signal est davantage un effet de désinformation ex post de l'amnistie vis-à-vis du gouvernement.

Le succès d'un programme d'amnistie peut rendre le gouvernement aveugle aux problèmes structurels de l'économie qui sont souvent la cause de l'évasion fiscale. Il sera ainsi peu enclin à réexaminer des modes de régulation pesant sur l'économie ou des politiques économiques peu efficaces.

4. L'amnistie fiscale en tant qu'instrument de flexibilité:

□ Une application stricte des règles en matière de politique fiscale ne permet pas de prendre en compte certains éléments particuliers du système fiscal et empêche une maximisation des recettes fiscales. Notamment la flexibilité offerte par une amnistie permet de prendre en compte certaines différences ou changement de comportement des contribuables ou encore de faciliter une réforme du système fiscal.


□ La mise en place d'une réforme fiscale et l'octroi d'une amnistie: lorsque le gouvernement réforme le système fiscal en diminuant les taux d'impôt ou en augmentant la probabilité de détection et les pénalités, un certain nombre de contribuables délinquants désireraient augmenter leur participation au système fiscal mais ne le font pas par peur des pénalités.

□ La prise en compte de l'évasion fiscale involontaire: sous un autre angle, la flexibilité de l'amnistie fiscale permet d'adapter le système fiscal à d'autres différences entre contribuables ou modifications de leur comportement. Il ne fait aucun doute qu'une bonne partie des contribuables délinquants sont devenus délinquants par erreur et désireraient, par conséquent, redevenir honnêtes.

La dimension économique de l'amnistie fiscale : les résultats de la modélisation

□ **Les résultats des premiers modèles d'amnistie fiscale:** afin de lever les ambiguïtés concernant les amnisties fiscales et qui alimentaient la controverse dans la littérature économique, la démarche des économistes a été, vers la fin des années quatre-vingt, de modéliser formellement l'amnistie fiscale à l'aide d'outils mathématiques. Les modèles d'amnistie fiscale présentés comme les premières tentatives de modélisation.

□ Ensuite, les économistes ont cherché à améliorer les modèles théoriques d'amnisties fiscales dans trois directions : premièrement, ils ont cherché soit à améliorer, soit à modifier radicalement le cadre d'analyse théorique des amnisties fiscales, deuxièmement, ils ont cherché à modéliser plus précisément les différents types d'amnistie et troisièmement, ils ont cherché soit à améliorer les hypothèses sur les paramètres qui pèsent sur la décision du contribuable, soit à introduire de nouveaux paramètres pertinents pour l'analyse. Ces différentes améliorations ont permis non seulement de confirmer ou d'infirmer les résultats des premiers modèles d'amnisties fiscales, surtout d'obtenir des résultats concernant d'autres aspects des amnisties fiscales.



D'autres économistes se sont attelés à construire un modèle dynamique permettant de prendre en compte les effets dynamiques des amnisties fiscales. Le principal résultat théorique de ce type de modèle est que les effets de long terme d'une amnistie fiscale, même extensive, sont au mieux transitoires si l'amnistie n'est pas accompagnée d'un renforcement des mesures visant à faire respecter la législation fiscale (contrôles, sanctions...). Ces résultats théoriques montrent que les conditions d'accompagnement jouent donc un rôle crucial dans la capacité des amnisties fiscales à atteindre leurs objectifs.

La dimension économique de l'amnistie fiscale: les principaux résultats empiriques et les enseignements des expériences de pays

□ Sur le plan empirique, la partie dédiée à l'expérience des différents pays avait essentiellement une vocation illustrative afin de rendre plus concret les différents concepts utilisés. Elle avait ensuite une vocation informative et a permis de démontrer que, depuis les années soixante-dix, un grand nombre et une grande diversité d'amnisties fiscales ont été octroyés dans pratiquement toutes les régions du monde.

□ **Les enseignements des amnisties fiscales européennes:** la présentation des amnisties fiscales européennes a permis de montrer que la majorité (mais pas la totalité) des amnisties fiscales édictées dans les pays de l'Union Européenne poursuivaient un double objectif d'augmentation des recettes fiscales et de croissance économique par un rapatriement des capitaux. Le passage en revue des différentes expériences a permis de mettre en évidence un certain nombre d'exemples autant d'amnisties qui se sont avérées efficaces que d'amnisties ayant connu l'échec.


□ A l'inverse, un certain nombre d'exemples d'échec d'amnisties fiscales comme les amnisties belges de 1984 et 2004, l'amnistie italienne de 2001 ou encore l'amnistie allemande de 2004, ont livré un certain nombre d'enseignements sur les causes possibles de ces échecs. On peut mentionner notamment la faible incitation, comme par exemple l'absence d'amnistie d'enquête, la répétition des amnisties fiscales, l'absence de menaces sur les contribuables fraudeurs, la complexité du système fiscal et des taux d'impôt élevés.

□ **Les enseignements des amnisties fiscales américaines**

La présentation de l'expérience des Etats américains montrent que les amnisties édictées avaient principalement comme unique objectif d'accroître les recettes fiscales en réponse à une situation budgétaire précaire. Ainsi l'homogénéité du contexte américain ainsi que la similitude des types d'amnisties a permis une comparaison directe de programme d'amnistie et un classement selon la performance.

□ **Les enseignements des amnisties fiscales dans les pays en transition:** la présentation des amnisties fiscales octroyées dans les pays en transition a démontré que, malgré l'hétérogénéité qui caractérise ce groupe de pays, ces pays devaient faire face à un certain nombre de problèmes communs comme l'importance de « l'économie informelle » et la faiblesse de leurs administrations fiscales. La plupart des amnisties édictées dans ces pays ont donc pour la plupart un double objectif d'accroissement des recettes fiscales et de réintégration d'activités économiques dans l'économie formelle, hormis pour les pays d'Amérique Latine qui cherchaient à enrayer les fuites de capitaux.

□ Les conclusions tirées de la description de cas d'amnisties fiscales et de données brutes doivent être considérées avec la plus grande prudence. En effet, une telle analyse ne permet pas de contrôler tous les facteurs influençant tantôt les recettes fiscales, tantôt le comportement du contribuable, tantôt les flux de capitaux ou encore l'économie informelle.



□ En définitive, il est souhaitable que les milieux scientifiques, souvent appelés à conseiller les responsables politiques, poursuivent les recherches afin qu'ils puissent, le moment venu, non seulement juger si les conditions pour le succès d'une amnistie fiscale sont réunies mais surtout préconiser la forme d'amnistie la plus efficace à mettre en place, étant donné les objectifs poursuivis par la réforme de la fiscalité.

Y – a – t – il un espoir?

□ J.STIGLITZ (2013): « l'économie, c'est clair. Et la politique? C'est toute la question »

La fièvre populaire dans les rues depuis 2011 pour protester contre l'ordre politique, économique et social des sociétés est montée contre la fortune qui est un déterminant crucial du pouvoir tant politique qu'économique et où la corruption invétérée sous diverses formes est devenue un mode de vie, et où les riches s'opposent souvent activement aux politiques qui améliore la vie du peuple.

□ L'économie « duale » où vivent des jeunes en colère et sans espoir comporte deux sociétés qui vivent côte à côte mais qui ne se connaissent pratiquement pas et dont chacune n' imagine même pas comment vit l'autre.

Alors l'espoir vacille-il?