EUROPEAN CENTER OF AUSTRIAN ECONOMICS FOUNDATION

Robert E. Hall

Alvin Rabushka

La Flat Tax

La révolution fiscale

Les éditions du Cri

European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein
STUDIES IN ECONOMIC AND SOCIAL ORDER, Vol. VIII
Ed. Kurt R. Leube

Robert E. Hall
Alvin Rabushka

La Flat Tax

La révolution fiscale

Introduction de Jean-Philippe Delsol et Pierre Garello

Les éditions du Cri
IREF
ECAEF

La Flat Tax
Traduit de l'américain par Jan Krepelka, Institut Constant de Rebecque.

Texte original:
The Flat Tax (deuxième édition)
par Robert E. Hall et Alvin Rabushka

Copyright © 2007 the Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University

© 2009 European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein (ECAEF) pour l'édition française.

All rights reserved.
No reproduction may be made in any form without permission from ECAEF.

Les éditions du Cri

Editions du Cri
42 rue des Jeûneurs
75002 Paris

Typeset in: Palatino

Design and Typesetting: Andre Wendt (www.i-d-online.com)

ISBN: 978-2-9532205-2-0

AVANT-PROPOS DE KURT R. LEUBE 7

INTRODUCTION DE JEAN-PHILIPPE DELSOL ET PIERRE GARELLO 11

1. CONNAISSEZ-VOUS L'IMPÔT FÉDÉRAL SUR LE REVENU? 25
La structure de ce livre 26
Un cauchemar de complexité 28
Ce que l'impôt sur le revenu coûte aux Américains 30
Coûts de conformité directs 31
Coûts indirects 35
La fraude fiscale 38
L'évitement fiscal 40
Coûts totaux 43
Une brève histoire de l'impôt fédéral sur le revenu 43

2. QU'EST-CE QU'UN IMPÔT ÉQUITABLE? 47
Qu'est-ce que l'équité? 49
L'équité et les économistes 50
Terminologie de la fiscalité – comprendre les impôts 53
Types d'impôts – lexique 58
Impôt sur le revenu des particuliers 59
L'impôt sur le revenu des sociétés 61
Le problème de la double imposition 62
Qui paie l'impôt sur le revenu? 63
Impôts sur la consommation 64
Taux d'impositions, charges fiscales et répartition équitable 65
Andrew Mellon et les années 1920 66
John F. Kennedy et les années 1960 67
Ronald Reagan et les années 1980 68
Taux d'imposition et comportement économique 70
Soutien des deux partis pour la flat tax 71
La flat tax de retour 73
Les médias et la flat tax 74
Le 4 mai 1992, Fortune titrait «Flat is Beautiful» 75

3. LA DÉCLARATION CARTE POSTALE 77
Progressivité, efficacité et simplicité 78
Une flat tax intégrée 79
L'impôt sur les revenus salariaux 83
L'impôt sur les revenus professionnels 85
Exemples 90

Incitations à l'investissement 102
Gains en capital 104
Banques et compagnies d'assurances 105
Imports, exports et multinationales 109
Sécurité sociale 110
La transition 111
Déductions de l'amortissement 111
Déductions des intérêts 112
Variantes de la flat tax 114

4. LA FLAT TAX ET L'ÉCONOMIE
Un stimulant de croissance 117
Effort de travail 117
Formation de capital 120
Incitations et effort entrepreneurial 121
Potentiel total de croissance grâce aux incitations améliorées 123
Distribution des revenus et équité 123
Impôts sur les salaires 124
Pourquoi ses détracteurs dénoncent-ils la flat tax comme inéquitable? 127
Taux d'intérêts 128
Marché immobilier 130
Contributions aux œuvres de bienfaisance 133
Le déficit fédéral 136
Vivre dans un monde à 19% 136

5. QUESTIONS ET RÉPONSES À PROPOS DE LA FLAT TAX
Déductions 139
Immobilier 143
Relations entre les différents niveaux de l'État 145
L'impôt sur les revenus salariaux 146
L'impôt sur les revenus professionnels 149
La réforme fiscale et les riches 156
Organisations à but non lucratif 160
Héritage 160
Avantages économiques et sociaux 161
Retraites 164
La flat tax et la politique 165

NOTES ET RÉFÉRENCES
Connaissez-vous l'impôt fédéral sur le revenu? 167
Qu'est-ce qu'un impôt équitable? 169

La déclaration carte postale 170
La flat tax et l'économie 172

ANNEXE: PROJET DE LOI DE FLAT TAX
Section 1. Titre court 173
Sous-titre A – Impôts sur le revenu 173
Chapitre 1. Calcul du revenu imposable 173
Section 101. Définition du revenu salarial 173
Section 102. Définition du revenu professionnel 174
Section 103. Définition des inputs professionnels 174
Section 104. Définition du coût de l'équipement, des bâtiments et du terrain 175
Section 105. Définition du revenu professionnel imposable 175
Chapitre 2. Détermination de l'impôt dû 175
Section 201. Abattements personnels 175
Section 202. Impôt sur les revenus salariaux 176
Section 203. Impôt sur les revenus professionnels 176
Chapitre 3. Organismes exonérés 176
Section 301. Organismes exonérés 176
Chapitre 4. Retenue à la source 177
Section 401. Retenue à la source 177

ÉPILOGUE
L'impôt proportionel en Slovaquie - ça fonctionne! 179
Ce qui a changé 179
Quels sont les résultats? 180
La réforme fiscale et ses critiques étrangers 181
Conclusions 184

Postface d'Alain Mathieu, Contribuables Associés 189
La European Center of Economics Foundation (ECAEF) 190
L'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF) 191

Avant-propos

Bien que l'histoire de l'imposition progressive remonte à la Grèce antique en partant de l'expérience désolante actuelle et en passant par les propositions radicales de la Révolution française et de la Florence des Médicis, qui tentèrent de se maintenir au pouvoir grâce à une progressivité abrupte de l'impôt, cette idée a toujours été ressentie comme injuste. Comme instrument de redistribution des biens, elle fut largement rejetée jusque vers le milieu du XIX^{e} siècle dans la théorie et la pratique pour son caractère arbitraire et contraire au principe de l'égalité devant l'impôt. Outre J. R. McCollough, la plupart des théoriciens principaux de l'époque rejetèrent la progressivité. Le théoricien social français Adolphe Thiers décrivit la progressivité comme un acte arbitraire animé par la haine; la même année, John Stuart Mill la condamnait même comme une forme atténuée de vol.

Lorsqu'il y a quelque 160 ans, en 1848, Karl Marx et Friedrich Engels publièrent le Manifeste communiste et réclamèrent, entre autres mesures confiscatoires, un «impôt fortement progressif», un changement d'opinion commença à s'esquisser au sein de la politique et de la science. Selon Marx et Engels, la progressivité devait servir d'instrument au prolétariat pour soutirer enfin à la bourgeoisie haïe tout son capital. La plupart de ces mesures devaient être exécutées au moyen de «la violation despotique du droit de propriété et du régime bourgeois de production».

L'idée de répartir les biens non plus selon leur production mais selon les besoins devint alors, pendant la seconde moitié du XIX^{e} siècle, la doctrine dominante de la science et de la politique. De plus en plus influente, cette doctrine fut propagée également par les «socialistes de chaire» autour de Gustav Schmoller dans les universités prussiennes. Alors que Schmoller, Adolph Wagner et la plupart des autres auteurs des justifications financières et économiques de tout impôt donnaient la priorité aux aspects de justice redistributive, la politique fiscale se métamorphosa sous eux en instrument par lequel la société devait être transformée en un ordre «socialement juste».

Le fait qu'il s'agissait en premier lieu de vider de son sens la notion de propriété privée et de combattre «l'amoralité» prétendue des grosses fortunes fut de toute évidence ignoré ou simplement accepté. Lorsque ces auteurs parlaient de «source économique correcte de l'impôt» ou de «choix des types d'imposition», ils partaient bien sûr déjà d'un jugement de valeur quant à une répartition souhaitable ou juste des revenus et plaçaient

les besoins indéfinissables de la société au-dessus de ceux de l'individu. En toute logique, le scientifique financier prussien K. Frantz plaidait pour la transformation sociale du capitalisme et de la «ploutocratie» par «des impôts progressifs in infinitum».

Après que l'influent A. E. Schäffle eut réussi le tour de force sémantique de redéfinir la coercition fiscale par la notion connotée positivement de capacité contributive, la progressivité s'établit pratiquement comme la seule méthode d'imposition considérée comme équitable et justifiée moralement. À travers d'habiles appels à la fierté personnelle, au devoir collectif ou à l'honneur patriotique du contribuable, le sens des mots usuels poursuivit sa mutation. L'idée qu'une répartition «socialement juste» des revenus, des situations ou des possibilités de formation ne puisse être atteinte qu'avec l'imposition progressive semble avoir conquis depuis lors l'opinion populaire et donc la politique. Les références à la solidarité, les sentiments diffus de culpabilité et sans doute, dans une bonne mesure, l'envie déterminent les nombreuses tentatives de présenter la progressivité fiscale comme juste, voire même d'en dériver une base théorique. Ainsi, dans le sens de la justice distributive, l'imposition progressive est justifiée moralement à l'aide de la plus grande «capacité contributive» des hauts revenus des citoyens parvenus immoralement à leur fortune. Ce qui est visé par là est une redistribution des revenus et des fortunes pour atteindre davantage «d'égalité sociale».

De plus en plus, s'ajouteront aux différentes «théories de la capacité contributive» les «théories de l'équité fiscale». Pour assurer une égalité du fardeau fiscal, la théorie de l'équité fiscale exige une symétrie des contributions, qui serait atteinte au mieux, de l'avis général, par une imposition progressive des revenus.

Dans la pensée des dernières décennies du XIX^{e} siècle, cette théorie a même été défendue par quelques représentants éminents de la deuxième génération de l'école économique autrichienne, dont Friedrich von Wieser, Emil Sax ou Robert Meyer. Dans le cadre de la théorie de l'utilité marginale, chaque florin, selon Sax, apporte «moins de plaisir, plus le revenu de celui qui le perçoit est élevé, et sa perception signifie une perte d'autant plus petite que le revenu est élevé». Il fut même supposé être parvenu, sur la base du vague postulat de l'imposition selon la capacité contributive, à un tarif d'imposition progressive scientifiquement exact et «juste», qui aurait réalisé l'équité fiscale pour les différents revenus. Ce concept sous-entendait de façon erronée une utilité marginale diminuant constamment avec chaque consommation. L'illusion insoutenable que le tracé de la courbe d'utilité marginale puisse être déterminé de façon scientifiquement exacte et établie pour tous de la même manière, fut réfutée avec le déve-

loppement de l'analyse de l'utilité marginale et n'est plus aujourd'hui considérée que comme une erreur regrettable. Il faut encore mentionner que même le prince héritier autrichien Rodolphe (1858-1889), qui fut, entre autres professeurs, également formé par Carl Menger (1840-1921), le fondateur de l'école économique autrichienne, soutenait en 1876 que «les citoyens fortunés devraient être frappés par l'imposition progressive de leurs revenus nets».

Les réformes fiscales ont toujours fait partie des questions de politique économique et sociale où les avis divergent le plus. Bien que les avantages administratifs, financiers et pratiques du système transparent et facilement compréhensible de la «flat tax» sont évidents, les politiciens semblent craindre les réformes et se contenter tout au plus de changements cosmétiques. Dans une Europe du XXI^{e} siècle caractérisée par de faibles taux de croissance, un endettement public astronomique et l'effet paralysant de la progressivité de l'impôt, c'est tout à fait regrettable. La raison pour cela ne peut résider toutefois entièrement dans les préjugés idéologiques; elle est aussi déterminée par la politique du pouvoir. Le politicien agissant de façon rationnelle craint en général qu'une transformation du système fiscal abolissant les privilèges de certains groupes lui fasse perdre le soutien de ces électeurs. Cette menace est en général beaucoup plus grande que la possibilité de gagner de nouveaux électeurs avec la réforme prévue et de rester ainsi au pouvoir. Dans ce système, le politicien maximisant les voix devient l'otage de la doctrine dominante. La «flat tax» de Rabushka constitue ici une alternative fascinante et convaincante par sa simplicité.

Le professeur Alvin Rabushka, qui travaille depuis 1976 à la Hoover Institution de l'Université Stanford, s'est spécialisé très tôt dans la politique fiscale, les systèmes d'impôt comparatifs et les divers problèmes de financement de l'économie du développement. Suite à des séjours d'étude et d'enseignement prolongés à Hong Kong, Rabushka publia en 1979 un livre sous le titre de «Hong Kong – A Study in Economic Freedom», dans lequel il décrit le lien entre libéralisation économique, des taux d'imposition modérés et la croissance. A peine un an plus tard, il documenta le succès économique étonnant de Hong Kong dans un film «Hong Kong – A Story of Human Freedom and Progress». L'un de ses intérêts principaux de recherche était alors l'analyse de l'impôt proportionnel de 15 pourcent introduit à Hong Kong. Rabushka parvint à développer l'idée de cet impôt simple, proportionnel et égal, de lui fournir une base théorique et de la rendre applicable universellement. En 1985, il publia avec son collègue Robert E. Hall son livre influent «The Flat Tax» de façon détaillée et systématique. En plus d'innombrables monographies sur la «flat tax» suivit en 1988 un nouvel essai programmatique sur la croissance et la politique

fiscale. La première édition du livre «The Flat Tax» fut un succès remarquable et devint le fondement de la plupart des réformes fiscales contemporaines misant sur la proportionnalité, la justice et la simplification. Rabushka et Hall devinrent conseillers dirigeants de la «tax policy task force» du président Reagan et sont considérés comme les pères de la révolution de l'impôt proportionnel. En 1992, les travaux des deux auteurs furent comptés parmi les contributions de la science financière les plus innovantes des vingt dernières années par le magazine «Money». En 1995 parut la deuxième édition retravaillée et étendue de «The Flat Tax».

Même si ce livre décrit avant tout la situation fiscale des États-Unis et qu'il se sert du jargon idoine, l'argument principal de cette œuvre devenue classique demeure de grande importance au niveau international.

Kurt R. Leube
Hoover Institution, Université Stanford
et ECAEF, Vaduz

Introduction

Par Jean-Philippe Delsol* et Pierre Garello*

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué! Cette devise, pour le moins paradoxale, semble guider l'évolution de nos systèmes fiscaux. Et pourtant personne ne se satisfait – au moins ouvertement – de cette situation tant le labyrinthe fiscal est devenu profond. Mais peut-on changer l'impôt? N'est-il pas le fruit de savants compromis dont la seule remise en cause provoquerait de redoutables mouvements sociaux visant à défendre les «acquis»? Pour beaucoup de personnes, y compris l'immense majorité des hommes politiques, poser ces questions c'est y répondre: notre système, pensent-ils, n'est certes pas idéal mais néanmoins satisfaisant et, de toute façon, une réforme de fond est impensable. Ce petit livre s'adresse à tout ceux qui, dédaignant la médiocrité, ne se satisfont pas de ce renoncement trop rapide. Une réforme fiscale en profondeur est possible. Elle serait à l'avantage de tous à l'exception de ceux qui dans le système actuel bénéficient de privilèges indus. Et les pays qui l'ont adoptée s'en réjouissent. Cette réforme, cette révolution, est celle de la flat tax.

Le concept de la flat tax, ou impôt proportionnel, est un concept ancien. Il a été réactualisé en 1981 par deux économistes américains, Robert Hall et Alvin Rabushka, qui proposèrent une réforme fiscale basée sur l'introduction de l'impôt à taux unique aux États-Unis. Au travers de divers articles, ils démontrèrent l'intérêt, y compris pour l'État, de réduire la progressivité de l'impôt. Au même moment, l'économiste Arthur Laffer démontrait qu'au-delà d'un certain niveau d'imposition, l'augmentation des impôts avait pour résultat d'en réduire le produit plutôt que de l'accroître. Ces théories devaient inspirer la réforme fiscale des années Reagan et favoriser le renouveau de la puissance américaine.

Robert Hall et Alvin Rabushka publièrent le fruit de leur travail en 1995 dans un ouvrage considéré, aux États Unis et de par le monde, comme un ouvrage de référence: The Flat Tax (Stanford, Hoover Institution Press). Mais depuis lors ce livre n'avait jamais été traduit en français. Cette première publication de l'ouvrage de Robert Hall et Alvin Rabushka est donc intéressante pour comprendre la révolution reaganienne. Mais il vient aussi fort à propos en France alors que le gouvernement a entrepris depuis quelques années des réformes fiscales tendant à faire évoluer l'impôt sur le revenu. A cette occasion, une réflexion sur les bases et les effets de la fiscalité peut favoriser l'adoption de mesures fiscales nécessaires à un renouveau économique.

Un peu d'histoire: du moindre mal…

L'impôt est un mal nécessaire, mais il peut être plus ou moins douloureux. Il peut être considéré comme un progrès lorsqu'il est institué pour se substituer à la violence physique. Lorsqu'ils conquirent le sud du bassin méditerranéen, les musulmans, suivant l'enseignement du Coran, acceptèrent de ne pas exclure les juifs et les chrétiens, ni de les soumettre à l'esclavage pour autant qu'ils payent un impôt spécial.

Aux corvées, acomptes en nature et réquisitions de biens et de personnes que la féodalité imposait sous diverses formes à ces sujets, sont venus se substituer peu à peu des impôts directs: la taille réelle (sur les biens) ou personnelle (sur les personnes) la capitation, conçue comme un impôt par tête en fonction de la «classe» à laquelle chacun appartenait.

Au XVIII^{e} siècle, avec la montée de la monarchie absolue et les besoins de financement toujours plus grands qui l'accompagnaient, la couronne en est venue à développer un système d'imposition totalement abscons et injuste. Les révoltes se multiplient alors et des projets de réforme sont suggérés. Ainsi, à l'instigation notamment de Vauban, de nombreux essais sont faits pour introduire un impôt sur le revenu sous la forme de dixième, cinquantième ou vingtième.

En 1710 est créé l'impôt du dixième, transformé en impôt du vingtième en 1749, qui vise à frapper au même taux les revenus. De fait cet impôt fut perçu essentiellement sur les revenus des propriétés et donna lieu à de très nombreuses remises en cause jusqu'à la Révolution qui devait l'abolir.

L'échec de la réforme fiscale est une des causes importantes de la révolution française, tout comme la fiscalité anglaise imposée au commerce américain fut le détonateur de la guerre d'indépendance.

La Révolution française porta donc une attention particulière à l'impôt au travers les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. La contribution doit être répartie également entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. «En raison» signifie déjà à l'époque «en proportion». Mais comment l'interpréter? De quelle faculté s'agit-il? La logique voulait qu'il s'agisse de fixer l'impôt en proportion des revenus. Mais très vite les partisans de l'impôt progressif ont soutenu qu'il s'agissait d'une égalité de sacrifice.

… aux pires dérives

En France, l'essentiel des recettes fiscales provient au XIX^{e} des «quatre vieilles», soit les impôts locaux, l'impôt sur les portes et fenêtres et les impôts de consommation mis en place par la révolution.

En dépit de l'opposition de Thiers décriant «l'atroce impôt sur le revenu», déjà au lendemain de la guerre de 1870, la loi du 29 juin 1872 institue une taxe mobilière sur les revenus des capitaux mobiliers avec un taux uniforme de 3%. Puis, Joseph Caillaux, ministre des Finances, présente en 1907 son projet d'impôt progressif sur le revenu. Son système comportait deux volets:

1. Le système cédulaire. Un impôt cédulaire proportionnel, inspiré de l'«income tax» anglais de l'époque qui frappait différemment les diverses catégories de revenus (agricoles, industriels, salariaux, fonciers, mobiliers…) à des taux variables de 3% à 4%, avec quelques abattements et dégrèvements divers, notamment en faveur des petites cotes.

2. Une surtaxe progressive. Cette surtaxe était inspirée de l'impôt progressif sur le revenu allemand de l'époque. Cet impôt progressif sur le revenu réel ne devait toucher que 500 000 contribuables aisés, ayant des revenus annuels supérieurs à 5 000 F, avec un taux faiblement progressif par tranches dont le barème s'échelonnait de 1% à 5% au-delà de 25 000 F, ce qui apparaissait, somme toute, assez raisonnable.

Le projet fut adopté par la loi du 15 juillet 1914 et mis en œuvre, après avoir été bloqué par le Sénat, par la loi du 31 juillet 1917 sous la pression des besoins de guerre. L'impôt n'était encore que très raisonnablement progressif mais ses instigateurs en mesuraient bien toute la portée.

Il s'agit, disait Jean Jaurès de la surtaxe progressive, «d'un germe qui se transformerait en un arbre gigantesque» et «quand la comptabilité exacte des revenus capitalistes et bourgeois serait enfin dressée», le moyen «de calculer plus sûrement quels sacrifices pourraient être demandés aux classes possédantes et privilégiées pour alimenter dans l'intérêt des travailleurs les œuvres de solidarité sociale»[1].

La machine infernale était lancée et très vite le taux maximum d'imposition a été augmenté. Dès 1920, il était de 50%, en 1924 il était déjà à 72%.

À l'aune de la justice

Ses défenseurs soutiennent que la progressivité est plus juste parce qu'elle rétablit une certaine égalité et demande à chacun le même effort marginal, l'impôt étant censé peser de plus en plus sur le superflu à mesure qu'il frappe des revenus de plus en plus importants à des taux de plus en plus élevés. Mais ce raisonnement marginaliste n'est que le prétexte à un égalitarisme qui anime tous les doctrinaires de la progressivité depuis Babeuf et Marx jusqu'aux collectivistes modernes de tous bords, égalitaristes par idéologie plutôt que par raison. Comme le souligne Jacques

Gérard «tout impôt est dissuasif. La dissuasion par l'impôt progressif croît au même rythme que la progressivité»[2].

La question mérite bien sur d'être évaluée à l'aune de la justice. Mais la réponse n'est pas en faveur de la progressivité. L'imposition des revenus peut s'établir caricaturalement selon trois modes différents: par tête, progressivement ou en proportion du revenu.

L'impôt par tête

L'imposition par tête, ou capitation, part du principe que chaque citoyen utilise ou peut utiliser les services publics de la même façon et que dès lors l'équité commande que chacun supporte autant d'impôt, indépendamment de son revenu. Le principe en a été appliqué en France au XVII^{e} siècle, mais l'imposition par tête était différente selon la classe à laquelle chacun appartenait, la population étant répartie en 22 classes. Dans l'histoire récente, Margaret Thatcher a voulu mettre en place un impôt forfaitaire (poll tax ou head tax) dans la fiscalité locale en Grande Bretagne en 1989, mais la contestation de cette réforme a pesé sur l'avenir se son gouvernement.

Pourtant, cet impôt n'est pas sans mérite. Puisque sa base n'est en rien liée à des choix économiques, il est sans doute l'un des impôts qui perturbe le moins ces choix, et donc la création de richesse. C'est donc aussi l'impôt qui a le plus de chances de minimiser la pression fiscale globale nécessaire au financement des dépenses publiques. Mais est-il équitable? La réalité est sans doute que les contribuables n'utilisent pas tous les services publics de la même façon. Alors doivent-ils payer le même montant? L'analyse n'est pas aisée: celui qui ne peut pas s'acheter une voiture n'utilise pas les routes sinon au travers des services publics de transport, pour lesquels il profite des prix faibles fixés par la collectivité! Mais d'une manière générale, il apparaît vraisemblable que celui qui dispose de plus de revenus consomme des services publics à proportion de ses revenus. Une imposition par tête apparaîtrait donc d'une certaine façon aussi inéquitable que l'impôt progressif. Qui plus est, un tel mode d'imposition pourrait difficilement être généralisé étant donné les niveaux faramineux des dépenses publiques actuelles.

L'impôt progressif

La progressivité peut être proposée dans un but redistributif – pour établir une sorte d'égalité entre les citoyens – ou dans un but productif, de façon à augmenter le produit de l'impôt en prenant plus aux plus riches. Mais l'égalitarisme n'est pas l'objet de l'impôt et l'acharnement de certains à vouloir utiliser l'impôt à cet effet contribue plutôt à un appauvrissement général, manquant en même temps son deuxième but. Car la progressivité tue l'initiative et décourage le travail: à talents égaux, celui qui travaille le plus paiera le plus. C'est pourquoi aussi la progressivité incite à la fraude et à l'exil. Bien plus, la progressivité est une porte ouverte sur l'arbitraire et la discrimination, car dès lors qu'elle est admise, il n'y a plus de bornes ni de limites à celle-ci. Dans le maître ouvrage qu'il a consacré à l'impôt progressif sur le revenu en 1909, Seligman rappelle ce que le Chancelier de l'Echiquier déclarait le 16 avril 1894:

«Quand vous êtes une fois embarqués dans le système de la progression, vous n'avez plus de règle, plus de borne pour guider vos pas, il n'y a plus de principe de justice qui vous dise où vous arrêter.»

Et Stourm, prémonitoire, complétait en 1905:

«Le véritable danger de la progressivité réside surtout dans la possibilité, presque la fatalité, de son abus… La progressivité est une véritable machine infernale entre les mains de ceux qui veulent ruiner la société actuelle pour la changer selon leurs vœux et leurs conceptions.»

Car la progressivité devient un instrument de puissance quasi illimité aux mains du législateur en même temps qu'elle est l'outil de la majorité qui s'exonère de l'impôt et fait payer la minorité, oublieuse du principe de consentement à l'impôt qui fonde toute démocratie.

L'impôt proportionnel: la flat tax

L'imposition proportionnelle oblige pour sa part à une responsabilité partagée entre tous puisque tous y contribuent, chacun à proportion. Et s'il faut admettre, du moins par simplification, que chacun bénéficie des services publics à concurrence de ses revenus, il paraît logique que les impôts soient supportés dans une proportion déterminée avec les avantages procurés à chacun.

Dans le projet de Robert Hall et Alvin Rabushka, la réforme en faveur de la flat tax est associée également à la suppression des avantages, réductions et exemptions fiscales qui rendent le système d'imposition opaque, excessivement complexe et inefficace. Ils suggèrent toutefois que soit maintenu un

seuil au-dessous duquel les revenus ne sont pas imposés – une «entorse» à la proportionnalité qui a pour effet de maintenir une progressivité du taux moyen même si le taux appliqué aux revenus imposables est constant. La «vraie» flat tax exclurait les seuils de non imposition que comporte habituellement le système d'imposition progressive. Dans la pratique, la plupart des pays ayant adopté la flat tax ont conservé ce seuil afin d'alléger la charge fiscale des bas revenus. Instaurer une flat tax et faire le choix de taux faibles sont deux problématiques différentes. Dans les faits, le passage à la flat tax s'accompagne souvent d'une réduction des taux d'imposition (et pas uniquement du taux marginal), avec toutefois quelques exceptions comme l'Islande (35,7%).

Trois bonnes raisons (entre autres) de choisir la flat tax

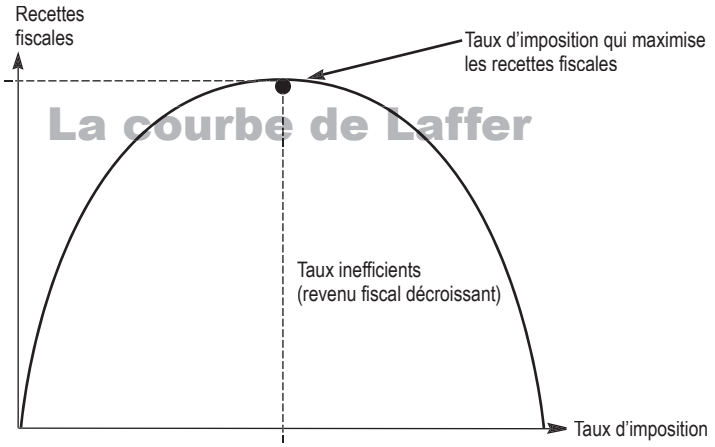
• L'impôt progressif et ses taux d'imposition marginaux élevés découragent l'investissement et le travail, font fuir les individus et les entreprises vers l'étranger et favorisent le développement du marché noir. Les impôts ont également un effet d'éviction sur l'investissement privé – ce qui a été payé à l'État ne peut être investi pas les individus et entreprises privées. Dans la mesure où la propension à investir de l'État est plus faible que la propension à investir des gros contribuables, l'impôt progressif conduit à la réduction de l'investissement national. La flat tax, qui implique une réduction des taux marginaux et une simplification du système fiscal, augmentera les incitations au travail, à la création d'entreprises et à l'investissement.

• La flat tax empêche l'instrumentalisation du régime d'imposition. Elle prive le gouvernement de la possibilité d'interférer, par la fiscalité, dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. Finis les réductions fiscales pour les «bonnes causes», les exemptions et les crédits d'impôt supplémentaires pour certains groupes sociaux, les charges fiscales accrues pour décourager certains types d'investissement. Par l'instauration d'une flat tax, l'État ne peut plus changer inopinément les règles du jeu selon la mode interventionniste du jour; il ne peut plus déformer les signaux envoyés par les prix aux investisseurs et détourner le capital de son emploi le plus efficace vers des secteurs à moindre valeur ajoutée. La flat tax coupe, par la même occasion, l'herbe sous les pieds des lobbyistes en tout genre.

• La flat tax est synonyme d'économies et d'équité. Grâce à une plus grande transparence du système fiscal, les mécanismes, onéreux, qui visaient à identifier les niches fiscales et profiter des moindres failles du système perdent leur raison d'être. Tous les contribuables, quel que soit le

montant de leur revenu, se trouvent sur un pied d'égalité. Un système fiscal plus homogène rend également inutiles tous les efforts contre-productifs visant à contourner les impôts. Enfin, le fardeau de l'administration fiscale étant allégé, les effectifs de cette administration peuvent être redéployés vers les secteurs productifs de l'économie.

Mais est-ce que la flat tax ne réduit pas le revenu fiscal de l'État?



Non. Les données empiriques montrent que les pays ayant adopté la flat tax n'ont pas connu une baisse de leur revenu fiscal. Bien au contraire! Ainsi en témoigne déjà l'histoire de l'Angleterre où l'impôt sur le revenu a été institué dès 1798. Appliqué avec un taux progressif, il fut très critiqué et aboli pour être rétabli en 1803, mais avec un taux proportionnel, non progressif, de 5%, porté ensuite à 6,25%, puis 10% avant de redevenir progressif en… 1910. L'impôt progressif sur les revenus de 1798 avait rapporté deux millions de livres sterling, l'impôt proportionnel de 1803 en rapporta 15, dès 1806, et ce fut sans doute un des facteurs de la victoire anglaise contre Napoléon.

Cet apparent paradoxe d'une relation inverse entre le taux d'imposition et les recettes fiscales de l'État ne devrait pas nous surprendre: il a été mis en évidence et analysé par l'économiste Arthur Laffer, et est, pour cette raison, plus connu sous le nom de «courbe de Laffer». Il s'explique en fait

tout simplement par les effets d'une baisse et d'une simplification des impôts mentionnés ci-dessus: travail plus attrayant, regain d'innovations et d'investissements, sorties du marché illégale, économies réalisées par les contribuables et l'administration fiscale. Du point de vue des recettes fiscales, la baisse des taux est ainsi plus que compensée par l'accroissement de l'assiette.

Est-ce que la flat tax est un impôt qui favorise les riches?

Par rapport à un impôt fortement progressif évidemment oui. Mais, le passage de l'impôt progressif à la flat tax ne bénéficie pas qu'aux riches puisque la flat tax relance la machine économique, crée des emplois et accroît les recettes fiscales. De façon plus fondamentale, la flat tax n'est pas un cadeau pour les riches qui continuent à payer plus que les pauvres et d'autant plus qu'ils seront plus riches. Avec une flat tax à 10%, une personne qui gagne 1 000 € payera 100 € d'impôts alors qu'une personne qui gagne dix fois plus payera dix fois plus, soit 1 000 €.

Certains s'inquiètent qu'une flat tax déplacerait le fardeau fiscal des plus riches vers la classe moyenne. Cela n'est vrai que si l'on considère que la flat tax n'a aucun effet sur la création de richesse dans l'économie et que l'on désire maintenir constant le niveau des dépenses publiques. Mais le passage à la flat tax n'est pas un jeu à somme nulle où il serait nécessaire de prendre à certains groupes sociaux pour donner à d'autres. L'idée de la flat tax est, au contraire, de donner une dynamique au système économique. Ne vaut-il pas mieux être riche et assujetti que pauvre et exonéré?

Enfin, il est bon de rappeler que le système de flat tax sur les revenus proposé dans cet ouvrage – ainsi que la plupart des systèmes actuellement mis en œuvre – prévoit une exonération totale des faibles revenus. Les riches ne s'enrichiront pas sur le dos des pauvres, ni même sur celui des classes moyennes. La flat tax permet l'enrichissement de tous.

L'expérience de ceux qui ont opté pour la flat tax

Selon les dernières études, il existe aujourd'hui vingt-quatre pays dans le monde qui pratiquent une forme ou une autre de flat tax; ce qui conduit parfois à évoquer une «révolution de la flat tax». Le passage à la flat tax a toujours été accompagné d'une baisse des taux moyens d'imposition sur les revenus des personnes et des sociétés. Le contexte de mondialisation et de concurrence fiscale accrue y est certainement pour beaucoup: il

contraint les gouvernements à une discipline budgétaire et modère leurs appétits fiscaux.

Parmi les adeptes de la flat tax se trouvent certaines des économies les plus dynamiques au monde – Hong Kong, la Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie. Ces pays jouissent d'une «bonne santé économique» qui se traduit par des taux d'investissement plus élevés (domestiques, aussi bien qu'étrangers), un faible niveau de chômage, un PIB élevé et une croissance soutenue (plus de 10% par an pour certain d'entre eux!). Le fait qu'aucun des pays ayant opté pour la flat tax ne soit à ce jour revenu vers un système d'imposition progressive est suffisamment évocateur des retombées économiques positives.

Nous constatons aussi que les taux pratiqués par les adeptes de la flat tax sont plus faibles aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a une dizaine d'années. Les plus récents taux d'imposition du capital et des revenus sont souvent à 10%. Malgré cela, les revenus fiscaux de ces pays ont augmenté. En Russie par exemple, les recettes fiscales ont augmenté de près de 80% les trois premières années qui ont suivi l'adoption de la flat tax[3]. Une évolution similaire a été observée en Bulgarie, où le gouvernement a bénéficié d'un surplus budgétaire de près d'un tiers du budget dès la première année de flat tax.[4]

Il est, toutefois, important de souligner que la flat tax n'est pas une solution miracle et ne peut, à elle seule, résorber un sous-développement économique dû à un mauvais cadre institutionnel et politique. Ainsi, des pays comme la Russie ou l'Iraq ne pourront pas bénéficier pleinement des effets positifs de la flat tax tant qu'ils n'auront pas renforcé le règne du droit (rule of law).

La révolution de la flat tax

Pays	Année d'adoption de la flat tax	Taux d'imposition	Pays	Année d'adoption de la flat tax	Taux d'imposition
Jersey	1940	20%	Géorgie	2005	12%
Hong Kong	1947	15%	Prídnestrovie	2006	10%
Guernesey	1960	20%	Islande	2007	35,7%
Jamaïque	1986	25%	Mongolie	2007	10%
Estonie	1994	21%	Kirghizstan	2007	10%
Lettonie	1995	25%	Macédoine	2007	10%
Lituanie	1996	24%	Monténégro	2007	15%
Russie	2001	13%	Maurice	2007	15%
Slovaquie	2004	19%	Kazakhstan	2007	10%
Ukraine	2004	15%	Albanie	2008	10%
Iraq	2004	15%	Rép. tchèque	2008	15%
Roumanie	2005	16%	Bulgarie	2008	10%

Source: Daniel J. Mitchell (2008)

La flat tax en France

Depuis le 1er janvier 2009 les petits entrepreneurs peuvent bénéficier d'un nouveau régime, dit «auto-entrepreneur», qui permet une simplification des formalités administratives et un allégement des charges sociales, fiscales et administratives. Il se traduit notamment par un paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu sur option et sous certaines conditions, l'exonération de taxe professionnelle pendant deux ans et enfin la dispense éventuelle d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ainsi qu'au répertoire des métiers.

Le taux global des charges fiscales et sociales est calculé par rapport au chiffre d'affaires réalisé. Ce taux est forfaitairement déterminé à 13% pour les artisans et commerçants réalisant des ventes annuelles inférieures à 80 000 € et 23% ou 23,5% selon les cas pour les prestataires de services, commerciaux ou non, dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est inférieur à 32 000 €. Le montant trimestriel de cotisations et contributions sociales est définitif et ne doit pas faire l'objet de régularisation ultérieure.

Alors que, jusqu'à présent, le créateur d'entreprise était bien souvent obligé de commencer par payer des charges sociales minimales avant même que d'avoir encaissé son premier sou de chiffre d'affaires et était rappelé pour payer des charges supplémentaires les années suivantes, il peut désormais calculer simplement ses coûts fiscaux et sociaux en fonction de son activité réelle, sans crainte d'avoir à payer plus ultérieurement. Ce régime très incitatif a immédiatement attiré de nombreux créateurs d'entreprises, ce qui est très prometteur pour l'emploi, car la création de richesse et d'emplois repose sur la capacité du tissu industriel et commercial à se renouveler. Les entreprises sont à l'image des hommes: elles naissent, embellissent et meurent. Il faut moins vouloir les conserver à tout prix que s'assurer que la relève existe et la favoriser.

Pour le Syndicat national unifié des impôts (SNUI) ce nouveau régime fiscal est une rupture de l'«égalité de traitement» devant l'impôt. «Rien ne justifie que le statut d'auto entrepreneur soit ainsi déconnecté du droit commun», indique le syndicat dans un communiqué. Il n'a pas tort au fond. Mais si le système marche, ne faudrait-il pas plutôt aligner tous les entrepreneurs sur le régime des auto-entrepreneurs plutôt que l'inverse? Pour le moins, il est sain et il peut être efficace de tenter l'expérience plutôt que de s'enfermer dans des a priori idéologiques.

En France l'impôt proportionnel existe déjà avec la CSG inventée par Michel Rocard, aujourd'hui perçue sur tous les revenus à un taux quasi unique échelonné principalement de 6,2% à 7,5% en 2006, avec un produit cette année là de 76,3 milliards d'euros, soit environ 10 milliards d'euro

par point de CSG. En 2008 le produit de l'impôt (progressif) sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est évalué à 55 millliards d'euro, soit l'équivalent de 5,5 points de CSG. L'IRPP pourrait donc être supprimé en y substituant une augmentation de la CSG à due concurrence, voire une augmentation de 10 points de pourcentage après un abattement sur le revenu de façon à assurer une certaine progressivité.

Certes, l'abandon ou la réduction sensible de la progressivité, notamment au niveau de l'impôt sur le revenu, choque nos esprits qui y sont habitués depuis le début du XXe siècle. Mais si l'impôt est un mal nécessaire, ne vaut-il pas mieux qu'il soit le plus simple, le plus efficace et le plus favorable possible à l'économie, et le plus productif? Hall et Rabushka appellent dans cet ouvrage à une nouvelle Déclaration d'indépendance pour les États-Unis. Le temps n'est-il pas venu d'une «Déclaration d'indépendance» à la française qui libérerait les citoyens français d'une fiscalité aussi oppressive et inéquitable qu'inefficace?

---

* Respectivement Membre du Conseil d'administration et Directeur de recherche à l'IREF, Institut de Recherches Economiques et Fiscales (www.irefeurope.org)

[1] Cité par Guy Antonetti (professeur à l'université de droit de Paris II), «La bataille de l'impôt sur le revenu», in Jean-Claude Martinez et al., L'impôt sur le revenu en question, Litec, Paris, 1989, p. 61.

[2] Jacques Gérard, Pour une réhabilitation de l'impôt sur la dépense, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 1997.

[3] Alvin Rabushka, The Flat Tax Works in Russia: Year Three, Hoover Institution, 26 avril 2004.

[4] IREF, Yearbook on Taxation in Europe, 2008.

Robert E. Hall
Alvin Rabushka

La Flat Tax

1. Connaissez-vous l'impôt fédéral sur le revenu?

«Le code fiscal est devenu presque incompréhensible excepté pour les spécialistes.»
Daniel Patrick Moynihan, président du Comité des finances du Sénat, 11 août 1994

«Il faudrait abroger l'ensemble du code fiscal et tout reprendre à zéro.»
Shirley Peterson, ancien commissaire, Internal Revenue Service, 3 août 1994

«Les lois fiscales sont si complexes que des règles mécaniques ont fait perdre de vue à certains avocats le fait que leur atout principal devrait être un conseil solide, et non un talent pour se souvenir d'un obscur paragraphe et en détourner le sens pour en tirer des avantages fiscaux non prévus.»
Margaret Milner Richardson, commissaire, Internal Revenue Service, 10 août 1994

«Cela ne servira pas à grand chose au peuple que les lois soient faites par des hommes de son choix, si les textes de loi sont si volumineux qu'ils ne peuvent être lus, ou si incohérents qu'ils ne peuvent être compris; si les lois sont abrogées ou revues avant même d'être entrées en vigueur, ou subissent des changements si incessants que nul homme qui sait ce que la loi est aujourd'hui ne peut deviner ce qu'elle sera demain.»
Alexander Hamilton et James Madison, The Federalist, n° 62

L'impôt fédéral sur le revenu est un désastre complet. Il est inefficace, inéquitable, complexe, incompréhensible. Il encourage l'évitement fiscal et la fraude. Il coûte des milliards de dollars à gérer et des millions de dollars aux contribuables en temps passé à remplir des formulaires et autres coûts de conformité. Il coûte des milliards de dollars à l'économie en production de biens et services perdus à cause d'investissements effectués pour des raisons fiscales plutôt qu'économiques. Il implique des dizaines de milliers d'avocats et de lobbyistes occupés à obtenir des avantages fiscaux pour leurs clients au lieu d'effectuer un travail productif. Il ne se trouverait pas même dix économistes sérieux pour le défendre. Il ne mérite pas d'être sauvegardé.

De quelle ampleur sont les coûts de l'impôt sur le revenu? Ils sont plus importants que le déficit fédéral, plus importants que le Département de la Défense, plus importants que la Sécurité sociale, peut-être même aussi importants que les dépenses combinées des 50 États.

Le système fiscal était meilleur en 1986. Non pas parfait, certes, mais meilleur. Cette année-là, le président Ronald Reagan signa le décisif Tax

Reform Act (loi de réforme fiscale) de 1986, qui réduisit le taux d'imposition marginal le plus élevé sur le revenu des particuliers à 28% – alors qu'en 1980 il était au niveau incroyable de 70%. Il a supprimé plus de 100 milliards de dollars en abris fiscaux improductifs. Il améliora considérablement les incitations à travailler, épargner et investir. Mais la réforme survécut quatre ans à peine.

Que s'est-il passé? Deux présidents sont revenus en arrière sur la réforme. Le premier fut George Bush. D'un commun accord avec la direction bipartite du Congrès, il signa l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1990. Il proclama 500 milliards de dollars de réduction du déficit sur cinq ans, dont la moitié par des hausses d'impôts, y compris un impôt de 31% sur «les riches». Le second fut Bill Clinton. Dans sa campagne pour accéder à la Maison-Blanche, il promit des baisses d'impôts pour la classe moyenne. Mais une fois en fonction, il devint lui aussi captivé par la «réduction du déficit». Le 10 août 1993, il signa l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993, que le Congrès n'approuva que par une seule voix d'écart à la Chambre des représentants. Il promettait 500 milliards supplémentaires de réduction du déficit, dont la moitié en impôts plus élevés, et incluait deux taux d'imposition plus élevés sur «les riches» pour s'assurer que «ceux qui ont bénéficié de façon inéquitable des baisses d'impôts de Reagan dans les années 1980 paient leur "juste part" dans les années 1990». En 1986, l'impôt sur le revenu n'avait que deux taux: 15% et 28%. En 1995, il en avait cinq: 15%, 28%, 31%, 36% et 39,6%.

La Déclaration d'indépendance était en grande partie une récrimination contre les impôts britanniques. Ses racines se trouvent dans le Congrès du Stamp Act de 1766, lorsque les leaders des colonies se rencontrèrent pour protester contre la Stamp Tax britannique. D'autres impôts britanniques impopulaires incluaient un grand nombre de droits de douane: sur le papier, les teintures, le verre et le thé, ainsi qu'un impôt caché frappant les propriétaires.

Il est temps de proclamer une nouvelle Déclaration d'indépendance, cette fois contre un impôt sur le revenu injuste, coûteux et compliqué. L'alternative, comme nous le soutenons dans ce livre, est un impôt simple, peu élevé et proportionnel: la flat tax.

La structure de ce livre

Le but de ce livre est de vous convaincre qu'un impôt proportionnel simple et peu élevé est le meilleur substitut à l'actuel impôt fédéral sur le revenu. Voici comment nous allons procéder.

Dans ce premier chapitre, nous critiquons l'actuel impôt fédéral sur le revenu. Nous y élaborons les reproches suivants:

• L'impôt fédéral sur le revenu est trop compliqué pour être compris par les contribuables ordinaires;

• L'impôt fédéral sur le revenu coûte aux contribuables plus de 100 milliards de dollars en coûts de conformité;

• L'impôt fédéral sur le revenu coûte des dizaines de milliards de dollars à l'économie par des investissements non-productifs;

• L'impôt fédéral sur le revenu est responsable de plus de 100 milliards de dollars de fraude fiscale;

• L'impôt fédéral sur le revenu encourage les avocats et les lobbyistes à chercher des avantages fiscaux auprès du Congrès plutôt que de gagner leur vie honnêtement.

Le premier chapitre conclut par un bref historique de l'impôt fédéral sur le revenu.

Le chapitre 2 est consacré à «l'équité». Nous avons appris, durant les quinze dernières années, que la critique la plus dangereuse de la flat tax est l'accusation émotionnellement chargée qu'un tel impôt serait «inéquitable». Nous entendons discréditer cette critique erronée une bonne fois pour toutes. En effet, nous affirmons que l'impôt proportionnel est le plus équitable de tous. Afin de montrer que l'impôt proportionnel est bel et bien équitable, nous aurons besoin d'une discussion approfondie de terminologie fiscale. Nous définirons des termes-clés tels qu'assiette fiscale, taux d'imposition marginal, charge fiscale, impôts sur la consommation et équité, entre autres. Nous montrerons également que l'impôt proportionnel est la seule proposition de remplacement de l'actuel impôt sur le revenu à avoir reçu un soutien des deux côtés de l'échiquier politique: parmi les politiciens, de Jerry Brown et Dick Armey; dans les médias, du New York Times et du Wall Street Journal. Ainsi, sur la question d'un système fiscal bien conçu, notre proposition d'impôt proportionnel jouit d'un soutien plus large que toute autre proposition.

Le chapitre 3 explique le mécanisme et la logique derrière la flat tax. Nous remplacerions les centaines de formulaires et les milliers de réglementations par deux formulaires de la taille d'une carte postale, l'un pour les entreprises et l'autre pour les salariés. Notre flat tax résoudrait bon nombre des problèmes fiscaux qui se posent aux universitaires et aux politiciens depuis des années: elle éliminerait la double imposition; elle améliorerait l'accumulation de capital; elle définirait correctement l'assiette fiscale; elle apporterait une vraie simplification; elle améliorerait de façon spectaculaire les incitations; elle libèrerait de l'impôt des millions de ménages à bas

revenus; elle réduirait les coûts de conformité; elle limiterait sérieusement la fraude fiscale; elle atténuerait même la position antagoniste du fisc envers les contribuables. Le chapitre 3 traite également de la transition, de comment passer de l'impôt sur le revenu actuel à la flat tax, en expliquant également comment traiter des problèmes tels que la suppression des déductions pour l'intérêt hypothécaire des logements et les donations aux œuvres de bienfaisance, ainsi que le remplacement de programmes compliqués de dépréciation par une simple déduction complète et immédiate de tout investissement.

Le chapitre 4 aborde les grandes questions économiques. Le passage à la flat tax accroîtrait avant tout la croissance économique; en d'autres termes, l'économie augmenterait sa production de biens et services. Elle accroîtrait l'investissement en encourageant l'accumulation de capital. Elle créerait de nouveaux emplois et augmenterait les salaires réels en améliorant les incitations à travailler. Elle ferait immédiatement baisser les taux d'intérêt. Elle réduirait les déficits futurs. Elle rendrait les Américains plus respectueux de leur État. Elle réduirait même la criminalité car les contribuables deviendraient plus honnêtes en remplissant leur déclaration d'impôts – un effet secondaire appréciable d'une approche intelligente de la fiscalité.

Le chapitre 5 répond aux questions courantes que soulève la flat tax. Durant les quinze dernières années nous avons présenté notre plan plus de mille fois. Nous avons entendu, il nous semble, pratiquement toutes les objections ou inquiétudes possibles qu'elle peut soulever. Nous y rassemblons de brèves réponses aux questions les plus fréquemment posées.

Pour les spécialistes, nous avons inclus en annexe notre proposition de loi de flat tax ainsi qu'une section de notes et références.

Un cauchemar de complexité

Le président Jimmy Carter a appelé l'impôt sur le revenu «une honte pour la race humaine». Il avait raison. La meilleure façon de documenter cette accusation est de vous emmener faire un tour à la bibliothèque de la faculté de droit de l'Université Stanford. C'est déroutant, car cela révèle la complexité cauchemardesque de l'impôt sur le revenu.

Le Code des impôts de l'IRS représente des quantités énormes d'encre et de papier. West Publishing Company, l'une des maisons d'édition du Code, l'a publié en 1994 en deux volumes. Le premier volume contient les sections 1 à 1000 (1168 pages), et le volume 2, les sections 1001 à 1564 (210 pages). La table des matières référence 205 rubriques différentes. West Publishing Company publie également les Federal Tax Regulations 1994

(Règlements fiscaux fédéraux de 1994), en cinq volumes, complément essentiel au code. Les volumes 1 à 4, quelque 6439 pages en petits caractères, s'appliquent à l'impôt sur le revenu.

Le Code et les Regulations ne sont guère faciles à comprendre. Ils ont mené au développement d'une industrie florissante au profit des fiscalistes, comptables, avocats et même percepteurs d'impôts.

Le fisc américain (Internal Revenue Service, IRS), responsable du prélèvement de l'impôt fédéral sur le revenu, ne chôme pas. Il a environ 480 formulaires fiscaux en service – dont le plus connu est le formulaire 1040 – et a publié 280 autres formulaires pour expliquer aux contribuables comment remplir les 480 formulaires. En tout, des milliers de pages sont nécessaires pour expliquer les formulaires. Trois maisons d'édition publient chacune trois volumes de formulaires et explications, dont chacun prend quelque 30 cm de rayon de bibliothèque.

Nous interrompant brièvement dans notre tour, nous pouvons noter que l'IRS envoie chaque année environ 8 milliards de pages de formulaires et instructions à plus de 100 millions de contribuables. Placées bout à bout, ces pages s'étendraient sur plus d'un million de kilomètres, ou environ 28 fois le tour de la Terre. L'IRS détruit ainsi l'environnement, environ 293.760 arbres étant nécessaires pour fabriquer autant de papier. Un formulaire fiscal de la taille d'une carte postale contribuerait pour beaucoup à sauver les forêts américaines.

Le tout couvre quelque 100 mètres de rayons. Aux lois et aux règlements, il faut ajouter des volumes entiers de jurisprudence fiscale, des revues spécialisées pour professeurs et praticiens, et des livres commentant tous les aspects possibles et imaginables de l'impôt sur le revenu. Un avantage de notre livre est qu'il vous fournit une liste raisonnablement complète de sources sur l'impôt sur le revenu (voir les notes et références).

Il y a des dizaines de manuels qui expliquent l'impôt sur le revenu, ainsi qu'un nombre sans cesse croissant de guides annuels de conseils fiscaux. Il y a des ouvrages spécialisés tels que le Bender's 1994 Dictionary of 1040 Deductions, qui contient un index de 19 pages en deux colonnes se référant aux éléments du texte. Il n'est dès lors guère étonnant que le citoyen ordinaire se sente submergé et menacé par l'IRS. Ce n'est guère une façon convenable de gérer un système fiscal.

À propos, le prix d'une action de H&R Block, la principale entreprise de préparation fiscale du pays, a augmenté de 20% dans le premier mois suivant la promulgation de la hausse d'impôts de 1993.

Ce que l'impôt sur le revenu coûte aux Américains

Il est difficile d'imaginer qu'un groupe d'experts, même en essayant de toutes ses forces, parviendrait à concevoir un pire système fiscal que celui produit par le Congrès. Les principaux bénéficiaires de l'impôt sur le revenu semblent être, premièrement, les membres des deux comités de rédaction des impôts, le Senate Finance Committee (Comité des Finances du Sénat) et le House Ways and Means Committee (Comité du budget de la Chambre des représentants). Leurs présidents dominent leurs chambres respectives en termes de contributions de campagne; les autres membres des deux comités reçoivent typiquement le double en contributions de leurs autres collègues du Sénat et de la Chambre des représentants. Deuxièmement, les membres du Congrès partagent les bénéfices de l'impôt fédéral sur le revenu avec plus de 70.000 lobbyistes bien payés à Washington, ainsi que plusieurs centaines de milliers d'avocats, comptables, pourvoyeurs d'abris fiscaux, fournisseurs de logiciels fiscaux, et d'autres qui vivent du système fiscal.

L'impôt fédéral sur le revenu impose deux coûts énormes aux Américains: les coûts de conformité directs (tenue des comptes, information sur les conditions fiscales, préparations, copies, envoi de formulaires, frais de préparation fiscale, audits et correspondances, amendes, erreurs de traitement, litiges, procès, application des lois et perception des impôts) et les pertes économiques indirectes dues aux désincitations – ce que les économistes appellent les «pertes sèches», «poids morts» et «coûts de bien-être» – à cause de la baisse de production due à la complexité et au niveau élevé de l'impôt fédéral sur le revenu (réduction de l'offre de travail, réduction de l'accumulation de capital, réduction de la création d'entreprises, moins de développement des entreprises existantes, investissements choisis pour payer moins d'impôts plutôt que pour générer du revenu, autrement dit évitement fiscal, et fraude fiscale, triche pure et simple).

Les études portant sur la perte sèche attribuable au système fiscal, ce que coûte à l'économie le fait que l'impôt soit prélevé au-delà des recettes fiscales, sont relativement récentes. Les études sur la charge fiscale, à savoir qui paie quelle part de l'impôt, sont par contre bien établies. Ceci explique en partie l'obsession de l'équité et pourquoi chaque modification des impôts fédéraux sur le revenu proposée est jugée en termes de qui gagne et qui perd.

Ces dernières années, une nouvelle série d'études sur la perte sèche du système fiscal, tant en coûts directs de conformité qu'en pertes indirectes pour l'économie, révèle un résultat préoccupant: le coût total est bien plus important que quiconque ne l'aurait jamais imaginé. Pour ne donner qu'un

exemple, il y a environ cinquante ans, l'IRS a estimé les coûts de conformité pour les individus à 1,2% des recettes fiscales fédérales; en 1969, ces coûts étaient passés à 2,4%; en 1977, la Commission on Federal Paperwork (commission de la paperasse fédérale) les a estimés à 3%; et en 1985, une étude commandée par l'IRS et réalisée par Arthur D. Little a conclu que les 5,4 milliards d'heures de travail consacrées par les contribuables à remplir les formulaires fiscaux représentaient la part stupéfiante de 24,4 % des recettes de l'impôt sur le revenu, soit le montant incroyable de 159 milliards de dollars. (Ces résultats, ainsi que ceux d'autres études académiques et professionnelles, sont résumés dans le livre de James L. Payne de 1993, Costly Returns.)

La science de l'estimation des coûts de conformité est, comme nous l'avons mentionné, relativement nouvelle, et les conclusions diffèrent de beaucoup. Payne, par exemple, a estimé que le coût total du système fiscal fédéral était de 363 milliards de dollars en 1985, soit 65% des montants prélevés. D'autres ont trouvé des coûts plus importants pour certaines catégories de conformité et plus bas pour d'autres. Dans ce chapitre, nous nous essayons à estimer ces coûts, certains directement et d'autres en citant les meilleures sources disponibles.

Coûts de conformité directs

Prenons les éléments les plus familiers, les formulaires d'impôt fédéral sur le revenu 1040, 1040A et 1040EZ. En 1994, l'IRS a annoncé les statistiques préliminaires sur les déclarations d'impôts de 1992. En tout, les contribuables ont envoyé 113,8 millions de déclarations, dont 65,7 millions pour le formulaire 1040 complet (quelque 58%), 28,9 millions pour le formulaire 1040A (25%) et 19,1 millions pour le formulaire 1040EZ (17%). Les parts respectives des formulaires sont restées stables depuis 1990. À la page 4 des 1993 1040 Forms and Instructions (Formulaires 1040 et instructions pour 1993) de l'IRS, sous «information selon la loi sur la protection de la vie privée et la loi sur la réduction de la paperasse» on trouve une section intitulée «le temps que cela vous prendra pour remplir votre déclaration» au contenu suivant:

«Nous [l'IRS] essayons de concevoir des formulaires et instructions qui soient précis et faciles à comprendre. C'est souvent difficile car certaines des lois fiscales votées par le Congrès sont très complexes. Pour certaines personnes dont le revenu provient principalement de leur salaire, remplir le formulaire est facile. Pour d'autres qui ont des entreprises, des retraites, des actions, des rentes ou d'autres investissements, c'est plus difficile.»

La page 4 inclut un tableau intitulé Temps de préparation estimé, qui est le temps moyen que les contribuables sont censés y consacrer. Nous le reproduisons ci-dessous (Tableau 1.1).

Tableau 1.1

Temps de préparation estimés

Formulaire	Tenue de la comptabilité	S'informer sur la loi ou le formulaire	Préparer le formulaire	Copier, rassembler et envoyer le formulaire à l'IRS
Formulaire 1040	3 h, 8 min	2 h, 47 min	3 h, 44 min	53 min
Annexe A	2 h, 32 min	24 min	1 h, 9 min	27 min
Annexe B	33 min	8 min	17 min	20 min
Annexe C	6 h, 26 min	1 h, 10 min	2 h, 5 min	35 min
Annexe C-EZ	46 min	4 min	18 min	20 min
Annexe D	51 min	49 min	1 h, 19 min	48 min
Annexe E	2 h, 52 min	1 h, 6 min	1 h, 16 min	35 min
Annexe EIC	40 min	19 min	50 min	55 min
Annexe F Comptabilité de caisse	4 h, 2 min	34 min	1 h, 14 min	20 min
Annexe F Comptabilité d'exercice	4 h, 22 min	25 min	1 h, 19 min	20 min
Annexe R	20 min	15 min	22 min	35 min
Annexe SE Courte	20 min	13 min	10 min	14 min
Annexe SE Long	26 min	22 min	38 min	20 min

Source: 1993 1040 Forms and Instructions de l'IRS
(Formulaires 1040 et instructions pour 1993)

Ce tableau est, bien sûr, incomplet. Il y manque de nombreux formulaires. Le livret 1040 standard inclut, en plus des formulaires mentionnés dans le tableau, le formulaire 4562, Dépréciations et amortissements, qui inclut huit pages d'instructions dans le livret 1040, et le formulaire 8829, Dépenses pour l'utilisation commerciale de votre domicile. L'IRS estime qu'il faut plus de 46 heures pour remplir le formulaire 4562 et environ deux heures et demie pour le formulaire 8829. (Peut-être pour ne pas effrayer encore davantage les contribuables, le livret du formulaire 1040 ne contient pas des formulaires aussi couramment utilisés que les formulaires 2106, 2119, 2210, 2441, 3903, 4868, 5329, 8283, 8582, 8606, 8822 et 8829. Si vous n'avez pas besoin de ces formulaires, il vaut mieux que vous en restiez ignorant.) Une comptabilité complète nécessiterait une connaissance exhaustive de chaque formulaire fiscal, du nombre d'annexes de chaque type remplies, et du temps que chaque annexe nécessite. Nous n'avons pas encore parlé non plus des entreprises contribuables qui doivent passer encore bien plus de temps à remplir des formulaires.

Passons aux calculs. L'IRS estime que le temps moyen total nécessaire pour remplir et envoyer un formulaire 1040A est de six heures, trente-trois minutes. Ce temps s'étend considérablement s'il est nécessaire de joindre l'annexe 1 (revenus des intérêts et des dividendes), 2 (dépenses pour les soins des enfants et personnes à charge) ou 3 (crédit pour les personnes âgées ou handicapées) ou l'un des formulaires pour le crédit d'impôt sur les revenus salariaux, les versements des comptes de prévoyance privée, les retraites et les allocations de la Sécurité sociale, le temps nécessaire étant alors plutôt de huit heures. Le temps nécessaire pour remplir le formulaire 1040EZ est de 1 heure et 52 minutes.

Peu de gens considèrent leur déclaration fiscale comme un loisir, la plupart des gens préfèrerait aller à la pêche, skier, ou regarder la télévision. Nous avons donc besoin de faire quelques suppositions sur la valeur du temps que les contribuables s'attendent à perdre en remplissant leur déclaration.

Pour ceux qui envoient les formulaires 1040EZ et 1040A, nous utilisons une estimation prudente: le salaire minimum fédéral, soit 4,35 dollars de l'heure. Pour ceux qui envoient le formulaire 1040, nous utilisons le salaire horaire moyen dans le secteur privé, non-agricole, de 10,80 dollars de l'heure. Ces chiffres sont bien en dessous des coûts de l'IRS pour traiter de l'information fiscale, 21 dollars de l'heure en 1985, qui seraient aujourd'hui bien supérieurs, ou le coût d'un employé d'Arthur Andersen pour 1985, 35 dollars de l'heure.

Pour ceux qui envoient le formulaire 1040EZ: 19,1 millions de contribuables fois 1 heure et 52 minutes fois 4,35 dollars de l'heure égal 155 millions de dollars. Pour ceux qui envoient le formulaire 1040A: 28,9 millions de contribuables fois 8 heures fois 4,35 dollars de l'heure égale exactement un milliard.

Pour ceux qui envoient le formulaire 1040, les calculs nécessitent une estimation du temps moyen par déclaration. Pour rester prudent, nous allons additionner les temps indiqués dans le formulaire 1040 (moins le double comptage) et ajouter 50% pour tenir compte des formulaires non listés (le formulaire de dépréciations à lui seul représente 46 heures supplémentaires). Nos calculs nous donnent environ 45 heures, ce que nous corrigeons à 67,5 heures pour tenir compte des autres formulaires. Calculons: 65,7 millions de contribuables fois 67,5 heures fois 10,80 dollars de l'heure égal 48 milliards de dollars. Au total, les coûts de conformité pour les particuliers pour 1993, avec des estimations raisonnables, s'élèvent à 50 milliards de dollars. L'estimation d'Arthur D. Little pour 1985 était de 51 milliards, calculé à partir de 1,8 milliards d'heures de travail à un coût moyen de 28 dollars de l'heure. (En 1985, 11 millions de déclarations de moins furent

envoyées comparé à 1992. De plus, les augmentations fiscales de 1990 et 1993 ont augmenté significativement les exigences de déclaration.) Notre estimation est donc extrêmement prudente.

L'étude d'Arthur D. Little a conclu que le double d'heures étaient passées aux déclarations pour les entreprises, en considérant un coût par heure de 28,31 dollars. Cela fait un total de 102 milliards de dollars en coûts de conformité pour les entreprises pour 1985. L'étude incluait les coûts de préparation des impôts pour son estimation, mais non les coûts de planification fiscale. Même en prenant la moitié de son estimation, et sans ajuster pour l'inflation ou tenir compte de l'augmentation du nombre d'entreprises, nous arrivons à 50 milliards de dollars. Toute estimation raisonnable du coût de conformité total pour les particuliers et les entreprises doit donc résulter dans un nombre à 12 chiffres, plus de 100 milliards de dollars.

Il est compliqué de tenir compte des autres coûts de conformité. Ceux-ci incluent les contrôles fiscaux, la correspondance, les litiges, les prélèvements forcés, et les coûts émotionnels de la coercition impossibles à quantifier, notamment vu le taux élevé d'erreurs dans les procédures de l'IRS.

Chaque année, l'IRS entreprend plus d'un million de contrôles fiscaux, largement concentrés sur les contribuables à hauts revenus et les grosses entreprises. Le coût pour les contribuables des contrôles de bureaux, de terrain et de courrier dépasse aisément le milliard de dollars, avec des pénalités imposées de deux autres milliards de dollars. Même le rapport annuel de l'IRS admet un taux élevé d'erreurs, et le service d'information téléphonique de l'IRS donne des réponses erronées dans jusqu'à un tiers des cas. Une étude du General Accounting Office a trouvé un taux d'erreur de 75% pour le programme portant sur les entreprises ne remplissant pas leur déclaration. Il faut garder à l'esprit que l'État ne subit pas le coût de ses erreurs; ils sont subis par les contribuables qui doivent se défendre contre les erreurs de l'IRS. Payne documente plus d'une douzaine d'enquêtes publiques sur les erreurs de l'IRS. Le résultat numérique important est que la charge pour le secteur privé des mesures d'exécution initiales est supérieure au budget total de l'IRS. Ici le contribuable paie deux fois: une fois pour payer les salaires et frais généraux de l'IRS, et une seconde fois pour se défendre contre l'IRS. Les estimations des coûts des litiges avec l'IRS sont là encore de l'ordre de plusieurs milliards de dollars.

Certes, l'IRS doit s'assurer de la conformité avec le code fiscal. Ceux qui font des erreurs ou font délibérément de fausses déclarations de revenu ou de déductions devraient être tenus à s'acquitter de leurs obligations fiscales légales. Par conséquent, une partie de ces coûts de conformité est une charge légitime sur les contribuables. Mais le problème commence

avec la complexité du code des impôts. Il est facile de se tromper, même avec des programmes informatiques d'aide à la déclaration. En outre, des contribuables frustrés sont peu enclins à prendre grand soin de chacun des centaines de champs à remplir dans une douzaine ou plus de formulaires. Les contribuables ne sont pas non plus heureux des taux marginaux élevés, dépassant les 40%, qui impliquent que l'État prend une part énorme des fruits de leur travail. Un système fiscal simple et à taux faible remédierait à une bonne part de ces problèmes.

Les études sur la conformité résumées dans le livre de Payne ont été terminées avant l'apparition de logiciels permettant aux contribuables d'enregistrer et de sauvegarder des informations liées aux impôts au cours de l'année et donc d'accélérer l'entrée de données, les calculs et l'impression de la déclaration finale. Personne n'a encore estimé combien de temps est gagné par l'utilisation de ces logiciels. Mais une partie de ces gains est compensée par le prix d'achat du logiciel.

Au final, nous pouvons raisonnablement estimer les coûts de conformité imposés aux particuliers et aux entreprises à un minimum de 100 milliards de dollars, et probablement plus.

Coûts indirects

Estimer les coûts indirects de l'impôt fédéral sur le revenu est une tâche plus difficile qu'additionner les coûts de conformité directs, puisque les coûts indirects sont par nature difficiles à connaître précisément. Qui peut estimer combien d'entreprises n'ont pas été créées à cause de taux d'impôt élevés ou d'une charge de comptabilité trop lourde? Qui peut estimer combien d'entreprises n'ont pas étendu leurs activités à cause de la fiscalité? Qui connaît réellement la taille de l'économie souterraine? Qui peut calculer de combien la taille de l'économie serait plus importante si chaque dollar dépensé dans un abri fiscal allait plutôt dans des investissements productifs? Qui peut prédire combien d'épouses ou de maris pourraient quitter ou rejoindre la population active avec chaque hausse ou baisse d'impôts? Combien d'entrepreneurs ont vraiment été découragés par les impôts bien inutiles sur les gains en capital? En résumé, à quoi l'économie américaine pourrait-elle ressembler si le système actuel si complexe, à tranches multiples et à taux élevés, était remplacé par un impôt simple, modéré et proportionnel?

De telles questions sont de plus en plus étudiées par les économistes, les juristes et même l'IRS. Nous allons passer en revue les meilleures recherches académiques sur ce sujet.

Le premier composant de ces profits économiques perdus pourrait être appelé le coût de désincitation. Une bonne compréhension des coûts de désincitation requiert tout d'abord quelques informations supplémentaires à propos de l'impôt sur le revenu actuel. L'impôt fédéral sur le revenu consiste en deux impôts séparés: l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers. Les deux ne sont pas intégrés, contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux pays. Mais il est important de comprendre que, conceptuellement, les entreprises ne paient pas d'impôts. Les entreprises sont en réalité des outils légaux pratiques qui gagnent un revenu et paient des impôts pour le compte de leurs actionnaires. Lorsqu'une entreprise envoie une déclaration d'impôts, elle paie un impôt sur les profits au nom des propriétaires de l'entreprise. Mais lorsque l'entreprise paie des dividendes à ses actionnaires à partir de ses bénéfices après impôt, le même revenu est alors soumis à double imposition. Le taux d'impôt effectif est donc la somme de l'impôt sur les entreprises, de l'impôt sur le revenu des particuliers multiplié par le nombre de dividendes payés et de l'impôt sur les gains en capital multiplié par les revenus non distribués.

Les revenus non-distribués augmentent la valeur des actions et donc génèrent des gains en capital. Lorsque l'État fédéral impose les gains en capital, cela constitue aussi une double imposition d'un même revenu.

De plus, sous le système fiscal actuel, les intérêts sont déductibles. Cela veut dire que les entreprises sont incitées à emprunter, et à déduire les coûts de ces emprunts, et désincitées à émettre des actions, puisque les revenus des actions sont doublement imposés. Ce n'est guère une façon saine de gérer le secteur privé.

Toute augmentation dans les taux d'impôt sur les particuliers a un double effet pervers, en réduisant simultanément les rendements de l'investissement dans la propriété des milliers d'entreprises des marchés boursiers du pays.

Depuis les années 1970, un grand nombre d'économistes de renom ont tenté d'identifier les coûts de désincitation associés à la fiscalité. La liste inclut Charles L. Ballard, Michael J. Boskin, Edgar K. Browning, Roger H. Gordon, Jane G. Gravelle, Arnold Harberger, Jerry A. Hausman, Dale W. Jorgenson, Laurence J. Kotlikoff, Burton G. Malkiel, John Shoven, Charles E. Stuart, John Whalley, et Kun-Young Yun. Certains ont tenté d'estimer le coût désincitatif des impôts sur le travail, lorsque les personnes imposées cessent de travailler ou travaillent moins, certains sur les gains en capital, lorsqu'elles cessent d'épargner ou d'investir, certains sur la création et la croissance d'entreprises, lorsque de nouvelles entreprises ne sont pas fondées ou lorsque des entreprises existantes ne se développent pas, et certains les effets de l'ensemble de l'imposition fédérale, qui impacte toutes

les formes de l'activité économique.

La plupart de ces études essaient d'estimer le coût du prélèvement d'un dollar supplémentaire d'impôt à partir de l'actuel système et des taux d'imposition en vigueur, autrement dit, combien de production en termes d'offre de travail, d'offre de capital ou de production totale est perdue pour chaque dollar supplémentaire d'impôt. Comme nous pourrions nous y attendre, les résultats varient beaucoup. Premièrement, les chercheurs étudient des impôts différents. Deuxièmement, ils utilisent des modèles différents. Troisièmement, ils font des hypothèses différentes sur les réactions de l'offre de capital, de l'entreprenariat ou du travail. Ces études identifiant les coûts de désincitation comme un pourcentage des impôts prélevés, parviennent à des chiffres fluctuant entre 24% (impôts sur le revenu des particuliers) et un incroyable 151% (impôt sur le revenu des sociétés). Deux études qui ont tenté d'estimer les coûts désincitatifs de tous les impôts fédéraux, y compris la Sécurité sociale, arrivent à un chiffre compris entre 33% et 46% du total des impôts fédéraux.

Il est difficile de traduire ces résultats en dollars car ces études tentent d'estimer le coût désincitatif d'impôts supplémentaires ajoutés au système actuel, et non le coût désincitatif total du système fiscal dans son ensemble ou d'une partie de ce système. Nous essaierons de mieux estimer les coûts totaux dans les pages qui suivent; pour l'instant, nous observons que chaque étude académique sur ce sujet a conclu à des coûts de désincitation élevés liés au système fiscal actuel. Personne ne soutient que prélever des impôts serait sans coût pour l'économie. Chaque fois que l'État fédéral soustrait un dollar d'impôts des mains privées, il décourage trente autres cents de production supplémentaire.

Appliquons notre estimation prudente de 30% de coûts de désincitation pour les nouveaux impôts au système actuel. En 1990 le président Bush a signé une loi prévue pour lever environ 250 milliards de dollars sur cinq ans par de nouveaux impôts. Le président Clinton a fait de même en 1993. Selon la formule de 30% de coûts de désincitation, ces deux hausses d'impôts coûteront 150 milliards de dollars à l'économie en production perdue, ce qui est considérablement plus que le total des impôts sur le revenu des sociétés. C'est plus que l'ensemble des dépenses fédérales pour la santé. C'est plus que les dépenses totales de Medicare. C'est proche des intérêts annuels de la dette fédérale.

Vus sous cet angle, les 500 milliards de dollars de nouveaux impôts s'apparentent à une hausse d'impôt totale de 650 milliards de dollars pour l'économie américaine. La vérité, cependant, est que les prélèvements de nouveaux impôts atteignent rarement les prévisions. La raison est que les contribuables ne sont pas des moutons dociles. La plupart sont plutôt des

gestionnaires intelligents de leurs propres affaires personnelles, prompts à saisir rapidement des façons légales de réduire leur charge fiscale, voire même pour certains, à tricher après chaque nouvelle hausse. Ceci nous amène à la section suivante.

La fraude fiscale

La fraude fiscale désigne le fait de ne pas payer ce qui est exigé par la loi. L'IRS, qui l'étudie depuis longtemps, se fie à un audit périodique approfondi, le TCMP (Taxpayer Compliance Measurement Program, Programme de mesure de la conformité des contribuables), pour estimer ce qui est dû mais non prélevé en impôts. Le TCMP divise les impôts non payés en «déficit fiscal pour le secteur légal» et «déficit fiscal pour le secteur illégal». Le fait de ne pas payer d'impôts sur des activités légales constitue environ 90% des impôts non payés, malgré l'importante couverture médiatique de la fraude fiscale sur les revenus provenant des drogues, des jeux de hasard, de la prostitution et d'autres activités illicites. La plupart des impôts non-payés proviennent de déclarations malhonnêtes d'une activité honnête.

Les montants sont-ils importants et quelles sont les raisons principales de la fraude fiscale? Les estimations de l'IRS vont de 60 milliards de dollars en 1973 à 76 milliards en 1981 à plus de 100 milliards en milieu et fin des années 1980. En mai 1994, le General Accounting Office, l'organisme de surveillance de l'État américain, a rapporté que pour 1992 l'IRS n'a pas collecté environ 18% de ce qui était dû par les contribuables, soit 127 milliards de dollars. Quelles sont les sources principales de la fraude? Par ordre d'importance, la sous-déclaration du revenu (environ 70%), l'exagération des déductions (17%), le non-paiement (9%) et la non-déclaration (4%). S'ils sont corrects, ces montants sont si élevés que le budget fédéral aurait été en équilibre durant les années 1970 et 1980 si tous les impôts dus avaient été prélevés. Vu l'importance que certains politiciens attachent à la réduction du déficit, réformer l'impôt fédéral sur le revenu pour y parvenir aurait plus de sens que d'ajouter au système actuel de nouveaux impôts toujours plus compliqués.

En 1983, l'ABA (American Bar Association, Association américaine des avocats) a formé une commission sur la conformité des contribuables, constituée de juristes (y compris d'anciens commissaires de l'IRS), d'experts-comptables, de chercheurs en sciences sociales (y compris Rabushka), et de chefs d'entreprise. En juillet 1987, la commission a publié les résultats de ses travaux sur les causes du «déficit fiscal» et les moyens qui permettraient

de le combler. Nous citons de la page 8 du rapport: «les explications de la non-conformité individuelle se focalisent souvent sur des taux d'imposition élevés, le manque d'équité perçu du système fiscal et la complexité de la conformité».

Nous avons jusqu'à présent discuté de la complexité et des coûts de conformité; dans le chapitre 2 nous nous tournons vers le manque d'équité et les conséquences des impôts élevés. La commission prévient que le fondement moral qui sous-tend un système fondé sur la déclaration volontaire se perd de plus en plus, les citoyens étant de plus en plus enclins à approuver ou à tolérer la fraude fiscale entre amis, membres de la famille et associés. La commission n'a pas non plus mâché ses mots à propos des avantages d'une baisse d'impôts. Elle déclara que «la loi sur la réforme fiscale de 1986, en baissant nettement les taux d'imposition marginaux et éliminant de nombreux privilèges fiscaux, devrait aider à éliminer bon nombre des justifications habituelles de la fraude fiscale». Ainsi que nous l'avons noté au début de ce chapitre, la loi de 1986 a à peine tenu la décennie. Les hausses d'impôts de 1990 et 1993 ont ravivé les justifications habituelles de la fraude fiscale en augmentant les taux et créant de nouveaux privilèges.

Pour résumer, le manque d'équité perçu en raison d'impôts complexes et élevés prive l'IRS de plus de 100 milliards d'impôts légalement dus. Cela veut dire qu'un système fiscal simple et équitable prélèverait bien plus d'impôts que l'actuel système compliqué et à taux élevés. Le meilleur remède aux déficits futurs se trouve dans le remplacement du code fiscal actuel par un système simple à taux faible, non dans de nouveaux impôts. Dans le chapitre 3 nous présenterons nos arguments pour la flat tax.

Les contribuables ne devraient pas croire que le Congrès a à cœur la défense de leurs intérêts. Fin septembre 1994, le Congrès a approuvé deux milliards de dollars supplémentaires sur cinq ans pour l'IRS afin de «renforcer la lutte contre la fraude fiscale». L'État américain espère que plus d'argent dépensé dans le contrôle du respect des lois pourra rapporter 9,2 milliards supplémentaires de recettes. Peut-être qu'un jour il reconnaîtra que des impôts plus modérés sont préférables à un contrôle plus strict si l'objectif est d'améliorer le taux de recouvrement des impôts.

Nous devrions être clairs sur un point. Les milliards qui ne sont pas payés en impôts, qui restent entre les mains des contribuables, s'ajoutent au bien-être privé. La fraude fiscale veut peut-être dire que l'État fédéral doit emprunter plus qu'il ne voudrait pour équilibrer ses comptes, mais cela ne veut pas nécessairement dire que ceux qui trichent s'en sortent plus mal. Néanmoins, l'économie dans son ensemble, et tous ses participants, seraient mieux lotis si les emprunts fédéraux étaient substantiellement réduits ou

supprimés – surtout si un budget équilibré était obtenu grâce à une efficacité plus grande d'un impôt simple et proportionnel plutôt que par une hausse d'impôts ou par de nouveaux impôts. De plus, il y a un grand coût social à transformer en criminels les habitants généralement honnêtes d'une nation, comme l'a reconnu le rapport de l'ABA. Si les résidents ne respectent pas les lois fiscales, il devient bien plus facile de négliger d'autres formes d'autorité légale. Cela ne saurait être sain dans le long terme.

L'évitement fiscal

L'évitement fiscal ne semble peut être pas très admirable, mais il est parfaitement légal. Le principe de base est de maintenir ses impôts aussi bas que possible en profitant de toutes les subtilités possibles des lois fiscales. Parfois la ligne entre fraude fiscale et évitement fiscal devient peu claire, ce qui est la raison pour laquelle de nombreux contribuables paient des sommes importantes à des juristes et comptables pour s'assurer qu'un évitement fiscal agressif ne résulte pas en des charges d'accusation pour fraude fiscale.

La terminologie de l'évitement fiscal est étendue. Nous sommes vaguement familiers avec des termes tels que lacunes fiscales, niches fiscales, dépenses fiscales, crédits d'impôt, exemptions d'impôt, déductions, abattements, etc. Combien d'opportunités existe-t-il dans le code fiscal pour protéger son revenu des impôts? La liste apparaît dans l'annexe spéciale G, Dépenses fiscales, dans chaque budget fédéral annuel. Une dépense fiscale est l'estimation par l'État de l'argent que les contribuables auraient payé à l'IRS si certains éléments spécifiques n'étaient pas exemptés d'impôt. Le nombre de tels éléments est passé d'un relativement maigre 50 en 1967 à 104 en 1981, et l'estimation des recettes fiscales perdues est passée de 37 milliards de dollars à 229 milliards de dollars. En 1986, ce montant avait atteint 500 milliards de dollars.

Une niche fiscale (ou abri fiscal) populaire est la déduction de l'impôt foncier. Une autre est le don d'actions en hausse à des œuvres de bienfaisance, leur valeur de marché pouvant ainsi être déduite du revenu.

Ces approches communes de l'évitement fiscal, qui essaient de réduire les impôts en tirant avantage de déductions, ne sont qu'une partie de la réalité. La plupart des gens ne pensent même pas aux déductions habituelles en termes d'évitement fiscal. Ils pensent qu'ils ont droit à chaque catégorie listée sous l'Annexe A (Déductions détaillées) et d'autres formulaires, comme l'Annexe C (Profits et pertes d'entreprise) et Formulaire 4562 (Dépréciations et amortissements).

Quelle est la valeur totale de toutes les dépenses ou niches fiscales? En 1986, avant le passage de la loi sur la réforme fiscale de 1986, elle était d'environ 500 milliards de dollars. En 1989, ce chiffre est tombé à environ 400 milliards. La loi de 1986 a en partie comblé certaines niches, éliminant par là certaines opportunités d'évitement fiscal. En outre, la réduction du taux d'imposition de la tranche supérieure, en 1986, de 50% à 28%, a impliqué que la valeur totale de toute déduction, comme celle sur les intérêts de la dette hypothécaire par exemple, valait moins. Alors que ceux dans la tranche de revenus la plus élevée récupéraient jusqu'alors 50 cents sur chaque dollar de déduction d'intérêts hypothécaires, ce montant est tombé à 28 cents après 1986. Des impôts moins élevés, par eux-mêmes, réduisent le montant total d'évitement fiscal.

Les dépenses fiscales sont à nouveau au dessus de 500 milliards de dollars. Des impôts plus élevés sur les ménages à hauts revenus ont augmenté la valeur de toutes les déductions et autres avantages fiscaux. En même temps, de nombreux moyens d'échapper aux impôts qui n'en valaient pas la peine à un taux de 28% pour les tranches supérieures sont devenus à nouveau intéressants avec des taux au dessus de 40%. L'histoire récente suggère que la façon la plus constructive pour réduire ou éliminer l'évitement fiscal est de réduire les taux d'imposition à des niveaux modérés, ce qui encourage les contribuables à se focaliser sur du travail ou de l'investissement productifs plutôt que sur des mesures de réduction d'impôts.

Essayons de chiffrer l'ampleur de l'évitement fiscal. Nous savons que des dizaines de milliards de dollars vont vers des activités économiques qui bénéficient d'un traitement de faveur du code fiscal. Si cet argent était entièrement investi dans l'activité économique productive, il générerait des milliards en production supplémentaire.

L'évitement fiscal est une affaire coûteuse pour l'économie américaine. Certains des meilleurs cerveaux du pays dans les domaines du droit et de la comptabilité travaillent sans relâche pour trouver des niches dans les réglementations fiscales. Ils mettent ensuite en place des instruments financiers pour les exploiter, dépensent du temps et de l'argent pour vendre des opportunités d'investissement fiscalement avantageuses à des investisseurs potentiels, et finalement se tiennent sur leurs gardes pour repousser les contestations de l'IRS. Rien de tout cela ne constitue une activité productive dans le sens de créer de la valeur pour la société. Le seul but de cette activité est d'aider certains contribuables à payer moins d'impôts. Le vrai coût doit donc être mesuré en termes des biens et services que ces gens talentueux auraient fourni si leurs vies n'étaient pas dédiées à l'exploitation du système fiscal, en plus d'une meilleure allocation des

dollars d'investissement à des activités réellement productives.

La protection du revenu contre les impôts est une industrie majeure. Les avocats fiscalistes se comptent entre 50.000 et 100.000; les comptables qui se soucient de problèmes fiscaux entre 100.000 et 200.000, et les promoteurs d'investissements fiscalement avantageux plus de 100.000. La planification fiscale est devenue une profession respectable. Selon une estimation raisonnable, jusqu'à un demi-million de personnes gagnent leur vie en aidant les contribuables à faire face aux impôts ou à profiter du code fiscal. En utilisant une estimation raisonnable de 75.000 dollars de revenu annuel pour les membres du secteur de l'évitement fiscal, les contribuables déboursent jusqu'à 35 milliards de dollars pour cette industrie.

Nous avons présenté notre plan de flat tax à plus de 1000 occasions depuis 1981. La question la plus fréquemment posée, en plaisantant, est celle de savoir comment le pays ferait face à la récession de cols blancs qu'une simplification massive du code fiscal entraînerait, privant jusqu'à 500.000 personnes de leur emploi, sans parler des dizaines de milliers de temps partiels qui aident H&R Block et d'autres entreprises de préparation fiscale durant la saison des déclarations d'impôts.

Il y a un autre coût, souvent ignoré, du système actuel. Les entreprises et les particuliers dépensent de l'argent et des efforts pour influencer le Congrès. Le système des taux élevés couplé à des centaines de lacunes fiscales encourage les diverses factions à faire du lobbying pour demander un traitement de faveur pour elles-mêmes tout en convaincant le Congrès de faire payer plus d'impôts à d'autres groupes. Mais tous les groupes font la même chose. À l'arrivée, l'économie sort perdante, alors que de plus en plus d'activités économiques tombent sous la domination du système fiscal, soit en jouissant d'un traitement de faveur soit en subissant une charge fiscale disproportionnée. Une flat tax à taux modéré sur tous les revenus, pour anticiper notre argumentaire, éliminerait ce jeu politique. C'est un fait incroyable qu'il y ait plus d'avocats à Washington qu'à New York, dont la population est le triple de celle de la capitale. De plus, peu d'avocats de la capitale pratiquent le droit tel que nous le connaissons; la plupart travaillent à faire du lobbying auprès du Congrès et du pouvoir exécutif. James Madison, qui avait prévenu de l'effet politique délétère des factions dans son ouvrage The Federalist, regretterait probablement de ne pas avoir inscrit une flat tax à taux modéré dans la Constitution américaine.

Coûts totaux

Il est temps d'additionner les chiffres. Les coûts de conformité directs, tant pour la déclaration que pour l'achat de conseils d'experts, excèdent les 100 milliards de dollars. Les coûts directs de planification fiscale – consultations avec des juristes, des comptables, des pourvoyeurs d'abris fiscaux et des planificateurs financiers – dépassent les 35 milliards de dollars. Les recettes perdues par le Trésor à cause de la fraude dépassent les 100 milliards de dollars. Les distorsions dues aux investissements motivés par les avantages fiscaux, en termes de production perdue, pourraient excéder les 100 milliards dollars. Finalement, les lobbyistes de la K Street de Washington coûtent probablement plus de 50 milliards de dollars à l'économie. Le total des impôts sur le revenu des particuliers et des personnes morales pour l'année fiscale 1993 (du 1er octobre 1992 au 30 septembre 1993) était d'environ 625 milliards de dollars. La manière dont les politiciens des deux partis ont pu promulguer deux hausses d'impôts majeures depuis 1990, prétendument pour réduire les déficits futurs, sans entreprendre d'abord une réforme complète du système actuel, doit constituer l'un des plus grands crimes politiques de l'histoire américaine moderne!

Une brève histoire de l'impôt fédéral sur le revenu

Deux faits sont essentiels pour comprendre le système fiscal actuel. Premièrement, jusqu'à la Grande Dépression des années 1930, les Américains s'en tenaient à la notion d'un rôle limité de l'État fédéral et des impôts correspondants. En 1929, l'État fédéral dépensait environ 3% du PNB. (En contraste flagrant, il en dépensait environ 24% en 1993, soit huit fois plus.) Excepté les périodes de guerre ou de récession, les recettes des accises et des droits de douane étaient suffisantes pour financer les activités considérées comme les vraies fonctions de l'État. Les impôts sur les produits manufacturés domestiques et les droits de douane sur le café, le thé, le fer, le coton et la laine importés fournissaient le gros des recettes fédérales.

Les périodes de guerre ou de récession, qui mettent à mal les finances fédérales, ont mené l'État à chercher des sources de revenu supplémentaires. La Guerre de Sécession, qui a occasionné un besoin immédiat de nouvelles sources de fonds, a donné naissance au premier impôt sur le revenu américain. Promulgué en 1861, il accordait un abattement de 600 dollars et imposait une charge de 3% sur les revenus de moins de 10.000 dollars et 5% pour les revenus au-dessus de ce niveau. Les taux ont été augmentés de 5% à 10% en 1864. Les recettes de cet impôt ont culminé en

1866, représentant environ un quart des recettes fédérales. L'impôt ne fut pas reconduit une fois arrivé à échéance en 1872, avec la justification qu'il constituait une atteinte à la vie privée et avait une «tendance socialiste».

Notez trois caractéristiques importantes du premier impôt américain sur le revenu. Malgré son importance en tant que source de fonds en temps de guerre, l'abattement de 600 dollars impliquait que les ménages pauvres et de classe moyenne ne payaient pas d'impôts sur le revenu; seules les personnes riches payaient ce qui constituait un impôt hautement progressif. Deuxièmement, le taux le plus élevé n'a jamais dépassé les 10%. Troisièmement, un impôt sur le revenu modeste a pu générer de gros revenus fiscaux. Le premier impôt américain sur le revenu était un impôt simple, modéré et doté d'un large abattement.

Les membres du Congrès n'ont pas oublié la leçon principale de l'impôt sur le revenu temporaire de la Guerre de Sécession – sa capacité à générer d'importantes recettes fiscales. Entre 1873 et 1893, ils ont introduit, en vain, 68 projets de loi différents d'impôt sur le revenu, afin selon eux de réformer et réduire les droits de douane fédéraux, mais aussi pour obtenir davantage de recettes fiscales. Finalement, en 1894, un impôt de 2% sur les revenus au-dessus de 4000 dollars fut associé à un projet de loi sur les droits de douane, et entra en vigueur après une controverse considérable. Cependant, par un vote à cinq contre quatre, la Cour suprême déclara cet impôt anticonstitutionnel, en violation de l'article 1, section 2, paragraphe 3, qui dit que tous les impôts directs doivent être prélevés entre les États proportionnellement à leur population.

Le Congrès persista. Pour contourner la Cour suprême, il proposa le désormais célèbre Seizième Amendement le 12 juillet 1909, qui fut ratifié par les États le 29 février 1913. Il autorisa le Congrès à imposer des revenus «venant de n'importe quelle source, sans répartition entre les États, et sans tenir compte d'aucun recensement ou dénombrement». Cette année-là, le Congrès promulgua le premier impôt sur le revenu légal, qui prévoyait une exemption de 3000 dollars pour les célibataires et 4000 dollars pour les couples mariés. Le barème fiscal commençait avec 1% sur les premiers 20.000 dollars de revenu imposable, puis 1% supplémentaire sur six tranches de revenu supplémentaires, atteignant un taux maximal de 7% sur les revenus imposables de plus de 500.000 dollars. Les bénéfices furent imposés à un taux standard de 1% sans clause prévoyant des impôts supplémentaires.

Seuls 0,4% de la population remplissaient des déclarations d'impôt en 1913. Les abattements sortaient plus de 99% des particuliers du système fiscal. Les recettes fiscales de 1913 ne représentaient que 2,6% du PNB. Mais ce n'était là qu'un début.

Durant les discussions sur le Seizième Amendement au Congrès, ses défenseurs promirent qu'il n'était guère concevable que le taux maximal pût jamais dépasser les 10%. Cette promesse de type «Lisez sur mes lèvres: pas de nouveaux impôts» fut l'une de celles qui tint le moins longtemps de l'histoire fiscale américaine. Avec le déclenchement de la Première Guerre mondiale en 1914, le Congrès dut modifier l'impôt fédéral sur le revenu de 1913 pratiquement du jour au lendemain. D'abord, il a réduit les abattements importants pour les personnes seules et les couples mariés, étendant ainsi l'impôt à un cinquième de la population adulte. L'impôt sur le revenu fut transformé d'un impôt sur les riches en impôt sur la classe moyenne, alors en plein essor. Deuxièmement, il augmenta le taux de la tranche d'imposition inférieure de 1% à 6%, un taux qu'auparavant seuls les plus riches des riches payaient, et augmenta la tranche d'imposition supérieure de 7% à 77% sur les revenus imposables de plus d'un million de dollars. Moins de cinq ans après la ratification du Seizième Amendement, l'impôt sur le revenu naissant avait démontré son potentiel pour servir ce qui allait devenir une soif insatiable de recettes fiscales du Congrès.

Mais les temps n'avaient pas encore changé. Durant les années 1920, le Secrétaire au Trésor Andrew Mellon réduisit le taux le plus élevé de 77% à 25% alors même que les recettes totales, ajustées pour l'inflation, augmentaient de 3%. Malgré ce cadeau apparent pour les riches, le système est en fait devenu plus progressif: les contribuables à hauts revenus payaient une part plus importante des impôts totaux qu'auparavant. En 1921, les contribuables avec des revenus de plus de 100.000 dollars fournissaient 28% des recettes totales de l'impôt sur le revenu; en 1926, ils en payaient 51%. Ceux au bas de l'échelle, avec des revenus de moins de 10.000 dollars, payaient 23% en 1921 et plus que 5% en 1926. Le transfert de la charge fiscale s'explique principalement du fait que des contribuables de la tranche d'imposition supérieure transférèrent leurs actifs d'obligations exemptes d'impôt vers des investissements productifs.

Cependant, le président Herbert Hoover ne put laisser les choses ainsi. La Grande Dépression ralentit l'activité économique américaine et réduisit les recettes fédérales. Souhaitant atteindre un budget équilibré, le président Hoover soutint des hausses d'impôts qui augmentèrent le taux de la tranche d'imposition supérieure de 25% à 63%, tout en réduisant les abattements personnels. Dans les années 1930, l'impôt sur le revenu est devenu l'impôt de tout le monde. Avec chaque réduction dans les abattements personnels, une part toujours croissante de la population adulte était prise dans le système fiscal.

La Seconde Guerre mondiale acheva la transformation de ce qui avait été un impôt simple, modéré et assorti d'un important abattement

personnel. Le taux de la tranche supérieure fut passé au taux incroyable de 94%. On peut difficilement imaginer un système fiscal se rapprochant plus que cela d'une confiscation complète du revenu personnel au-delà d'un certain niveau. Le Congrès d'après-guerre accorda un certain allégement aux contribuables de la tranche supérieure, baissant leur taux de 94% à 85%. Cependant, ce soulagement fut de courte durée. Le Congrès l'a augmenté à 91% durant la Guerre de Corée, où il est resté jusqu'au début des années 1960.

Le président John F. Kennedy réduisit l'ensemble des taux: ils allaient auparavant de 20% à 91%, désormais ils variaient entre 14% et 70%. En 1969, le Congrès modifia l'impôt sur le revenu afin de limiter le taux marginal maximal sur les salaires à 50%. En 1981, le Congrès approuva la réduction à tous les niveaux, sur trois ans, du président Ronald Reagan, qui remplaça la structure des taux de 14% à 70% par une structure de 11% à 50% pour tous les types de revenu.

Reagan n'était cependant pas constant dans son approche de l'imposition du revenu. Il signa le TEFRA, Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1982 (Loi d'équité et de responsabilité fiscales), qui était conçu pour lever 98 milliards de dollars sur trois ans, suivi par le Deficit Reduction Act de 1984 (Loi pour la réduction du déficit), pour lever plus de 20 milliards de dollars par année dans un futur indéfini.

Durant son second mandat, Reagan concentra ses efforts politiques sur l'extension des baisses de taux de la réforme de 1981. Il y parvint avec le Tax Reform Act de 1986, lequel, comme nous l'avons noté précédemment, a remplacé le chaos des divers taux par seulement deux taux, de 15% et 28%, et a élargi la base fiscale en comblant pour environ 100 milliards de niches fiscales. Bien que la loi de 1986 ait réduit de façon drastique les taux d'imposition marginaux, notamment sur la tranche d'imposition supérieure, elle ne réduisit pas les impôts totaux, et presque immédiatement, le Congrès se mit à les augmenter à nouveau. Il promulgua l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1987 (OBRA87), afin de prélever plus de 10 milliards de dollars par année, l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1990 (OBRA90), pour 250 milliards de dollars sur cinq ans, et l'Omnibus Reconciliation Act de 1993 (OBRA93), pour 241 milliards de recettes fiscales supplémentaires sur cinq ans. Le taux marginal maximal de Reagan de 28% passe à 39,6% sous Clinton, une augmentation de 41%.

2. Qu'est-ce qu'un impôt équitable?

Les économistes et les politiciens de tous bords sont d'accord sur trois points. Premièrement, que l'impôt fédéral sur le revenu n'est pas simple. Deuxièmement, qu'il est trop coûteux. Troisièmement, qu'il n'est pas équitable. Cependant, les économistes et les politiciens ne sont pas d'accord sur un quatrième point: qu'est-ce qu'«équitable» veut dire lorsqu'il est question d'impôts? Ce désaccord explique en grande partie pourquoi il est si difficile de trouver un substitut à l'impôt fédéral sur le revenu qui remplisse les autres objectifs de simplicité et de coût réduit.

Ces dernières années, la question de l'équité a éclipsé les deux autres standards utilisés pour évaluer un système fiscal: le coût (efficacité) et la simplicité. Souvenons-nous de la campagne présidentielle de 1992: le candidat Bill Clinton prêchait que ceux qui ont «profité injustement» dans les années 1980 (le Tax Reform Act de 1986 réduisit le taux d'imposition de la tranche supérieure de 50% à 28%) devraient payer leur «juste part» dans les années 1990. Qu'entendait-il par des termes tels que «profité injustement» et «juste part»? Est-ce que les taux de 1985 étaient équitables avant d'être baissés en 1986? Les taux de Carter de 1980 étaient-ils encore plus équitables avant d'être baissés par Reagan en 1981? Les taux sous Eisenhower étaient-ils encore plus équitables que cela avant que le président Kennedy mette en œuvre leur réduction? Les taux d'origine du premier impôt sur le revenu de 1913 étaient-ils inéquitables? Les taux élevés des deux guerres mondiales étaient-ils équitables? Les baisses d'impôt d'Andrew Mellon étaient-elles inéquitables? Les taux plus élevés que Clinton a approuvés en 1993 représentent-ils l'idéal d'un système fiscal équitable, ou les taux doivent-ils encore augmenter pour atteindre les niveaux qu'ils avaient sous Carter ou Eisenhower pour être équitables?

Nul autre aspect de la politique fédérale de l'impôt sur le revenu n'a été plus controversé, ou causé autant de malheurs que l'allégation que certains individus ou certaines classes de revenu ne paient pas leur juste part. C'est particulièrement vrai lorsqu'il est question de flat tax, qui a été un enjeu central dans les débats de politique fiscale depuis 1981 et a été introduite dans pratiquement chaque législature depuis 1982. Peu d'économistes ou de politiciens contestent la flat tax pour des raisons de simplicité ou d'efficacité; leurs critiques se concentrent bien plutôt sur une accusation émotionnellement chargée: un tel impôt serait un cadeau pour les riches, et serait donc injuste pour les pauvres et la classe moyenne. Les adversaires de la flat tax affirment qu'elle entraînerait un transfert de la charge fiscale des ménages aisés vers les ménages à bas et moyens revenus.

Peu de critiques de la flat tax défendent le système actuel comme équitable. Il est difficile d'imaginer qu'une personne normale pourrait décrire comme équitable un système incompréhensible et coûteux qui requiert l'aide de professionnels pour remplir ses obligations fiscales, coûte des centaines de milliards de dollars aux contribuables et à l'économie, traite des contribuables avec des revenus similaires de façons radicalement différentes, et place les contribuables dans une position très désavantageuse envers l'IRS. Un sondage de NBC News/Wall Street Journal réalisé entre le 23 et le 26 juillet 1994 posait la question suivante: «pensez-vous que l'actuel système d'impôt sur le revenu est plutôt équitable, ou plutôt inéquitable?». 59% répondirent «plutôt inéquitable»; seuls 38% répondirent «plutôt équitable». Deux-tiers de ceux qui l'ont jugé inéquitable considéraient qu'il ne pourrait être rendu équitable qu'avec une révision complète, et non avec simplement quelques ajustements mineurs. Les réponses étaient plus ou moins les mêmes pour les hommes et les femmes, les Blancs et les Noirs, toutes les professions principales, Démocrates et Républicains, électeurs de Bush et de Clinton, de gauche et de droite. Les électeurs de Perot, les politiquement indépendants et ceux sans éducation universitaire ont jugé le système d'impôt inéquitable dans une proportion encore plus importante. Les seuls à le trouver majoritairement équitable sont les plus de soixante-cinq ans.

Vu le quasi-consensus sur l'efficacité et la simplicité de la flat tax, le débat se résume à la question suivante: la flat tax peut-elle être équitable? Peut-elle être au moins aussi équitable, ou plus équitable, que le système actuel? Est-elle plus ou moins équitable que d'autres propositions visant à réduire les coûts et les complexités du système actuel?

Un taux d'imposition fixe n'est pas une idée nouvelle. Des taux fixes sont largement utilisés à travers les États-Unis. Le meilleur exemple est l'impôt de la Sécurité sociale, qui consiste en un taux uniforme pour tous les employés et les indépendants. Tous les travailleurs sont assujettis à un taux d'imposition uniforme pour Medicare. Les impôts sur les ventes sont les mêmes pour tous les consommateurs, riches ou pauvres. Les taux de l'impôt foncier sont les mêmes pour tous les propriétaires. Tous ces impôts sont proportionnels au revenu, aux achats ou à la valeur de biens immobiliers. En général, les taxes pour des permis et autres émoluments sont fixes quel que soit le revenu ou la fortune. Excepté pour les impôts sur le revenu, des impôts à taux fixe sont largement utilisés par tous les niveaux politiques des États-Unis et leur fournissent la plupart de leurs recettes fiscales.

Ce chapitre énonce principalement trois arguments. Premièrement, qu'une flat tax serait équitable tant sur la base de notions historiques

de l'équité que du simple bon sens. Deuxièmement, que la flat tax serait équitable si l'on regarde qui la paierait, tout particulièrement en comparaison avec le système fiscal actuel. Troisièmement, que la flat tax jouit d'un large soutien de tous les milieux politiques et médiatiques.

Qu'est-ce que l'équité?

Existe-t-il des définitions objectives de l'équité qui nous permettraient de choisir entre différents systèmes fiscaux? Le point de vue d'une personne sur ce qui est équitable est-il tout aussi valable que celui d'une autre personne? Comment pourrions-nous émettre un jugement de valeur fondé sur l'équité si nous ne savons pas ce que nous entendons par «équité»?

La notion d'équité se retrouve tant dans l'usage populaire, quotidien, que dans les réflexions de juristes, économistes, philosophes et théologiens. Ses différentes acceptions se retrouvent dans les longues définitions de la plupart des dictionnaires. Voici quelques unes des définitions de l'adjectif équitable qui se trouvent en pages 490 et 491 da la troisième édition de l'American Heritage College Dictionary de Houghton Mifflin, 1993: 6.a. Ayant ou montrant une disposition libre de favoritisme ou parti pris; impartial; 6.b. Juste envers toutes les parties: un échange équitable; 7. Conforme aux mérites ou importances relatives: sa juste part; 8. En accord avec les règles, la logique ou l'éthique.

L'expression fair and square est définie comme «juste et honnête», tandis que not fair veut dire «quelque chose de contraire aux règles». La liste de synonymes décrit encore ce qui est entendu par équitable: impartial, sans préjugés, sans parti pris, objectif. Tous ces mots impliquent l'absence de favoritisme, d'intérêt personnel ou de parti pris en général. Selon le dictionnaire, équitable est le plus général de ces termes. «Juste désigne surtout la conformité avec ce qui est légalement ou éthiquement bon ou correct.» «Équitable implique la notion de justice dictée par la raison, la conscience et un sens naturel de ce qui est correct pour toutes les parties concernées.» En d'autres termes, «absence de favoritisme, détachement qui permet un jugement impersonnel, libre de toute émotion forte». Sur ce dernier sens, la dénonciation par le président Clinton du Tax Reform Act de 1986 avec l'accusation que «les riches ont profité injustement dans les années 1980» incarne à merveille l'expression d'émotions fortes.

Ce qui ressort donc de ces définitions, c'est que tout le monde devrait être traité de la même manière. Et si l'on se base sur les étymologies ou les définitions de ces différents termes, nous n'y trouvons rien qui implique qu'un taux d'imposition fixe soit inéquitable ou qu'une structure progressive à

taux multiples soit plus équitable qu'un taux unique. Au contraire, nous pouvons argumenter que le sens d'être traité de la même manière, de façon juste ou égale, en accord avec les règles et la logique, s'applique bien mieux à un taux d'imposition fixe qu'à un système à taux multiples qui discrimine nécessairement entre différentes classes de contribuables.

L'équité et les économistes

Lorsque les économistes prononcent des jugements de valeur, ils invoquent souvent le concept d'équité. Appliqué à la fiscalité, et aux charges fiscales en particulier, l'équité a toujours signifié de traiter de façon égale des situations ou des personnes égales. Cet usage est conforme aux garanties constitutionnelles américaines d'égalité devant la loi. Discriminer entre des classes égales de contribuables est arbitraire et généralement considéré comme injuste. Selon le sens d'«équitable» tel que défini ci-dessus, un traitement discriminatoire n'est pas juste, impartial ou compatible avec la logique ou un ensemble de règles. Donc, par exemple, si deux familles ont des revenus identiques, la doctrine de l'équité implique qu'elles devraient payer un montant identique en impôts.

Dans le domaine des lois, l'équité à un sens spécifique différent. Le terme «équité» se réfère à la justice dans des circonstances couvertes par la loi mais influencées par des principes d'éthique qui servent à modifier la rigueur du droit coutumier. Appliqué à l'exemple des deux ménages aux revenus identiques, un système fiscal bien pensé peut vouloir réduire la charge fiscale d'une famille qui a dû encourir de lourds frais médicaux, souffert des dommages à cause d'un orage ou subi des coûts de déménagement vers un nouvel emploi, contrairement à une autre famille qui n'aurait pas eu à subir de tels frais exceptionnels. Appliquer des taux différents aux deux familles dans les mêmes circonstances, cependant, serait tout à fait différent et violerait la norme d'équité fondée sur l'égalité devant la loi.

Les économistes utilisent le terme équité horizontale pour signifier que des personnes se trouvant dans des circonstances similaires devraient subir des charges fiscales égales. En règle générale, une flat tax (également appelée impôt uniforme, proportionnel ou à taux unique) satisfait ce critère. Même le philosophe de Harvard John Rawls, fervent partisan de la redistribution, conclut dans son livre controversé A Theory of Justice qu'«un impôt proportionnel sur les dépenses pourrait être... le meilleur système fiscal». Le principe d'équité incarné par la flat tax est que chaque contribuable paie des impôts en proportion directe de son revenu. Lorsque

son revenu double, triple ou décuple, sa charge fiscale double, triple, ou décuple. Ceux qui gagnent plus paient plus.

En pratique, la norme de l'équité horizontale inclut toujours une clause pour exempter les familles à bas revenus de l'impôt. Actuellement, cette clause prend la forme d'une combinaison d'abattements personnels et de la déduction standard.

Aussi récemment qu'en 1929, l'ensemble des impôts fédéraux ne représentaient qu'un modeste 3% du PNB. Depuis la fin de la Guerre de Corée, les impôts fédéraux se sont élevés en moyenne à 19% du PNB, indépendamment du nombre de tranches d'imposition et du taux de la tranche d'imposition supérieure, soit plus de six fois plus. Le consensus politique national sur une imposition faible et un État limité qui prévalait durant les 175 premières années de l'existence des États-Unis a pris fin dramatiquement durant les années entre le début de la Grande Dépression et le début du New Deal.

La croissance importante de la taille de l'État est allée de pair avec la croyance en la politique fiscale en tant qu'outil pour redistribuer les revenus. Premièrement, une hausse massive de la charge fiscale fédérale a été considérée comme essentielle pour financer les transferts sociaux et les grands programmes publics. Deuxièmement, l'introduction de taux d'imposition fortement progressifs a été vue par beaucoup comme souhaitable pour aboutir à une plus grande égalité dans la distribution du revenu après impôts. Ceux qui ont mené cette transformation intellectuelle et politique ont trouvé une nouvelle norme d'équité verticale avec laquelle remplacer la norme bien établie de l'équité horizontale. Ils ont appelé cette nouvelle norme la capacité contributive.

Il est important de garder à l'esprit que cette nouvelle interprétation de l'équité, une approche redistributive de la justice fiscale, n'est pas ancrée dans la philologie ou dans les approches traditionnelles de l'équité. Cette nouvelle approche, un phénomène du XXe siècle vieux d'environ un demi-siècle, s'est mise à signifier que les personnes qui ont réussi dans la vie, avec des revenus supérieurs à la moyenne, devraient avoir à payer des parts plus importantes de leurs revenus en impôts. Cette pénalité est appliquée par un système de taux d'imposition progressifs, où les tranches additionnelles de revenu sont imposées à des taux de plus en plus élevés. La loi fiscale de 1993, par exemple, comporte cinq tranches d'imposition. Les couples mariés remplissant une déclaration commune paient 15% sur les premiers 36.900 dollars de revenu imposable, 28% sur le revenu compris entre 36.900 et 89.150 dollars, 31% sur les 50.850 dollars suivants jusqu'à 140.000 dollars, 36% sur les 110.000 dollars suivants jusqu'à 250.000 dollars, et 39,6% sur tout revenu imposable supérieur à 250.000 dollars.

L'équité verticale ne semble guère fonctionner en pratique. Malgré les tentatives d'égaliser le revenu après-impôt par des taux d'imposition fortement progressifs, les législatures successives ont criblé, les unes après les autres, le code fiscal de centaines de niches fiscales qui permettent à certains millionnaires de ne payer absolument aucun impôt sur le revenu et à certains hauts salaires de n'en payer que très peu. De bons exemples sont les obligations municipales exemptées d'impôt et les donations à des œuvres de bienfaisance. D'autres niches permettent aux riches de réduire la part imposable de leur revenu à un niveau modeste. John Witte, un historien de l'impôt sur le revenu, a conclu que «rien ne prouve que l'impôt sur le revenu redistribue les revenus de façon significative». La raison est qu'à chaque fois que les taux d'imposition sont augmentés, le Congrès, en réponse à des pressions politiques de la part de groupes d'intérêts organisés, inclut de nouvelles déductions et niches dans le code fiscal qui compensent les effets des taux plus élevés. L'idéologie de l'équité verticale, ou capacité contributive, se heurte à la réalité économique et politique des distorsions économiques et des groupes d'intérêt bien organisés.

Plus fondamentalement, nous croyons que des taux d'imposition élevés mettent en danger la liberté individuelle dans une société libre. Les politiciens et les intellectuels qui soutiennent des taux d'imposition élevés pour redistribuer les revenus afin d'atteindre leurs objectifs égalitaristes menacent la liberté individuelle et l'autonomie personnelle.

Quel est le bon degré d'équité selon la nouvelle doctrine de l'équité verticale? Quelle part des impôts totaux devrait être payée par chaque catégorie de revenus? Personne ne semble vraiment le savoir, et les chiffres varient tous les deux ou trois ans. Les politiciens et les intellectuels semblent avoir de la peine à se décider sur le bon degré d'équité parce qu'il n'y a pas de norme objective d'équité et parce que l'équité n'est pas sans coûts. Des taux d'imposition élevés réduisent la production de l'économie. Ils encouragent également la fraude et l'évitement fiscaux (voir le premier chapitre). Les coûts de désincitation de taux d'imposition élevés ont poussé les législatures et les présidents successifs à réduire le taux d'imposition maximal de 92% dans les années 1950 à 70% dans les années 1960 à 50% au début des années 1980 à 28% en 1986. Chaque réduction du taux d'imposition maximal a rapproché la norme d'équité de son sens historique d'équité horizontale.

Jusqu'ici nous avons parlé des impôts dans le langage simple de tous les jours. Mais certains aspects de la fiscalité sont techniques et nécessitent une terminologie précise. Il peut être utile ici, et précieux pour essayer de comprendre les problèmes de l'actuel code fiscal et les avantages de notre proposition de flat tax, de présenter les concepts et les définitions du jargon fiscal dans un langage ordinaire.

Terminologie de la fiscalité – comprendre les impôts

Commençons par le taux d'imposition. Il y a deux notions de taux d'imposition: le taux moyen, ou effectif, et le taux marginal. Le taux d'imposition moyen d'un contribuable est la part de son revenu qu'il paie en impôts. Pour le calculer, il suffit de diviser le montant d'impôts payés par le revenu. Par exemple, 1000 dollars payés en impôts sur un revenu de 10.000 dollars nous donne un taux d'imposition moyen de 10%. Le taux d'imposition moyen est parfois défini comme le niveau d'impôt ou la charge fiscale. Ces trois termes sont souvent utilisés de façon interchangeable et peuvent se référer à un seul contribuable, à un groupe de contribuables ou à tous les contribuables de l'économie. Le taux d'imposition marginal, au contraire, s'applique au dernier dollar gagné. Si la personne gagnant 10.000 dollars passe à 11.000 dollars et doit alors payer 1200 dollars en impôts, l'impôt sur les 1000 dollars supplémentaires est de 200 dollars et le taux d'imposition marginal de 20%. Le taux moyen, dans cet exemple, augmente de 10% à 10,9%. Pour employer une terminologie populaire, la charge fiscale de cette personne se monte à 10,9%, mais elle fait face à un taux d'imposition marginal de 20% sur sa dernière tranche de revenu. Dans cet exemple, comme dans la plupart des systèmes fiscaux, le taux marginal est plus élevé que le taux moyen.

Le système américain d'impôt sur le revenu des particuliers contient cinq tranches d'imposition, allant d'un minimum de 15% à un maximum de 39,6%. (En 1985, il en contenait quatorze, allant de 11% à 50%, tandis qu'en 1987, il n'en contenait que deux, 15% et 28%.) Lorsque des hausses d'impôts poussent les contribuables dans des tranches d'imposition supérieures, une part plus importante de chaque dollar additionnel de revenu est payée en impôts. Une personne subissant un taux d'imposition marginal de 15% conserve 85 cents de chaque dollar additionnel qu'elle gagne; à 28%, seuls 72 cents vont lui rester. Avec le taux maximal actuel de 39,6%, 60,4 cents lui restent. Sous la loi actuelle, une famille avec un revenu imposable de 50.000 dollars subit un taux moyen de 18% et un taux marginal de 28%. Or, c'est le taux marginal, le taux sur le dernier dollar gagné, et non le taux moyen (ou charge fiscale), qui définit les incitations. Le taux marginal détermine si le contribuable décide ou non d'effectuer des heures supplémentaires de travail, va chercher ou non des moyens d'échapper aux impôts, tricher sur ses impôts, ou aller à la pêche.

L'impôt sur le revenu a changé radicalement à travers le temps. Les taux du code fiscal de 1961 allaient de 20% à 91%. Cependant, 88% des contribuables subissaient un taux marginal de l'ordre de 20% à 22%. Pour 10% d'entre eux, ce taux était compris entre 23% et 31%, et seuls 2% sub-

issaient un taux marginal de plus de 32%. Pour pratiquement 90% des contribuables, le système fiscal de 1961 s'apparentait à un impôt proportionnel de 22%. En 1979, la situation avait complètement changé: 45% des contribuables subissaient un taux marginal de plus de 23%. Des millions de contribuables américains subissaient des taux marginaux qui n'étaient destinés qu'aux très riches à peine deux décennies auparavant.

Que s'est-il passé? L'inflation a poussé les contribuables dans des tranches d'imposition supérieures, un effet dénommé progression à froid. Même sans variation de leur pouvoir d'achat (c'est-à-dire le pouvoir d'achat réel, compte tenu de l'inflation), les contribuables étaient poussés dans des tranches d'imposition toujours plus élevées et leurs incitations s'en ressentaient.

L'Economic Recovery Tax Act de 1981 (loi fiscale sur la reprise économique), reconnaissant les dangers de la progression à froid, inclut une clause pour indexer le barème d'imposition, l'abattement individuel et la déduction standard, pour compenser les effets de l'inflation. Une fois les clauses d'indexation entrées en vigueur, les contribuables ne devraient passer dans des tranches d'imposition supérieures que lorsque leur pouvoir d'achat réel augmente.

Même sans inflation, le passage à des tranches d'imposition supérieures survient lorsque le revenu réel d'une famille augmente. À cause de la progressivité du système fiscal, la famille doit partager une part toujours plus grande de chaque augmentation de revenu avec le percepteur. Les systèmes fiscaux qui tentent agressivement de redistribuer les revenus ont généralement des taux d'imposition fortement progressifs. Une structure fiscale progressive a pour effet de faire profiter l'État de la croissance économique, une part de plus en plus importante du produit national passant entre les mains publiques avec l'augmentation des revenus, à moins que l'État ne mette en place des réductions d'impôts – en baissant les taux ou ajoutant des niches fiscales – pour contre-balancer cet effet. Dans les années 1970, la croissance spectaculaire des abris fiscaux, ou ce que l'État appelle pertes fiscales, avait été une conséquence directe de l'effet combiné de l'inflation et de barèmes d'imposition progressifs poussant les contribuables dans des tranches d'imposition supérieures.

L'indexation est une caractéristique récente mais non permanente de l'impôt sur le revenu. Prenons la hausse d'impôts de 1993, par exemple. Les nouveaux taux, atteignant 39,6%, sont entrés en vigueur pour l'année fiscale 1993. Cependant, la loi a prévu que les deux nouvelles tranches de 36% et 39,6% ne soient pas ajustées à l'inflation jusqu'au 31 décembre 1994, ce qui a impliqué que le taux de 36% touchait les contribuables de l'année fiscale 1995 à partir d'environ 135.000 dollars de 1993, en tenant compte de

l'inflation (comparé à 140.000 dollars selon la loi) et que le taux de 39,6% affectait les contribuables de l'année fiscale 1995 à partir d'environ 240.000 dollars de 1993 (250.000 dollars dans la loi). Une inflation supérieure à 4% peut encore exacerber l'impact de la progression à froid. En outre, il est possible que le Congrès reporte encore davantage ou ignore complètement la clause d'indexation pour les deux tranches supérieures. Ce ne serait pas surprenant, vu que des changements précédents dans la loi fiscale ont introduit des mesures pour la suppression progressive des abattements personnels et jusqu'à 3% des déductions accordées aux particuliers au-dessus de certains niveaux de revenu mais uniquement jusqu'en 1997. La loi fiscale de 1993 étend indéfiniment ces suppressions progressives.

Il est important de ne pas confondre des taux progressifs avec la progressivité en tant que telle. Un système fiscal est progressif lorsqu'il prend une part de plus en plus importante du revenu d'un contribuable lorsque son revenu augmente, ou, comme nous pouvons désormais le dire, si le taux d'imposition moyen augmente avec le revenu. Pour illustrer, considérons trois familles avec des revenus de 10.000 dollars, 20.000 dollars et 30.000 dollars. Supposons que les trois familles paient respectivement 500 dollars, 2500 dollars et 4500 dollars en impôts. La première famille paie donc 5% de son revenu en impôts, la deuxième, 10%, et la troisième, 15%. De tels impôts satisfont la définition de la progressivité puisque les familles avec des revenus plus importants paient bien une part plus importante de leurs revenus que celles aux revenus plus modestes. Mais les taux ne sont pas progressifs dans cet exemple – le taux d'imposition marginal est de 20% pour les trois familles.

Il n'est pas nécessaire pour un système fiscal progressif d'avoir des taux progressifs. Dans le chapitre 3 nous présentons un système progressif avec un seul taux. Il suffit pour cela de prévoir un abattement pour chaque contribuable et d'imposer tout revenu au-delà de cet abattement au taux unique. L'abattement constitue un seuil d'imposition: les revenus en dessous du seuil sont exemptés et ceux en dessus sont imposés. Le système actuel, avec ses cinq taux progressifs, pourrait en réalité être dégressif puisqu'il offre aux contribuables des tranches supérieures de nombreuses opportunités pour faire des déductions qui réduisent leurs taux d'imposition moyens en dessous de ceux des familles à bas ou moyens revenus qui ne peuvent les utiliser. Un seul don culturel, par exemple, peut complètement effacer toutes les obligations fiscales d'un millionnaire pour une année donnée, une clause pour laquelle les musées d'art se sont battus et qu'ils ont obtenue. Les institutions élitaires – universités, musées d'art, troupes de danse – qui abritent d'ardents partisans de taux d'imposition progressifs demeurent les partisans les plus acharnés de déductions sans restriction pour les riches

qui leur font des dons d'œuvres d'art ou d'actions appréciées. Pour les membres de ces institutions, leurs propres intérêts l'emportent sur les considérations d'équité!

Tout impôt sur le revenu nécessite une définition précise de celui-ci pour savoir ce qui est imposé. Prenons le produit intérieur brut (PIB), qui est la mesure la plus complète de la valeur annuelle des biens et services produits dans un pays. L'assiette fiscale à laquelle les impôts sont appliqués est la portion du PIB qui reste, une fois enlevés les abattements (montant non-imposable pour chaque membre d'un ménage), déductions (clauses spéciales dans la loi pour les intérêts hypothécaires, les contributions à des œuvres de bienfaisance, frais de déménagement, cotisations de retraites) et crédits d'impôt (montants qui peuvent être déduits des obligations fiscales). Ces éléments qui réduisent la charge fiscale finale sont également désignés comme des niches fiscales, éléments bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel ou dépenses fiscales, l'équivalent des impôts que l'État ne collecte pas sur ces activités sociales ou économiques pour lesquelles il cherche à influencer les comportements ou répond à la pression de groupes d'intérêts; c'est comme si l'État payait les contribuables pour pratiquer ces activités.

L'effet des niches fiscales est de réduire l'assiette fiscale, ce qui veut dire qu'il y a moins de revenu à imposer. Comme documenté dans le premier chapitre, l'État fédéral comptait 50 éléments de dépense fiscale en 1967 qui ont coûté à l'IRS environ 37 milliards de dollars en impôts non prélevés. En 1981, le nombre de ces éléments était de 104, avec une perte estimée de 229 milliards de dollars, un total qui était de 500 milliards en 1986, plus de deux fois plus. En 1989, il était redescendu à 400 milliards, mais en 1993 il dépassait à nouveau les 500 milliards. L'effet de toutes ces niches, demandées et obtenues par des groupes d'intérêts particuliers, est que l'assiette fiscale est d'environ la moitié seulement du PIB.

Le premier chapitre a décrit les effets néfastes d'investissements conçus pour bénéficier de déductions sur le revenu plutôt que pour produire des biens et services demandés par les consommateurs. Des abris fiscaux agressifs tentent de faire obtenir des déductions plus importantes que les montants investis. La propriété de son domicile, l'abri fiscal le plus courant, permet aux contribuables de déduire les intérêts hypothécaires et les impôts fonciers; ces déductions encouragent à acheter plutôt que louer sa maison. Les contribuables avec des taux d'imposition marginaux faibles ont une incitation moindre à acheter une maison en tant qu'abri fiscal puisqu'ils ne peuvent économiser que 15 cents en impôts sur chaque dollar d'intérêt hypothécaire, alors que ceux dans la tranche d'imposition supérieure économisent 39,6 cents. Avec le code fiscal actuel, plus vous êtes riches, plus

les avantages des déductions sont importants, une caractéristique curieuse d'un système fiscal censé faire payer leur juste part aux riches...

Les abris fiscaux sont utilisés pour éviter de payer des impôts. L'évitement fiscal, qui est parfaitement légal, consiste simplement à utiliser à son avantage des opportunités créées par la loi pour traiter de façon préférentielle certains types de dépenses ou d'investissements. Le problème avec l'évitement fiscal (voir premier chapitre) est que des taux d'imposition plus élevés poussent les investisseurs à se soucier plus des avantages fiscaux d'un investissement que de ses avantages économiques, ce qui coûte à l'économie des milliards de dollars en production perdue ou mal dirigée.

La fraude fiscale va également de pair avec l'augmentation des taux marginaux. L'économie souterraine, dans laquelle les biens et services sont troqués ou payés de façon non-déclarée, est moins efficace que l'économie légale: le troc parvient moins bien à placer les biens et les services dans les mains de ceux qui leur attachent le plus de valeur, et les organisations illégales ne peuvent atteindre une taille efficace et doivent dépenser des ressources pour éviter d'être découvertes. De plus, lorsque l'économie souterraine croît, elle réduit l'assiette fiscale, transférant ainsi la charge fiscale sur ceux qui déclarent complètement leur revenu.

Un terme technique lié à la question de l'équité et de la répartition équitable est la distribution de la charge fiscale, ou l'incidence de la fiscalité, soit la question de la part de revenu payée en impôts par différentes classes de revenu. La plupart des discussions des propositions de changement de systèmes fiscaux se focalisent sur la question de comment différentes catégories de contribuables – généralement divisés par déciles ou quintiles en pauvres, bas revenus, classe moyenne, classe moyenne supérieure, riches – perdraient ou gagneraient sous différentes propositions.

Enfin, un nouveau système fiscal peut générer davantage de recettes fiscales, maintenir le même niveau de recettes fiscales que le système précédent, ou réduire les recettes fiscales. Une réforme fiscalement neutre est une réforme qui laisse les recettes fiscales inchangées. Certains partisans de réformes fiscales ne veulent pas uniquement simplifier le système et baisser les taux marginaux mais souhaitent également réduire la taille de l'État en réduisant les recettes fiscales. D'autres cherchent à augmenter les recettes afin d'équilibrer le budget avec les niveaux actuels de dépenses publiques. Notre flat tax, présentée dans le chapitre 3, remplacerait le système actuel d'impôt sur le revenu des particuliers et des personnes morales de façon fiscalement neutre. Une flat tax fiscalement neutre nous permet de discuter des avantages d'une réforme fiscale sans nous laisser entraîner dans des débats tels que la question de la taille de l'État (probablement trop intrusif

dans l'économie), le déficit (probablement non souhaitable), ou le système de Sécurité sociale (dont l'impôt est affecté à des paiements de retraites spécifiques). Ce sont tous des enjeux importants mais qui ne sont pas le sujet de ce livre.

Types d'impôts – lexique

L'État américain obtient pratiquement tous ses revenus de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de Sécurité sociale, avec une petite part provenant de diverses accises, taxes, émoluments et redevances. Les États et les administrations locales, dont nous ne traitons pas dans ce livre, se reposent principalement sur les impôts fonciers et les impôts sur la vente en plus d'impôts sur le revenu locaux et au niveau des États. La terminologie des impôts sur la consommation, sur la valeur ajoutée (TVA), sur la fortune, sur les entreprises et une myriade d'autres prélèvements particuliers est moins familière. Pour s'y retrouver dans les méandres du système fiscal et prendre part aux débats sur les réformes de l'impôt fédéral sur le revenu, il est nécessaire d'examiner les principales catégories de l'imposition fédérale.

Dans l'année fiscale 1993, l'État fédéral a collecté plus de 1,1 billion des sources suivantes: impôt sur le revenu des particuliers (45%), impôts des assurances sociales (38%), impôt sur le revenu des sociétés (9%), et accises (4%), avec le reste constitué des impôts sur l'héritage et les donations, les droits de douane, etc. (Les pourcentages exacts varient d'année en année; par exemple, les recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés varient avec les profits.)

Toujours pour 1993, une proposition de réforme fiscalement neutre de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait pouvoir générer un peu plus de 500 milliards de dollars; s'il s'agissait de remplacer également l'impôt sur le revenu des sociétés, plus de 600 milliards de dollars. Le plan proposé dans le chapitre 3 est prévu pour remplacer l'impôt sur le revenu des particuliers et des personnes morales; il n'élimine ou ne remplace pas les assurances sociales, les accises, les droits de douane et les autres sources de recettes fédérales. Il serait bien sûr possible de le faire avec un simple changement dans le taux d'imposition. Mais la question de la Sécurité sociale est si vaste qu'il est de notre avis qu'elle nécessite un traitement séparé. Elle peut cependant très bien coexister avec notre flat tax.

Impôt sur le revenu des particuliers

Même si pratiquement tout le monde est en contact avec l'impôt fédéral sur le revenu, il est néanmoins utile d'en décrire les principales caractéristiques. Dans les grandes lignes, les contribuables additionnent leurs revenus de toutes les sources imposables, soustraient les déductions et les abattements pour eux-mêmes, leurs épouses et personnes à charge, puis appliquent le barème fiscal au solde. Les deux principaux concepts qui convertissent le revenu en impôts sont le revenu brut ajusté et le revenu imposable. Le revenu brut ajusté est une approximation par la loi fiscale de la notion ordinaire ou économique de revenu total, excluant les frais de déménagement, les cotisations retraite et quelques déductions spéciales. Le code fiscal exempte certaines formes de revenu pour toutes sortes de raisons sociales, économiques ou politiques: les intérêts des obligations des États ou des administrations locales, les allocations sociales, les coupons alimentaires, les avantages et les transferts sociaux.

Pour arriver au revenu imposable, la loi permet d'effectuer une large variété de déductions du revenu brut ajusté. Parmi les plus populaires, nous trouvons les intérêts hypothécaires, les contributions à des œuvres de bienfaisance, certains impôts locaux ou du niveau des États, les frais médicaux exceptionnels, les frais engendrés par des sinistres, et les frais professionnels non-remboursés. Le contribuable peut aussi choisir de prendre la déduction standard au lieu d'une liste détaillée. Les contribuables peuvent bénéficier d'un ou plusieurs abattements personnels, selon la taille de la famille. La combinaison des abattements individuels et des déductions constitue le seuil du revenu imposable. Des seuils élevés accentuent la progressivité.

Selon les comptes du bilan national, le revenu personnel total pour 1992 était d'environ 5 billions de dollars. Dans son Statistics of Income Bulletin du printemps 1994, l'IRS a effectué une analyse préliminaire des déclarations fiscales des particuliers pour 1992. Le revenu brut ajusté total était de 3,64 billions de dollars (environ 73% du revenu personnel). Le revenu imposable était de 2,4 billions de dollars (un peu moins de la moitié du revenu personnel), et le total des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers de 476 milliards de dollars (environ 9,5% du revenu personnel). La base du revenu imposable n'est pas tout à fait la moitié du montant total du revenu personnel des particuliers, un rapport qui est resté stable depuis plus d'une décennie.

Quels éléments ont le plus contribué au rétrécissement de l'assiette fiscale pour l'impôt sur le revenu des particuliers? Les déductions détaillées totales étaient de 487 milliards de dollars; les trois plus importantes étaient

les intérêts hypothécaires, 194 milliards de dollars, les impôts locaux et au niveau des États, 159 milliards de dollars, et les contributions à des œuvres de bienfaisance, 63 milliards de dollars. Les déductions standards s'élevaient à 368 milliards de dollars. Le total des déductions était de 843 milliards de dollars, et les abattements personnels de 525 milliards de dollars.

Les données de l'IRS révèlent quelques tendances intéressantes. En 1992, les contribuables ont déclaré 29 milliards de dollars de revenu locatif net mais également 29 milliards de dollars de pertes locatives nettes, l'un annulant exactement l'autre. Plus inquiétante est l'agriculture, qui a généré 10,5 milliards de dollars de revenu net et 12,2 milliards de dollars de pertes nettes. L'IRS sortirait donc gagnante si l'agriculture était exemptée d'impôt.

Pour les lecteurs intéressés par les sources principales du revenu ajusté brut, les salaires en constituent 77%; les intérêts imposables, 4%; les gains en capital, 3%; le revenu net des partenariats et de certains types de sociétés par actions un peu plus de 2%; les dividendes, 2%, et les paiements de la Sécurité sociale, moins de 1%. D'autres éléments comprennent les retraites, les indemnités chômage, les legs et les trusts. Ces chiffres veulent dire que le gros de l'ensemble des impôts sur le revenu des particuliers provient des salaires, reflétant le fait que les trois quarts du PIB proviennent du travail.

Depuis l'entrée en vigueur des hausses d'impôts de 1993, une série de cinq taux, de 15% pour la tranche d'imposition inférieure à 39,6% pour la tranche d'imposition supérieure, sont appliqués au revenu imposable. Le barème fiscal est différent pour les célibataires, les couples mariés remplissant des déclarations séparées, les couples mariés remplissant une déclaration commune, et les parents seuls. Pour un couple marié remplissant une déclaration commune en 1993, la déduction standard était de 6200 dollars et chaque abattement personnel de 3250 dollars. Une famille de quatre personnes recevait ainsi 15.600 dollars d'avantages fiscaux, voulant dire qu'elle payait 15 cents en impôts sur son premier dollar de revenu brut ajusté au-delà de 15.600 dollars, ou que le revenu imposable est le revenu brut ajusté moins 15.600 dollars.

Des pages et des pages de tableaux simplifient le calcul de l'impôt jusqu'à un revenu imposable de 100.000 dollars. D'autres doivent se référer aux barèmes fiscaux. Le barème Y-1, pour les couples mariés remplissant une déclaration commune, impose à 15% le revenu imposable jusqu'à 36. 900 dollars (Formulaire 1040, ligne 37); puis, 28% jusqu'à 89.150 dollars; 31% jusqu'à 140 000 dollars; 36% jusqu'à 250.000 dollars; 39,6% au-delà de 250.000 dollars. Cependant, ce n'est pas si simple.

L'impôt sur le revenu prévoit des suppressions progressives des abattements personnels et d'une part des déductions détaillées pour les contribuables à hauts revenus. Les abattements personnels sont supprimés progressivement sur les revenus bruts ajustés de 108.450 dollars à 230.950 dollars pour les célibataires et 162.700 dollars à 285.000 dollars pour les couples mariés remplissant une déclaration commune. 3% de la valeur des déductions détaillées est progressivement perdue sur les revenus bruts ajustés de plus de 108.450 dollars pour tous les contribuables, sans limite supérieure. Ces suppressions progressives augmentent encore les taux marginaux pour les personnes dans ces tranches de revenus.

L'impôt sur le revenu des sociétés

Depuis 1981, l'impôt sur le revenu des sociétés a généré, en moyenne, l'équivalent d'environ un cinquième de ce que génère l'impôt sur le revenu des particuliers. Mais contrairement à ce dernier, il est difficile de déterminer qui le paie effectivement.

Il est important de distinguer entre le mécanisme de l'impôt sur le revenu des sociétés et son incidence, c'est-à-dire qui le paie réellement. Le premier est simple: chaque année, chaque entreprise remplit une déclaration. C'est un impôt sur les entreprises, et les déductions sont donc limitées aux frais professionnels. Pour arriver au revenu net, l'entreprise déduit de ses recettes totales la dépréciation du capital, les salaires, les cotisations aux retraites, les achats de biens et services, les intérêts versés, et de nombreuses déductions spéciales trop compliquées à expliquer ici. L'impôt est extrêmement compliqué, les tableaux d'amortissement varient d'un bien à un autre et différentes méthodes peuvent être utilisées pour calculer l'amortissement permis. La structure des taux appliquée au revenu net est légèrement progressive, commençant à 15% sur les premiers 50.000 dollars de revenu imposable, passant à 25% sur les 25.000 dollars suivants et atteignant le taux standard de 34% sur le revenu supérieur à 75.000 dollars. (Irrégularité du barème, le revenu imposable entre 100.000 et 335.000 dollars est imposé à 39%, puis c'est de nouveau le taux de 34% qui s'applique.) Avec la hausse d'impôts de 1993, les revenus de plus de 10 millions de dollars sont imposés à 35%, ceux entre 15 et 18,3 millions de dollars à 38%, puis 35% pour les revenus au-delà. Plus de la moitié du revenu imposable des entreprises est soumise au taux maximal.

Mais il ne faut pas penser à l'impôt sur le revenu des sociétés comme à un impôt sur une entité anonyme quelconque. C'est bien plutôt un impôt sur les particuliers qui, ensemble, constituent les propriétaires de l'entreprise.

Dans ce sens, l'entreprise est simplement un procédé de prélèvement par lequel l'IRS impose les revenus des propriétaires d'entreprises. Dire que les entreprises ne paient pas leur juste part d'impôts peut seulement vouloir dire que les propriétaires devraient payer plus d'impôts sur le revenu de leurs entreprises.

Mais pourquoi alors avons-nous des entreprises si elles servent en bonne partie à faciliter le travail de l'IRS? La raison est que l'entreprise est une entité légale qui fournit certains privilèges et avantages à ses propriétaires (responsabilité limitée des actionnaires, existence perpétuelle, caractère commercialisable des actions, croissance par bénéfices non distribués, etc.) Une société par actions est plus appropriée pour certains types d'activités qu'une entreprise individuelle ou d'autres types de sociétés.

Bien qu'il semble que l'impôt sur le revenu des sociétés provienne des propriétaires de l'entreprise, les économistes sont en désaccord sur son incidence réelle: l'impôt frappe-t-il en fin de compte les actionnaires, les propriétaires de capital par des rendements moindres, les consommateurs par des prix plus élevés, les salariés par des salaires plus bas, ou une combinaison de ces groupes? Une bonne illustration de ce problème est la hausse fiscale de 1990 qui a introduit un impôt de 10% sur les ventes de yachts. Même si cette mesure augmentait l'impôt sur les ventes et non l'impôt sur le revenu des sociétés, le principe est le même. L'impôt fut aboli en 1993. Les acheteurs de bateaux potentiels, peu enclins à payer cet impôt supplémentaire, reportaient de nouveaux achats de yachts. En augmentant le prix des yachts, l'impôt a réduit la demande, un résultat prévisible de la loi de l'offre et de la demande, principe de base d'économie élémentaire. Moins de ventes ont forcé des licenciements et des baisses de salaires. L'impôt de 10% sur les ventes de yachts a donc été principalement subi par les travailleurs du secteur. Les constructeurs de yachts au chômage ne furent guère impressionnés par la tentative de faire payer davantage les riches...

Le problème de la double imposition

Une caractéristique importante de l'impôt sur le revenu des sociétés est qu'elle implique une double imposition avec l'impôt sur le revenu des particuliers. Les entreprises paient les dividendes aux actionnaires après qu'elles aient payé leurs impôts sur leurs bénéfices (avec une incidence inconnue) à un taux de 35%. Les particuliers, en plus des salaires, doivent également déclarer les dividendes et payer des impôts à des taux allant jusqu'à 39,6%. Les contribuables de la tranche d'imposition supérieure paient 39,6% d'impôts sur les 65% de bénéfices d'entreprise qu'ils reçoivent

sous la forme de dividendes, en supposant que tout le revenu des entreprises soit payé sous forme de dividendes. (L'incidence des impôts sur les dividendes est indiquée dans les données de l'IRS des revenus bruts ajustés des déclarations personnelles.) L'impôt combiné sur le revenu des entreprises pour un particulier dans la tranche de 39,6% s'élève donc à 60,7%. Des taux aussi élevés impliquent une lourde désincitation à l'activité entrepreneuriale.

Le problème de la double imposition a suscité de nombreuses propositions pour combiner les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Par exemple, les entreprises pourraient déduire les dividendes en calculant leurs impôts. Ou, plus simplement, les dividendes pourraient être exclus du revenu imposable des particuliers. De nombreux pays à travers le monde pratiquent l'une de ces deux possibilités.

L'impôt sur le revenu des sociétés aux États-Unis a la caractéristique particulière d'avoir des taux élevés et de générer peu de recettes fiscales. Certains économistes affirment que le taux d'imposition effectif des entreprises est faible et qu'il ne faut donc pas s'inquiéter d'effets néfastes du taux officiel de 35% ou des effets prétendus de la double imposition. D'autres économistes affirment que cet impôt est un obstacle majeur à la croissance, à l'accumulation de capital et à l'efficacité. Nous n'essaierons pas de régler cette question. Nous allons plutôt mettre l'accent sur le manque de succès de cet impôt dans l'obtention de recettes fiscales à partir des entreprises et sur les effets néfastes de ses taux élevés.

Qui paie l'impôt sur le revenu?

L'impôt sur le revenu se compose de paiement des particuliers et des entreprises à l'IRS. Il est facile de quantifier les paiements des particuliers en fonction des salaires, dividendes, intérêts et toutes sortes d'autres sources et activités, et de les soumettre à une analyse selon l'âge, le sexe, la race, la catégorie de revenu, la région, etc. Nous ne pouvons malheureusement pas en faire de même pour les paiements des entreprises. Toute tentative sérieuse de déterminer la charge fiscale par catégorie de revenus doit essayer d'allouer la part du revenu des entreprises qui n'est pas payée en dividendes et en impôts sur le revenu des entreprises. Ces tentatives nécessitent de faire des suppositions invérifiables sur les particuliers qui possèdent les entreprises et donc paient les impôts sur le revenu des entreprises.

Pourquoi est-ce important? Parce que les critiques de la flat tax affirment souvent de manière trompeuse que la flat tax serait un cadeau fiscal pour

les riches. D'autres critiques comparent l'impôt sur les salaires de la flat tax avec l'impôt déclaré au Formulaire 1040, qui inclut divers revenus non-salariaux et toutes sortes de déductions. Une bonne comparaison doit inclure tous les types de revenu – revenu des entreprises, intérêts, dividendes, salaires, etc. – et attribuer le revenu total aux particuliers dans des catégories de revenu pour voir comment ces catégories de particuliers s'en sortiraient avec une flat tax à la Hall-Rabushka en comparaison avec le système actuel. Ce n'est pas un exercice facile pour les universitaires ou les politiciens. Nous y reviendrons après avoir présenté les détails de notre plan. Pour l'instant nous voulons juste insister sur le fait que toute comparaison de différents systèmes fiscaux par catégorie de revenu doit inclure les impôts sur les entreprises en plus des impôts sur les particuliers.

Impôts sur la consommation

Un nombre croissant d'économistes et politiciens proposent de transformer les impôts fédéraux sur le revenu en impôts sur la consommation. Comme le nom l'indique, un impôt sur la consommation est un impôt sur la dépense plutôt que sur le revenu. Les impôts sur la consommation gagnent en popularité car en exemptant l'investissement ou l'épargne des impôts, ils encourageraient l'épargne et stimuleraient l'accumulation de capital. Autrement dit, le concept sous-tendant les impôts sur la consommation est que les particuliers seraient imposés sur ce qu'ils sortent de l'économie (lorsqu'ils dépensent de l'argent pour consommer), et non sur ce qu'ils produisent (reflété par le travail et l'épargne).

Les impôts sur la consommation prennent de nombreuses formes. Dans l'une d'elles, une famille paierait un impôt sur le cash flow de dépenses, sur la base du revenu total moins l'épargne. Les formulaires pour calculer l'impôt sur le revenu des particuliers contiendraient des lignes pour déclarer les dépôts dans les diverses formes d'instruments d'épargne (déduction) et l'argent retiré ou les fonds empruntés utilisés pour les dépenses (addition). Le consommateur paierait l'impôt directement.

Une autre forme d'impôt sur la consommation est la taxe sur la valeur ajoutée, ou TVA, qui est prélevée sur les biens et services à chaque étape de la production jusqu'à la vente au détail; elle est prélevée à partir du vendeur. Un certain pourcentage est prélevé sur la différence entre les ventes et les achats d'une entreprise, et ce montant est inclus dans le prix de l'objet (et donc le niveau des prix à la consommation). La TVA est largement utilisée en Europe.

Une forme encore différente est l'impôt sur les ventes, qui est prélevé sur les ventes de biens et services et est également prélevé sur le consommateur par le vendeur. Les impôts sur les ventes sont utilisés dans pratiquement tous les États des États-Unis et sont considérés comme une chasse gardée des États et des autorités locales.

Le plan que nous proposons dans le chapitre 3 est un impôt sur la consommation différent de ces trois types. C'est plutôt un impôt sur le revenu inclusif (l'assiette est le PIB) avec une déduction immédiate de 100% de tous les investissements au niveau de l'entreprise. C'est un impôt sur la consommation car il exclut tous les investissements de l'assiette fiscale.

La justification des impôts sur la consommation réside dans leurs incitations inhérentes à épargner et investir. En exemptant l'investissement de l'impôt, les impôts sur la consommation encouragent l'investissement et donc l'épargne. (Dans le temps, chaque investissement a pour origine une épargne; déduire l'investissement de l'assiette fiscale revient donc à exempter l'épargne.) Le chapitre 4 présente quelques estimations de l'impact qu'un passage à un véritable impôt sur la consommation à taux fixe aurait sur la croissance.

Taux d'impositions, charges fiscales et répartition équitable

Après avoir expliqué notre proposition de flat tax dans le chapitre 3, nous la soumettons dans le chapitre 4 à tous les tests d'équité raisonnables et examinons comment les différentes catégories de contribuables s'en sortiraient en comparaison avec le système actuel. L'histoire fiscale américaine fournit certains enseignements qui sont pertinents pour la discussion de ce chapitre sur les impôts et l'équité. Trois épisodes de changements majeurs dans la législation fiscale dans les années 1920, 1960 et 1980 suggèrent que baisser les taux d'imposition amène en réalité les riches à payer une plus grande part des impôts totaux. En d'autres termes, la façon la plus efficace d'accroître la progressivité et d'obtenir une contribution proportionnellement plus importante des riches est de baisser, et non d'augmenter, les taux d'imposition marginaux.

Tableau 2.1

Effets des baisses d'impôts de Mellon

	Recettes fiscales (millions de dollars constants de 1929)			Part des recettes fiscales	
Catégorie de revenus	**1921**	**1926**	**Variation**	**1921**	**1926**
Moins de $10.000	155	33	-79%	21%	5%
De $10.000 à $25.000	122	70	-43%	18%	10%
De $25.000 à $50.000	108	109	+1%	16%	15%
De $50.000 à $100.000	111	137	+23%	16%	19%
Plus de $100.000	194	362	+86%	29%	51%

Andrew Mellon et les années 1920

Souvenons-nous que le premier impôt sur le revenu de 1913 avait des taux allant de 1% à 7%; les besoins de recettes pendant la guerre ont amené le barème à changer pratiquement du jour au lendemain, allant de 6% à 77%. Avec le retour de la paix, le Secrétaire au Trésor a réduit le taux supérieur à 25%.

Les professeurs James Gwartney et Richard Stroup ont analysé les recettes fiscales par catégories de revenu avant et après les baisses d'impôts de Mellon. Après les baisses, la catégorie de revenus supérieure payait considérablement plus en termes de dollars et pratiquement deux fois plus en termes de part des impôts. La catégorie des revenus les plus faibles payait pratiquement 80% de moins en termes de dollars absolus, et sa part de la charge fiscale totale était passée de 23% à 5% (voir le tableau 2.1).

Répétons-le, baisser le taux d'imposition supérieur de 77% à 25% a mené à un système fiscal plus progressif.

Comment est-ce possible? Comment un tel «cadeau fiscal» aux riches peut-il les conduire à payer plus d'impôts? Pourquoi des taux plus bas accroissent-ils la progressivité? Une raison importante est que certains contribuables des tranches d'imposition supérieures ont transféré leurs actifs d'obligations exonérées d'impôts vers des investissements productifs. Même si les baisses de taux étaient les plus importantes pour les tranches supérieures, les baisses des années 1920 ont transféré la charge fiscale sur elles. L'assiette fiscale s'est montrée très sensible aux changements d'incitations introduits durant les années Mellon.

Ceci n'est pas un livre sur les avantages et les inconvénients d'obligations exonérées d'impôts ou des centaines d'autres niches spécifiques. Il y a de nombreux lobbyistes professionnels bien payés à Washington prêts à défendre chaque niche spécifique, aussi bizarre qu'elle soit. Le point important ici est que des taux élevés réduisent l'assiette fiscale en poussant

les individus à chercher un revenu exonéré d'impôt. Des taux faibles élargissent la base fiscale en récompensant les individus qui gagnent des revenus imposables plus importants. Un système fiscal à large assiette et faible taux est la meilleure route vers la progressivité.

John F. Kennedy et les années 1960

La baisse d'impôt du candidat républicain Andrew Mellon n'est pas un épisode unique de l'histoire fiscale américaine. Le président John F. Kennedy, un Démocrate, a suivi la même voie en baissant l'ensemble des taux d'imposition marginaux. Proposée en 1963 et entrée en vigueur en mars 1964, la réforme de Kennedy a réduit toutes les tranches d'imposition, les passant de 20-91% à 14-70%. En termes de dollars, environ 70% de la baisse estimée totale de 5,5 milliards de dollars aurait profité aux contribuables gagnant moins de 10.000 dollars, qui représentaient 84% des contribuables et subissaient 48% de la charge fiscale de l'impôt sur le revenu. Bien que le montant en dollars le plus important fût allé aux contribuables les plus modestes, la baisse du pourcentage la plus importante s'est appliquée aux contribuables avec des revenus imposables de plus de 500.000 dollars.

Tableau 2.2

Les effets des baisses d'impôts de 1964 sur les contribuables à hauts revenus

	Contribuables gagnant entre $50.000 et $100.000	Contribuables gagnant entre $100.000 et $500.000	Contribuables gagnant plus de $500.000
Impôts payés, ancienne loi (en dollars)	3622 Mds	2405 Mds	701 Mds
Impôts payés, nouvelle loi (en dollars)	3693 Mds	2780 Mds	1020 Mds

En utilisant des données de l'IRS sur les revenus, Lawrence B. Lindsey a comparé les impôts payés par les contribuables à revenus élevés avant et après les baisses de taux de 1964. En 1965, la première année durant laquelle les nouveaux taux s'appliquaient, les contribuables à hauts revenus ont déclaré plus de revenu imposable et payé plus d'impôts que ce qu'ils auraient payé sous l'ancien système. La tendance était particulièrement forte pour la tranche d'imposition supérieure (voir tableau 2.2).

Lindsey propose trois raisons expliquant pourquoi des taux plus faibles ont pu augmenter la part d'impôts payée par les riches. Premièrement, les contribuables des tranches supérieures ont transféré leur argent de la consommation ou d'investissements fiscalement avantageux vers des investissements plus productifs et imposables; l'évitement fiscal a diminué. Deuxièmement, les contribuables sont devenus plus honnêtes, la fraude devenant moins avantageuse; la fraude fiscale a diminué. Troisièmement, certains contribuables, encouragés par des revenus après impôts plus élevés, ont travaillé davantage; les incitations se sont améliorées.

Ronald Reagan et les années 1980

Les années 1980 fournissent la meilleure preuve que des impôts moins élevés améliorent l'équité du système fiscal. Entre 1981 et 1986, les taux d'imposition marginaux ont été réduits à tous les niveaux, bien que la baisse de taux complète de l'Economic Recovery Tax Act de 1981 n'ait prit effet que le 1er janvier 1984. Le Tax Reform Act de 1986 a réduit encore davantage le taux supérieur, de 50% à 28%. Comment les riches ont-ils réagi? La part du total des impôts sur le revenu des particuliers payée par les 1% de revenus les plus élevés (selon le revenu brut ajusté) est passée de 17,9% en 1981 à 25,6% en 1990 (voir tableau 2.3). La part payée par les 5% de revenus les plus élevés est passée de 35,4% à 44% et celle des 10% de revenus les plus élevés de 48,2% à 55,7%. Les 50% de revenus les plus faibles ont vu leur part réduite de 7,4% en 1981 à 5,7% en 1990.

Pourquoi les réductions des taux marginaux ont-elles accru la charge fiscale des riches? Comme nous l'avons vu, lorsque les taux d'imposition baissent, les ménages à hauts revenus transfèrent leurs actifs d'instruments financiers qui génèrent des revenus exonérés d'impôt, ou de moyens conçus pour protéger leur revenu des impôts, vers des activités économiques imposables. En 1986, les dépenses fiscales fédérales, les éléments qui représentent des recettes perdues à cause des niches fiscales, s'élevaient à 500 milliards de dollars. En 1990, ce chiffre est tombé à 400 milliards de dollars. Plus de 100 milliards de dollars d'activité furent ramenés dans le système fiscal, principalement par les contribuables des tranches d'imposition supérieures. Les taux moins élevés ont également réduit la fraude fiscale.

Tableau 2.3

Part de la charge fiscale de l'impôt fédéral sur le revenu par centiles du revenu brut ajusté

Année fiscale	1er centile supérieur	5e centile supérieur	10e centile supérieur	25e centile supérieur	50e centile supérieur
1980	19.3%	37.9%	49.5%	73.1%	92.9%
1981	17.9	35.4	48.2	72.4	92.6
1982	19.3	35.4	48.8	72.6	92.7
1983	20.7	37.7	50.1	73.3	92.9
1984	21.8	38.6	51.1	73.8	92.7
1985	22.3	39.3	51.9	74.3	92.9
1986	25.8	42.7	54.9	76.0	93.5
1987	24.8	43.3	55.5	76.9	93.9
1988	27.6	45.8	57.3	77.8	94.3
1989	25.2	43.9	55.8	77.2	94.2
1990	25.6	44.0	55.7	77.2	94.3
1991	24.7	43.5	55.4	77.3	94.5

Source: IRS, Statistics of Income Division, données non-publiées

Le budget de 1990 a augmenté le taux supérieur de 28% à 31%. Cette augmentation du taux d'imposition marginal faisait partie du plan de George Bush de réduction du déficit de 500 milliards de dollars, négocié avec le Congrès. Pour les couples mariés remplissant une déclaration commune, le taux de 31% s'appliquait au revenu imposable de 82.150 dollars (équivalent à un revenu brut ajusté de 100.000 dollars); cette tranche d'imposition constitue les 3,3% supérieurs de la distribution des revenus.

Les statistiques de l'IRS pour 1991, la première année fiscale suivant la hausse d'impôts de 1990, révèlent que le groupe des très riches, les 1% de revenus les plus élevés, et celui des riches ordinaires, les 5% de revenus les plus élevés, ont payé une part plus faible des impôts totaux en 1991 qu'en 1990. Le nouveau taux plus élevé de 1990 a réduit la progressivité du système, le rendant moins équitable. Nous nous attendons à ce que les statistiques de l'IRS pour 1994 et au-delà montrent que la conséquence la plus visible des hausses d'impôts de 1993 aura été moins, et non plus, d'équité. Pour ce qui est de la vraie justice fiscale, il vaut mieux juger d'après les faits que selon la rhétorique politique.

Taux d'imposition et comportement économique

Bien qu'il semble évident que des hausses d'impôts impactent le comportement économique, les partisans d'impôts plus élevés au nom de la «juste part des riches» ne veulent pas le reconnaître, et le Trésor, le Comité mixte sur l'imposition et le Bureau du budget du Congrès ne l'intègrent pas dans leurs modèles statiques des effets des changements du taux d'imposition sur les recettes fiscales. Contester que des impôts plus élevés découragent l'activité économique revient à nier la loi économique fondamentale de la demande qui énonce la relation inverse entre prix et quantité. Les consommateurs comprennent bien l'effet des variations de prix: lorsque le prix d'un certain bien baisse, ils en achètent davantage; lorsque son prix augmente, ils en achètent moins.

Des taux d'imposition plus élevés découragent l'activité économique. Ils réduisent l'offre de travail, d'épargne et d'investissement en réduisant les taux de rendement après impôt. Des impôts plus faibles augmentent l'offre de travail, d'épargne et d'investissement en augmentant le rendement après impôt. Pour preuve de l'effet néfaste d'impôts plus élevés, il suffit de comparer les prévisions du gouvernement sur les nouvelles recettes fiscales attendues après une hausse d'impôts, avec les recettes fiscales additionnelles effectivement prélevées une fois la hausse entrée en vigueur.

Prenons par exemple le Tax Reform Act de 1986, qui a augmenté le taux maximal d'imposition des gains en capital de 20% à 28%. (Dans le chapitre 3 nous discutons de la bonne manière d'imposer les gains en capital.) La réalisation des gains en capital a nettement baissé, de 350 milliards de dollars en 1986 à un montant annuel compris entre 100 et 150 milliards de dollars entre 1987 et 1991. Les prévisions du Trésor et du Congressional Budget Office (CBO) pour cette période étaient bien plus élevées, de plusieurs centaines de milliards de dollars, que les gains effectivement réalisés. En janvier 1990, par exemple, le CBO prévoyait que les gains en capital pour 1991 s'élèveraient à 269 milliards de dollars; le chiffre réel s'est avéré n'être que 108 milliards de dollars. En conséquence, les revenus des gains en capital ont nettement baissé. La perte en revenus de gains en capital anticipés s'élevait à environ 0,5% du PIB. La baisse en gains réalisés fut plus forte pour les trois cinquièmes de contribuables moyens que pour les 20% de contribuables les plus aisés car les contribuables avec des revenus aussi faibles que 22.100 dollars ont vu leur taux d'imposition effectif des gains en capital augmenter de 14% à 28%, alors que les contribuables de la tranche supérieure ont subi une hausse relativement plus faible, de 20% à 28%. Un demi-pourcent du PIB en impôts sur les gains en capital anticipés qui ne furent pas réalisés équivaut à environ 30 milliards

de dollars. La raison d'une surestimation aussi importante tient au fait que le CBO ignorait que les contribuables, face à des impôts sur les gains en capital nettement plus élevés, allaient réduire de façon significative leurs ventes d'actifs à tous les niveaux de revenus.

Alors pourquoi les partisans d'impôts plus élevés s'accrochent-ils à un modèle du comportement humain qui ne tient pas compte du rôle des prix? Ils se réfèrent à l'hypothèse d'un «objectif de revenu», selon laquelle les individus travailleraient et investiraient afin d'atteindre un niveau voulu de revenu après impôt. Selon cette théorie, des impôts plus élevés encourageraient à travailler et à épargner davantage. Mais s'il y avait du vrai dans cette idée, peut-être devrions-nous revenir au taux marginal supérieur de 91% des années 1950 afin d'obtenir le plus d'effort et d'épargne de la partie la plus productive de la population. Une autre implication de cet argument est que l'État devrait également augmenter les impôts des ménages à bas revenus, pour les forcer à travailler plus et donc leur éviter de glisser encore plus dans la pauvreté...

Mais malgré ce mythe, le Congrès a tout de même découvert l'importance de l'effet des impôts sur les prix. Comme décrit précédemment, les deux chambres du Congrès ont accepté d'abroger l'impôt de 10% sur les biens de luxe tels que bateaux, bijoux, fourrures et avions qui a causé tant de dommages dans ces secteurs. La raison en est que cet impôt, en augmentant les prix, réduisit la demande et les ventes et entraîna des suppressions d'emploi et donc des pertes de revenus.

Soutien des deux partis pour la flat tax

Pratiquement dès ses débuts de l'Histoire récente, la flat tax a bénéficié de soutiens venant des deux grands partis. Notre engagement a commencé avec un article que nous avons écrit pour le Wall Street Journal du 10 décembre 1981, où nous proposions pour la première fois notre impôt à taux fixe. Le public, les médias et des politiciens se sont saisis de l'idée en tant que moyen de simplifier et réformer radicalement l'impôt fédéral sur le revenu, la flat tax devenant un enjeu largement débattu durant plus d'une décennie. Des membres du Congrès ont introduit de nombreuses propositions de flat tax depuis 1982; notre proposition a été introduite dans pratiquement chaque législature depuis lors.

La flat tax n'était une idée partisane ni dans son origine ni dans son esprit. Le sénateur Dennis DeConcini de l'Arizona, un Démocrate, introduisit l'un des premiers projets de loi pour la flat tax le 1er mars 1982, après nous avoir longuement consulté – son projet de loi était en fait notre plan.

Le député Leon Panetta de Californie, également un Démocrate, introduisit un projet de loi similaire le 5 avril 1982. Les Républicains, dont le député Phil Crane de l'Illinois, ont introduit un projet de loi de flat tax sous une forme différente.

Le sénateur Steve Symms de l'Idaho, un Républicain, s'est joint au sénateur DeConcini pour réintroduire la flat tax Hall-Rabushka en 1983 puis à nouveau en 1985. En 1983, des membres des deux partis ont proposé des plans de flat tax; les plus connus ont été ceux des Démocrates Bill Bradley et Richard Gephardt et des Républicains Bob Kasten et Jack Kemp.

Pourquoi la flat tax jouit-elle d'un soutien bipartisan? La gauche croit fort en un système d'imposition progressif, ce qui pour elle signifie que les riches devraient payer en impôts une plus grande part de leur revenu que les autres contribuables, et s'en est toujours remise à des taux progressifs pour atteindre ce but. Le Congrès, cependant, a inséré des centaines de niches dans le code fiscal qui ont permis à certaines personnes très riches de ne payer que peu ou pas d'impôts. Les partisans de gauche de la flat tax constatent à juste titre que les taux progressifs du code ne correspondent pas à un système progressif dans la réalité. Ils craignent également que la fraude et l'évitement fiscaux pourraient réduire les recettes fiscales, mettant en danger les programmes sociaux qui leur tiennent à cœur.

Les partisans de droite, qui croient fermement en l'économie de marché, argumentent que des taux d'imposition marginaux élevés nuisent aux incitations à travailler, épargner et investir. Des taux élevés, selon eux, pénalisent le succès, découragent la prise de risque et imposent une charge fiscale à des niveaux confiscatoires sur certaines formes de revenu. Un taux fixe éviterait de pénaliser le succès, mettrait un terme à la progression à froid une bonne fois pour toutes, supprimerait les désavantages fiscaux du mariage, et imposerait tous les revenus de l'effort et de l'épargne à un même taux faible.

Entre les deux, des millions de contribuables, exaspérés par l'insondable complexité et les coûts de conformité élevés du système fiscal et par la montée de la fraude fiscale, voient en la flat tax une solution attractive. Ils apprécient tout particulièrement l'idée qu'une déclaration d'impôts pourrait tenir sur une carte postale et ne prendre que quelques minutes à remplir, tout le monde étant soumis aux mêmes règles.

Dans les universités et les think tanks, les dizaines de chercheurs qui ont étudié la flat tax sont généralement d'accord sur le fait que le système actuel à taux progressifs crée des distorsions dans le flux de ressources de l'économie, avec pour conséquence des pertes de bien-être économique se comptant par centaines de milliards de dollars. Ils reconnaissent qu'un passage à la flat tax améliorerait l'efficacité économique et à la longue gé-

nérerait plus de recettes fiscales que le système actuel. D'ailleurs, plusieurs propositions de flat tax par des Démocrates modérés des années 1980 commençaient par rappeler en préambule que des taux d'imposition élevés nuisent à l'investissement et affaiblissent les performances de l'économie.

Le Tax Reform Act de 1986, qui réduisit à 28%, le taux d'imposition supérieur réduisit l'entrain du mouvement pour la flat tax, car il compléta un processus de baisses de taux des années 1980 qui fit passer le taux d'imposition supérieur de 70% à 28%, bien plus proche du taux de 19% que nous proposons. Le Tax Reform Act de 1986 a également simplifié le barème d'imposition, passant de douze tranches en 1980 à seulement deux tranches, 15% et 28%. Deux tranches d'imposition avec un taux supérieur relativement faible s'approchaient d'un des buts de notre proposition de réforme: éliminer les coûts de désincitation provoqués par des taux élevés. Cependant, cela ne régla pas le problème de la complexité ni celui des coûts de conformité.

La flat tax de retour

La flat tax fut ravivée à partir d'une source inattendue, l'ancien gouverneur de Californie Jerry Brown. En tant que candidat pour la nomination présidentielle de 1992 du Parti démocrate, Brown a soutenu la flat tax pour trois raisons: premièrement, pour éliminer le pouvoir des groupes d'intérêts particuliers d'acheter les faveurs des comités du Congrès pour les questions fiscales, en comblant pratiquement toutes les niches; deuxièmement, pour simplifier le système afin que tout un chacun puisse comprendre ses obligations fiscales et remplir aisément sa déclaration; troisièmement, pour améliorer les performances économiques en réduisant considérablement les taux d'imposition. Ces raisons combinent équité et efficacité. Peu pourraient prétendre que Jerry Brown voulait uniquement faire des cadeaux fiscaux aux riches.

Au même moment, le Républicain Bruce Herschensohn, candidat de Californie au Sénat, a placé la flat tax au centre de sa campagne. Herschensohn, à l'extrême-droite de l'échiquier politique, a défendu la flat tax pour trois raisons: premièrement, pour améliorer les incitations et accroître la croissance; deuxièmement, pour simplifier le code fiscal; troisièmement, pour réduire les coûts de conformité. Brown et Herschensohn, s'ils avaient été victorieux, auraient formé un drôle de couple.

Brown et Herschenshohn différaient sur les détails. Brown proposait une version développée par Arthur Laffer, une combinaison d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un impôt sur le cash-flow de dépenses des entre-

prises, tout deux à un taux de 13%, y compris les impôts de Sécurité sociale. Herschenshohn défendait notre proposition. Brown étant le candidat présidentiel qui à la fin mars 1992 était le principal adversaire encore en lice de Clinton, sa proposition de flat tax fut largement commentée dans les médias.

Les médias et la flat tax

Les médias dominants ne se sont pas montrés très favorables à Brown. La page éditoriale du New York Times titrait «La Flat Tax selon M. Brown: tout de travers»; Business Week titrait «L'impôt de Jerry: de mauvaises réponses à de bonnes questions»; US News & World Report a qualifié sa proposition de «nouvelle marotte de Brown», commentant que «ce n'est en aucun cas aussi simple ou aussi équitable que ça en a l'air»; Fortune l'a qualifiée de «bancale».

Mais les mêmes commentaires se montraient enthousiastes pour une flat tax selon le plan Hall-Rabushka. Le soutien le plus fort fut sans doute celui de l'éditorial principal du New York Times du 27 mars 1992:

Prendre Jerry Brown au sérieux implique de prendre sa proposition de flat tax au sérieux. Il nous l'a rendu inutilement difficile. En se montrant négligent, l'ancien gouverneur de Californie a tourné une bonne idée en mauvaise idée. Il pourrait y remédier, mais jusqu'à ce qu'il le fasse, Bill Clinton a raison d'attaquer son plan en tant que menace pour l'équilibre budgétaire et les familles pauvres.

L'idée de base de M. Brown – créer un code fiscal simplifié qui encourage l'épargne – est tout à fait juste. Mais il ignore des détails essentiels. Ce qui est tragique, c'est que son attitude cavalière a armé ses critiques pour dénoncer la seule idée véritablement créative et importante à émerger de cette campagne présidentielle.

Le code fiscal actuel est criblé de contradictions et de complexité. Par exemple, les bénéfices de l'investissement dans les entreprises sont imposés deux fois – lorsqu'ils sont générés par l'entreprise et une seconde fois lorsqu'ils sont distribués aux actionnaires. Ceci décourage fortement l'épargne et l'investissement – le contraire exact de ce dont l'économie a besoin pour croître.

Le remède est, en un mot, intégration, l'intégration entre les impôts sur les particuliers et sur les sociétés, pour que le gros des impôts retombe sur la consommation, et non l'épargne. Une réforme fiscale devrait également simplifier le code fiscal, rendant les niches fiscales plus difficiles pour le Congrès à cacher et promulguer. Et pour des raisons de décence élémen-

taire, une réforme fiscale ne devrait pas se faire au détriment des pauvres.

Pourtant, il y a un projet de réforme qui atteindrait tous ces objectifs. Robert Hall et Alvin Rabushka, économistes à la Hoover Institution, ont proposé un code fiscal intégré qui appliquerait un taux unique tant aux revenus des particuliers qu'à ceux des sociétés. [C'est nous qui soulignons.]

L'éditorial poursuivait en expliquant comment le projet de Hall-Rabushka, contrairement à celui de Brown, accomplirait complète intégration, simplification, progressivité, et neutralité fiscale.

Le jour précédent, le Wall Street Journal reconnaissait qu'il était «plutôt en faveur de la flat tax. Les économistes Robert Hall et Alvin Rabushka de Stanford ont popularisé le concept en ces pages».

Le 4 mai 1992, Fortune titrait «Flat is Beautiful»

Un système fiscal de flat tax bien conçu pourrait imposer tous les revenus à un même faible taux et pourrait aisément être rendu progressif. Celui conçu par les économistes de la Hoover Institution Robert E. Hall et Alvin Rabushka, par exemple, imposerait les revenus des particuliers et des personnes morales à un taux de 19% – non par hasard, environ la charge fiscale totale d'une famille à revenu médian. Mais elle ne toucherait pas les pauvres et maintiendrait la progressivité en incluant des abattements personnels généreux.

Ce qui permettrait à ces taux plus bas de marcher, bien sûr, serait que pratiquement toutes les lacunes et déductions disparaîtraient. Les avantages économiques seraient doubles et puissants: la flat tax supprimerait pratiquement toute la complexité du code fiscal, et elle mettrait un terme à la plupart des comportements «taxophobes» improductifs. C'étaient les buts du mouvement de réforme fiscale du début des années 1980, qui ont été partiellement réalisés en 1986. Pourquoi ne pas finir le travail?

Peter Passell écrivait dans le New York Times du 1er avril 1992 que l'impôt sur la consommation de Brown, une TVA à l'européenne ou de nouveaux impôts sur l'essence étaient des propositions inférieures aux « impôts directs sur la consommation conçus intelligemment au milieu des années 1980 par Robert Hall et Alvin Rabushka de la Hoover Institution de l'Université Stanford». Forbes a qualifié la précédente édition de ce livre de «bible» du mouvement en faveur de la flat tax.

3. La déclaration carte postale

Des formulaires fiscaux peuvent réellement tenir sur une carte postale. Un système fiscal conçu proprement ne demande que quelques calculs élémentaires, contrairement à la complexité désespérante des impôts sur le revenu d'aujourd'hui. Dans ce chapitre, nous présentons un plan pour un nouveau système fiscal, qui imposerait le revenu selon une définition inclusive, à un taux faible. Puisque l'assiette serait large, le taux incroyablement bas de 19% suffirait à prélever les mêmes recettes fiscales que le système actuel. L'impôt frappant les familles serait équitable et progressif: les pauvres ne payeraient pas d'impôt du tout, et la part de son revenu qu'une famille paierait augmenterait avec le revenu. Le système serait simple et facile à comprendre, et fonctionnerait selon le principe d'un impôt sur la consommation – les familles seraient imposées sur ce qu'elles sortent de l'économie, et non sur ce qu'elles y font entrer.

Notre système repose sur un principe administratif simple: le revenu devrait être imposé une seule et unique fois, aussi près que possible de son origine. Le système actuel viole ce principe de toutes sortes de façons. Certains types de revenus – comme les avantages en nature – ne sont jamais imposés. D'autres, comme les dividendes et les gains en capital, sont imposés deux fois. Et les intérêts, censés être imposés une fois, échappent complètement à l'imposition dans de trop nombreux cas, lorsque des contribuables malins s'arrangent pour recevoir des intérêts hors d'atteinte de l'IRS.

Avec notre plan, tous les revenus seraient imposés au même taux. L'égalité des taux d'imposition est un principe de base de la flat tax. La logique en est bien plus profonde qu'uniquement la simplicité des calculs avec un taux d'imposition unique. Chaque fois que des formes de revenu différentes sont imposées à des taux différents ou lorsque des personnes différentes font face à des taux différents, les contribuables trouvent un moyen de profiter de cette différence. L'astuce consiste à profiter des déductions au taux le plus élevé possible et de déclarer les revenus au taux le plus bas possible. Voici quelques unes des façons d'appliquer cette astuce:

- une entreprise paie ses employés en partie par stock-options, car celles-ci seront imposées à des taux d'imposition des gains en capital plus faibles;
- un agent immobilier emprunte à la banque et déduit les intérêts à son taux marginal de 40%, les intérêts reçus par les déposants à la banque sont imposés à leurs taux plus faibles;

• un auteur s'arrange pour recevoir ses royalties l'année suivante car il sait qu'il sera alors dans une tranche d'imposition inférieure;

• une entreprise paie des salaires exagérés à ses cadres, car les salaires ne sont imposés qu'une fois tandis que les dividendes le sont deux fois;

• une entreprise offre à ses employés des services juridiques en tant qu'avantage en nature non-imposable, au lieu d'espèces imposables.

Notre plan balaierait toutes ces inégalités et inefficacités. Aucune des ces possibilités d'échapper aux impôts par des distorsions des choix économiques ne survivrait à notre réforme.

Progressivité, efficacité et simplicité

Limiter la charge fiscale pesant sur les pauvres est un principe central de réforme fiscale. Certaines propositions de simplification des impôts se moquent de ce principe – ni un impôt fédéral sur les ventes ni un impôt sur la valeur ajoutée ne seraient progressifs. Au lieu de cela, tous les citoyens, pauvres comme riches, paieraient essentiellement la même part de leurs dépenses en impôts. Nous rejetons ces types d'impôts pour cette raison. Le système fédéral actuel évite d'imposer les pauvres, et nous pensons qu'il devrait en rester ainsi.

Exempter les pauvres des impôts n'implique cependant pas nécessairement des taux d'imposition progressifs allant vers des taux élevés pour les familles à hauts revenus. Un taux fixe, appliqué à tout revenu au-dessus d'un abattement personnel généreux, aurait la progressivité voulue sans créer de grandes différences dans les taux d'imposition. Des taux progressifs créent automatiquement des différences de taux entre contribuables, avec toutes les possibilités d'évitement fiscal que cela permet. Puisque ce sont les contribuables à hauts revenus qui ont le plus de possibilités et l'incitation la plus forte à utiliser toutes sortes de techniques pour exploiter les différences de taux, appliquer le même taux d'imposition à ces contribuables pour tous leurs revenus de toutes les années est le but le plus important d'une imposition à taux fixe.

Notre proposition est basée entièrement sur le principe de l'imposition de la consommation. L'épargne n'est pas imposée, résolvant ainsi le problème qui a rendu perplexes les concepteurs du système fiscal actuel, qui contient un mélange incroyable d'incitations et de désincitations à épargner et à investir. De façon générale, le système actuel impose lourdement les revenus de l'épargne. Cela implique une distorsion de l'économie vers trop de consommation et pas assez d'épargne. Mais le Congrès a prévu toute une série de dispositions spéciales pour encourager l'épargne. L'épargne pour

la retraite est exemptée des impôts. Les travailleurs ne sont pas imposés sur les montants que leurs employeurs contribuent aux fonds de pension, et les employeurs peuvent déduire ces contributions. Les indépendants peuvent profiter de la même possibilité avec les plans Keogh, les comptes de prévoyance individuels (individual retirement account, IRA) et les plans de retraites simplifiées d'employé (simplified employee pension, SEP). L'effet global des incitations actuelles est confus – il y a des incitations excessives pour certains types d'épargne et des incitations inadéquates pour d'autres. Dans notre système, il y aurait une disposition unique et cohérente pour imposer les revenus de l'épargne. Tous les revenus seraient imposés, mais les revenus du revenu épargné ne seraient pas imposés davantage. Nous l'expliquons en détails plus loin dans ce chapitre.

Nous considérons la simplicité comme un avantage central de notre système. Des formulaires et des lois fiscales complexes ont des effets néfastes qui vont bien au-delà de la déforestation de l'Amérique. Des impôts compliqués requièrent des conseillers coûteux pour les contribuables et des vérifications et contrôles tout aussi coûteux par l'État. Un impôt complexe incite le contribuable à chercher des spécificités à exploiter aux dépens de tous les autres contribuables. Des impôts complexes réduisent également la confiance envers l'État, poussant à une rupture de la coopération avec le système fiscal et à la diffusion de la fraude pure et simple.

Une flat tax intégrée

Notre flat tax s'applique tant aux entreprises qu'aux individus. Bien que notre système prévoie deux formulaires fiscaux séparés – un pour les revenus professionnels et un pour les revenus salariaux – c'est un système intégré. Lorsque nous évoquons ses vertus, telle l'imposition égale de tous les types de revenus, nous parlons du système, et non de l'une de ses deux parties. Comme nous allons l'expliquer, l'impôt sur les revenus professionnels ne serait pas juste un remplacement à l'actuel impôt sur les revenus des sociétés. Il s'appliquerait à toutes les entreprises, et pas uniquement aux sociétés. Il couvrirait également le revenu sous forme d'intérêts, qui relève actuellement de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Dans notre système, tout revenu est classifié soit en tant que revenu professionnel, soit en tant que revenu salarial (y compris les retraites). Le système est hermétique. Les impôts sur les deux types de revenu sont les mêmes. L'impôt sur les revenus salariaux possède certaines caractéristiques pour rendre le système globalement progressif. Les deux impôts ont des formulaires de la taille d'une carte postale. Le taux faible de 19%

serait suffisant pour atteindre le même niveau de recettes que l'impôt sur le revenu tel qu'il existait en 1993, la dernière année complète pour laquelle des données sont disponibles à l'heure où nous écrivons.

Voici la logique de notre système, réduite à l'essentiel: nous voulons imposer la consommation. Le public fait l'une de ces deux choses avec son revenu – il le dépense ou il l'épargne. Nous pouvons mesurer la consommation comme le revenu moins l'investissement. Un système réellement simple consisterait à faire payer à chaque entreprise un impôt sur le montant total de revenu généré par l'entreprise moins l'investissement de cette entreprise en installations et équipement. La TVA fonctionne de cette manière. Mais la TVA n'est pas équitable car elle n'est pas progressive. C'est pourquoi nous séparons l'impôt en deux. L'entreprise paie l'impôt sur tout le revenu qu'elle génère excepté celui payé à ses employés. Les employés paient l'impôt sur ce qu'ils gagnent, et l'impôt qu'ils paient est progressif.

Pour mesurer le montant total de revenus générés au niveau d'une entreprise, la meilleure approche est de prendre le total des recettes de l'entreprise sur l'année et de soustraire ce que l'entreprise a payé à ses employés et fournisseurs. Cette approche garantit une assiette fiscale complète. Les TVA européennes fonctionnent ainsi avec succès. L'assiette fiscale pour l'impôt sur les entreprises s'obtient comme suit:

Recettes totales des ventes de biens et services
moins
achats à d'autres entreprises
moins
salaires et retraites payées aux salariés
moins
achats d'installations et d'équipement.

L'autre partie est l'impôt sur les revenus salariaux. Chaque famille paierait 19% de ses salaires et retraites au-delà d'un abattement familial (l'abattement rend le système progressif) en impôts. L'assiette fiscale serait constituée par le total des salaires et des retraites moins le montant total des abattements familiaux.

Le tableau 3.1 présente des calculs de recettes fiscales avec une flat tax d'après les comptes nationaux de revenu et produit pour 1993. La première ligne indique le PIB, la mesure la plus complète du revenu d'une économie. La deuxième ligne indique les impôts indirects sur les entreprises qui sont inclus dans le PIB mais ne seraient pas imposés avec une flat tax, tels que les impôts sur les ventes et les accises. La troisième ligne indique les revenus

compris dans le PIB mais non dans l'assiette fiscale, soit principalement la valeur locative de maisons habitées par leurs propriétaires; ce revenu ne passe pas par le marché. Les salaires et les retraites, ligne 4, seraient déclarés à la première ligne du formulaire de l'impôt sur les revenus salariaux et seraient déduits par les entreprises. Les investissements, ligne 5, représentent le montant dépensé par les entreprises pour acheter de nouvelles installations et de nouveaux équipements (chaque entreprise pourrait également déduire ses achats d'installations et d'équipements d'occasion, mais ceux-ci seraient inclus dans le revenu imposable de l'entreprise qui les aurait vendus et s'annuleraient donc au niveau agrégé). La ligne 6 montre le revenu imposable de toutes les entreprises après déduction des salaires et des investissements. Les recettes de l'impôt sur les revenus professionnels, ligne 7, représentent 19% de l'assiette fiscale de la ligne 6. La ligne 8 montre le montant des abattements familiaux qui seraient déduits. L'assiette fiscale de l'impôt sur les revenus salariaux à la ligne 9 montre le montant des salaires et retraites après déduction des abattements familiaux de la ligne 4. Les recettes de l'impôt sur les revenus salariaux de la ligne 10 représentent 19% de l'assiette fiscale. Les recettes fiscales totales de la flat tax, indiquées à la ligne 11, seraient de 627 milliards de dollars. Les lignes 12 et 13 montrent les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu actuel, avec le total, indiqué en ligne 14, également de 627 milliards de dollars. La flat tax est prévue pour que ses recettes fiscales soient les mêmes que les recettes fiscales actuelles; nous proposons un système qui aboutirait aux mêmes recettes fiscales que le système actuel, ni plus ni moins.

Tableau 3.1

Recettes de la flat tax comparées avec les recettes actuelles

		Milliards de dollars
1	PIB	6374
2	impôts indirects sur les entreprises	431
3	revenus compris dans le PIB mais non dans l'assiette fiscale	217
4	salaires et retraites	3100
5	investissements	723
6	revenu imposable des entreprises (ligne 1 moins lignes 2 à 5)	1903
7	recettes fiscales de l'impôt sur les revenus professionnels (19% de la ligne 6)	362
8	abattements familiaux	1705
9	revenu imposable des particuliers (ligne 4 moins ligne 8)	1395
10	recettes fiscales de l'impôt sur les revenus salariaux (19% de la ligne 9)	265
11	recettes fiscales totales avec flat tax (ligne 7 plus ligne 10)	627
12	recettes fiscales actuelles de l'impôt sur les revenus des particuliers	510
13	recettes fiscales actuelles de l'impôt sur les revenus des sociétés	118
14	recettes fiscales actuelles totales (ligne 12 plus ligne 13)	627

Nous voyons qu'en 1993 les recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des sociétés, avec un taux de 35%, étaient de 118 milliards de dollars. Les recettes de notre impôt sur les entreprises à un taux de 19% auraient été de 362 milliards de dollars, un peu plus de trois fois plus, bien que le taux soit d'à peine un peu plus de la moitié de l'impôt sur le revenu des sociétés actuel. Il y a trois raisons principales qui expliquent pourquoi une flat tax sur les entreprises rapporte davantage de recettes que l'impôt sur le revenu des sociétés actuel. Premièrement, un peu plus de la moitié du revenu des entreprises provient d'entreprises qui ne sont pas des sociétés et ne sont pas soumises à l'impôt actuel – partenariats, entreprises individuelles, etc. Deuxièmement, notre impôt sur les entreprises ne permet pas la déduction des intérêts payés par les entreprises, contrairement à l'actuel impôt sur le revenu des sociétés. Troisièmement, notre système imposerait également les avantages en nature, qui échappent à toute imposition sous le système actuel.

Les recettes importantes que l'État obtiendrait par la flat tax sur les entreprises sont la clé de voûte de l'équité de notre système fiscal. Puisque la plus grande part du revenu des entreprises va aux riches, les imposer de façon complète à un taux de 19% permet des impôts et des taux d'imposition plus faibles pour les travailleurs.

L'autre aspect de ce système est donc bien sûr le fait que l'impôt sur les revenus salariaux rapporterait moins de recettes fiscales que l'actuel impôt sur le revenu des particuliers – 265 milliards de dollars contre 510 milliards de dollars (pour 1993). Nous ne proposons pas un transfert massif de la charge fiscale du revenu du travail au revenu du capital. Notre impôt sur les revenus salariaux ne s'appliquerait qu'aux salaires et retraites privées, alors que l'actuel impôt sur le revenu des particuliers inclut le revenu des entreprise non-incorporées, les dividendes, les intérêts, les loyers et de nombreux autres types de revenus que nous imposons en tant que revenu professionnel. Le passage au principe plus fiable d'imposer le revenu professionnel à son origine, plutôt que d'espérer le capturer à sa destination, est l'une des raisons pourquoi l'impôt sur les revenus professionnels rapporterait tant de recettes supplémentaires par rapport à l'actuel impôt sur les sociétés.

Nos calculs supposent que l'IRS serait au courant de tous les revenus actuellement comptés dans les comptes du revenu national, excepté les 217 milliards de dollars dont nous tenons compte à la ligne 3 du tableau 3.1. Les comptes du revenu national sont basés principalement sur les données de l'impôt sur le revenu mais font néanmoins quelques projections pour le revenu non-déclaré. D'un côté, il est possible que nos estimations de l'assiette fiscale pour la flat tax soient un peu trop optimistes. De l'autre côté, nos calculs du montant des abattements familiaux à la ligne 8 exagèrent

certainement le montant total des abattements. Une autre limite de nos calculs est que nous ne tenons pas compte de la façon dont l'économie réagirait à la réforme. Dans le chapitre 4, nous discutons des raisons qui feraient que la flat tax augmenterait le revenu national et les recettes fiscales. Mais une partie de cette croissance peut passer par une explosion des investissements, qui diminuerait temporairement les recettes de la flat tax à cause de l'exemption de l'investissement. Seule une analyse détaillée utilisant des données dont nous ne disposons pas pourrait déterminer si nous avons sous-évalué ou au contraire surévalué les recettes de la flat tax. Nous ne pensons pas, cependant, être bien loin du compte.

L'impôt sur les revenus salariaux

L'impôt sur les revenus salariaux n'a qu'un but – imposer la grande part du revenu que les employeurs paient en numéraire à leurs employés. Ce n'est pas un système fiscal en soi mais l'une des deux grandes parties du système complet. L'assiette fiscale est définie étroitement et précisément comme les paiements effectifs de salaires et de retraites. Les participations des employeurs aux retraites et les avantages en nature ne sont pas comptés en tant que salaires. En d'autres termes, l'impôt sur les retraites est payé lorsque le travailleur à la retraite touche effectivement sa retraite, et non lorsque son employeur met de l'argent de côté pour la payer dans le futur. Ce principe s'applique même si l'employeur verse l'argent à un fonds de pension complètement séparé, si le travailleur fait une cotisation volontaire à un programme 401(k), ou si le travailleur cotise à un fonds Keogh, IRA ou SEP.

Le formulaire fiscal pour notre impôt sur les revenus salariaux est explicite (voir le tableau 3.1). Pour rendre le système progressif, seuls les revenus au-delà d'un abattement personnel ou familial sont imposés. L'abattement serait de 22.500 dollars pour une famille de quatre personnes pour 1995 mais augmenterait avec le coût de la vie les années suivantes. Tout ce que le contribuable aurait à faire serait de déclarer le total de ses salaires et retraites, calculer l'abattement en fonction de l'état civil et du nombre de personnes à charge, le soustraire au revenu, multiplier le revenu imposable ainsi obtenu par 19% pour calculer le montant d'impôt à payer, prendre en considération la retenue à la source et payer le solde ou demander un remboursement. Pour environ 80% de la population, remplir cette carte postale une fois par année serait le seul effort demandé pour satisfaire l'IRS. Que de différence avec les nombreuses pages de formulaires que le contribuable frustré doit remplir actuellement!

Figure 3.1
Formulaire pour l'impôt sur les revenus salariaux

Formulaire 1 Impôt sur les revenus salariaux 1998

Prénom et Nom (si déclaration commune, indiquer également celui du conjoint)		Votre numéro de Sécurité sociale	
Adresse		Numéro de sécurité sociale du conjoint	
		Profession	
		Profession du conjoint	
1	Salaires	1	
2	Retraites	2	
3	revenu total (ligne 1 plus ligne 2)	3	
4	abattement personnel	4	
4 a	$16.500 pour couple marié avec déclaration commune	4 a	
4 b	$9.500 dollars pour célibataire	4 b	
4 c	$14.000 pour parent seul	4 c	
5	nombre de personnes à charge, sans compter le conjoint	5	
6	abattements personnels pour les personnes à charge (ligne 5 fois $4.500)	6	
7	total des abattements personnels (ligne 4 plus ligne 6)	7	
8	revenu imposable (ligne 3 moins ligne 7 si le résultat est positif, sinon zéro)	8	
9	impôt (19% de la ligne 8)	9	
10	retenue à la source	10	
11	impôt dû (ligne 9 moins ligne 10, si positif)	11	
12	remboursement dû (ligne 10 moins ligne 9, si positif)	12	

Pour les 80% de contribuables qui ne gèrent pas d'entreprise, l'impôt sur les revenus salariaux serait le seul dont ils devraient se préoccuper. De nombreuses caractéristiques des impôts actuels disparaîtraient, y compris les déductions pour les œuvres de bienfaisance, les déductions des intérêts hypothécaires, les impôts sur les gains en capital, les impôts sur les dividendes, et les impôts sur les intérêts. (Nous discutons de cela en détail plus tard.)

Les indépendants ou ceux qui ont des frais directement liés à leur travail devront remplir la déclaration pour les entreprises pour pouvoir déduire correctement leurs frais. Heureusement, le formulaire de l'impôt sur les entreprises est encore plus simple que celui de l'impôt sur les salaires.

À nouveau, nous insistons sur le fait que l'impôt sur les revenus salariaux n'est pas un impôt sur l'ensemble des revenus des particuliers; seuls les salaires et les retraites sont imposés. Son pendant pour les revenus professionnels couvre les autres formes de revenu. Ensemble ils forment un système complet et hermétique.

L'impôt sur les revenus professionnels

Le but de l'impôt sur les revenus professionnels n'est pas d'imposer les entreprises. Fondamentalement, les personnes paient des impôts, pas les entreprises. L'idée de l'impôt sur les revenus professionnels est de prélever l'impôt que les propriétaires d'une entreprise doivent sur le revenu produit par l'entreprise. Prélever l'impôt sur les entreprises à la source du revenu évite l'une des causes les plus importantes de pertes fiscales dans le système fiscal actuel: des intérêts peuvent passer par de nombreux niveaux où ils sont invariablement déduits lorsqu'ils sont versés mais souvent non déclarés en tant que revenu.

Une imposition complète du revenu des entreprises à la source est possible car nous connaissons déjà le taux d'imposition de tous les propriétaires de l'entreprise – c'est le taux fixe commun de la flat tax, payé par tous les contribuables. Si le système d'imposition a des taux progressifs, l'imposition à la source devient un problème. Si chaque propriétaire devait être imposé au taux propre à ce propriétaire, l'entreprise devrait trouver le taux d'imposition applicable à chaque propriétaire et appliquer ce taux au revenu produit dans l'entreprise. Mais ce n'est que le début du problème. L'IRS devrait contrôler une entreprise et tous ses propriétaires pour s'assurer que les propriétaires déclarent les bons taux d'imposition à l'entreprise. De plus, supposons que l'un des propriétaires ait fait une erreur et qu'il soit ensuite découvert qu'il aurait dû se trouver dans une tranche d'imposition supérieure. L'entreprise devrait alors refaire sa déclaration pour prélever

le bon montant d'impôts. À l'évidence, cela ne pourrait pas fonctionner. Les impôts sur les entreprises doivent être prélevés à la destination, les propriétaires, si des taux progressifs doivent être appliqués. Une imposition à la source n'est pratique que si un taux unique est appliqué à tous les propriétaires. Puisque l'imposition à la source est fiable et bon marché, c'est un argument pratique puissant pour l'utilisation d'un taux unique pour tous les revenus des entreprises.

L'impôt sur les entreprises est un impôt à la source gigantesque et complet sur tous les types de revenus autres que les salaires et les retraites. Il est conçu avec soin pour imposer une seule et unique fois chaque petit bout de revenu autre que les salaires et les retraites. L'impôt sur les entreprises ne prévoit pas de déductions pour les intérêts, les dividendes ou tout autre type de paiement aux propriétaires de l'entreprise. En conséquence, tout le revenu que les particuliers reçoivent d'une activité commerciale a déjà été imposé. Puisque l'impôt a déjà été payé, le système fiscal n'a pas à se soucier de ce qui se passe avec les intérêts, dividendes, ou gains en capital après que de tels revenus quittent l'entreprise, avec pour résultat un système fiscal grandement simplifié et amélioré. Actuellement, l'IRS reçoit plus d'un milliard de formulaires 1099 où les intérêts et les dividendes sont relevés, et doit faire un effort important pour les comparer avec les informations correspondantes dans les formulaires 1040 des bénéficiaires de ces intérêts et dividendes. La seule raison de l'existence du formulaire 1099 est de suivre le revenu à la trace entre l'entreprise où il trouve son origine et le destinataire final. Pas un seul formulaire 1099 ne serait nécessaire sous une flat tax avec les revenus professionnels imposés à la source.

La façon dont nous avons prévu l'impôt sur les revenus professionnels n'est pas arbitraire – au contraire, elle est dictée par les principes que nous avons énoncés au début de ce chapitre. L'impôt serait prélevé sur tous les revenus provenant d'une entreprise mais non sur des revenus qui ont d'autres entreprises pour origine ou sur les salaires ou retraites payés aux employés. Les types de revenus imposés par l'impôt sur les revenus professionnels comprendraient:

- les profits provenant de l'utilisation d'installations et d'équipements;
- les profits provenant d'idées couvertes par copyrights, brevets, secrets professionnels, etc.;
- les profits de l'édification passée de l'entreprise, du marketing et de la publicité;
- les revenus des principaux cadres et d'autres responsables qui sont propriétaires en plus d'être employés de l'entreprise et qui sont payés moins que ce qu'ils contribuent à l'entreprise;

• les revenus des médecins, avocats et d'autres professionnels qui ont leur entreprise organisée en tant qu'entreprise individuelle ou partenariat;

• les revenus tirés de la location d'appartements et d'autres propriétés immobilières;

• les avantages en nature fournis aux salariés.

L'ensemble du revenu d'une entreprise provient de la vente de ses biens et services. À la première ligne du formulaire de l'impôt sur les revenus professionnels (voir la figure 3.2) l'entreprise inscrirait son chiffre d'affaires – les recettes de la vente de ses produits. Mais certaines de ses recettes proviennent de la vente de pièces que l'entreprise a achetées; l'impôt a déjà été payé sur ces éléments puisque le vendeur doit également payer l'impôt sur les revenus professionnels. Ainsi, l'entreprise pourrait déduire le coût de tous les biens, services et matières premières qu'elle achète pour fabriquer le produit qu'elle vend. En outre, elle pourrait déduire les salaires et les retraites qu'elle verse, car sous notre système, ceux-ci seraient imposés par l'impôt sur les revenus salariaux payé par les employés. Enfin, l'entreprise pourrait déduire tous ses frais d'installation, d'équipement et de terrain. (Nous expliquerons plus tard pourquoi cette incitation à investir est la bonne.)

Tout ce qui reste de ces calculs est le revenu qui a l'entreprise pour origine et qui est imposé au taux fixe de 19%. Dans la plupart des entreprises, ce revenu est suffisant pour que les recettes prévues pour notre impôt sur les entreprises atteignent les 362 milliards de dollars que nous avons calculés auparavant. De nombreuses déductions permises aux entreprises sous les lois actuelles seraient supprimées avec notre plan, y compris les intérêts et les avantages en nature. Mais notre exclusion de ces déductions n'est pas une mesure arbitraire destinée uniquement à accroître l'assiette fiscale. Dans tous ces cas, la suppression des déductions, combinée avec les autres caractéristiques de notre système, nous rapproche davantage du but de n'imposer chaque revenu qu'une et une seule fois à un taux commun faible et aboutir à un large impôt sur la consommation.

Figure 3.1

Formulaire pour l'impôt sur les revenus professionnels

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise (si déclaration commune, indiquer également celui du conjoint)		Numéro d'identification d'employeur
Adresse		Comté
Ville, État et code postal		Produit principal
1	chiffre d'affaires	1
2	coûts déductibles	2
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a
2 b	salaires et retraites	2 b
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4
5	impôt (19% de la ligne 4)	5
6	report en avant de 1997	6
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10

La suppression de la déduction des intérêts payés par les entreprises est un point central de notre objectif général d'imposer le revenu des entreprises à la source. Cela est nécessaire car nous proposons de ne pas imposer les intérêts reçus par les particuliers. L'impôt que l'État, actuellement, espère (parfois en vain) percevoir des particuliers sera bel et bien payé par l'entreprise elle-même.

Nous mettrions fin à tout le système compliqué de déduction des amortissements, mais nous le remplacerions par quelque chose d'encore plus favorable à l'accumulation de capital, une déduction immédiate de 100% de toute dépense d'investissement la première année. Cette approche est parfois appelée la déduction des investissements; elle est courante dans l'approche valeur-ajoutée de l'imposition de la consommation. En d'autres termes, nous ne refusons pas les déductions des amortissements; nous les améliorons. Nous y reviendrons sous peu.

Les avantages en nature sont complètement exclus du système fiscal actuel, ce qui ne fait aucun sens. Leur coût est déductible par les entreprises, mais les employés ne sont pas imposés sur leur valeur. En conséquence, les avantages en nature sont très avantagés par rapport aux salaires en espèces. Alors que l'imposition est devenue de plus en plus lourde, les avantages en nature sont devenus de plus en plus importants dans la compensation globale offerte par les employeurs aux employés – les avantages en nature ne représentaient que 1,2% du total des compensations en 1929, lorsque l'impôt sur le revenu était faible, mais ont atteint presque 18% en 1993. L'explosion des avantages en nature est une conséquence purement artificielle de l'imposition et donc une façon économiquement inefficace de payer ses employés. Si le système fiscal était neutre, avec les mêmes impôts sur les avantages en nature et les salaires monétaires, les employés préféreraient recevoir leur salaire en liquide et prendre leurs propres décisions sur l'assurance-vie et l'assurance-santé, le parking, les salles de sport, et tous les autres avantages qu'ils reçoivent actuellement de leur employeur sans guère de choix de leur part. De plus, la non-imposition des avantages en nature implique que les impôts sur les autres types de revenu sont plus élevés. Ramener tous les types de revenu dans le système fiscal est essentiel pour avoir des taux faibles.

Avec notre système, chaque entreprise aurait un seul formulaire simple à remplir. Même les entreprises les plus grosses (telle que General Motors, avec 138 milliards de dollars de chiffre d'affaires) n'auraient que notre déclaration carte postale à remplir. Chaque ligne du formulaire correspond à un chiffre bien défini obtenu directement de la comptabilité de l'entreprise. La première ligne, le chiffre d'affaires, représente la quantité effective de dollars obtenus par l'entreprise pour la vente des biens et services, plus les

revenus des ventes d'installations, d'équipement ou de terrain. La ligne 2a représente le montant effectivement payé pour tous les biens, services et matières premières achetés à d'autres entreprises et utilisés par l'entreprise pour son fonctionnement (c'est-à-dire non retransmis à ses employés ou propriétaires). L'entreprise peut déduire tout achat pour autant qu'il soit utilisé pour le fonctionnement de l'entreprise et non en tant que compensation pour les employés ou les propriétaires. La ligne 2b représente le montant effectif d'argent payé aux employés et anciens employés. Tous les dollars déduits à cette ligne devront être déclarés par les employés dans leur formulaire pour l'impôt sur les salaires. La ligne 2c représente les achats d'équipement neuf ou d'occasion, bâtiments ou terrain. Notons que l'entreprise ne devra pas se tourmenter pour savoir si un tournevis représente un achat d'équipement ou de matières premières – les deux sont déductibles et l'IRS ne se soucierait pas de savoir sur quelle ligne ils apparaissent.

Le revenu imposable calculé à la ligne 4 ne ressemble guère à une quelconque notion de bénéfice. L'impôt sur les entreprises ne serait pas un impôt sur les bénéfices. Si une entreprise a une année exceptionnelle en termes de chiffre d'affaires et bénéfices mais construit de nouvelles usines pour faire face à une croissance rapide, elle pourrait tout à fait avoir un revenu imposable faible ou même négatif. Cela ne serait pas un problème – plus tard, lorsque l'expansion ralentirait mais que les ventes seraient à un niveau élevé, le revenu généré serait imposé à 19%.

Puisque l'impôt sur les entreprises traite l'investissement en installations, équipements et terrain comme frais déductibles, les entreprises qui démarrent auront un revenu imposable négatif. Mais l'État ne signera pas de chèques d'impôt négatif sur le revenu négatif. À chaque fois que l'État mène une telle politique de distribution d'argent, des gens malins abusent de la possibilité. Au lieu de cela, l'impôt négatif serait considéré comme un déficit reportable dans les années futures, où l'entreprise aurait un revenu imposable positif. Il n'y aurait pas de limite sur le nombre d'années possible de report. De plus, des soldes reportés rapporteraient le taux d'intérêt du marché (6% en 1995). Les lignes 6 à 10 montrent le mécanisme du procédé de report.

Exemples

La manière la plus simple pour expliquer comment l'impôt sur les revenus professionnels fonctionnerait est de passer à quelques exemples. Notre premier exemple est l'entreprise avec les revenus les plus élevés

en 1993, General Motors (voir la figure 3.3; pour cet exemple et les autres exemples d'entreprises réelles, nous avons estimé les chiffres à partir de leurs bilans pour 1993).

Malgré le taux faible de 19%, une flat tax rapporterait plus de recettes fiscales à partir de General Motors (GM) que ce que GM a effectivement payé au taux de 35% sous le système actuel. (En 1993, GM a payé environ 110 millions de dollars en impôts sur le revenu.) La raison principale est que GM a une dette importante – l'entreprise a payé 5,7 milliards de dollars en intérêts en 1993. Une flat tax prélèverait l'impôt sur ce montant à partir de GM, au lieu de tenter de le prélever des milliers d'organisations et de personnes qui le reçoivent. Une deuxième raison pour laquelle la flat tax générerait plus de recettes est que GM a investi relativement peu en 1993, seulement environ 6 milliards de dollars. Sous le système actuel, GM a pu déduire plus de 9 milliards de dollars d'amortissements pour ses investissements passés.

Regardons à présent la déclaration d'Intel (voir la figure 3.4). Parce qu'Intel investit beaucoup et croît rapidement, ses impôts seraient faibles et elle profiterait énormément de la déduction des investissements la première année.

L'impôt sur le revenu réel d'Intel pour 1993 était de 1,2 milliards de dollars. La flat tax serait plus faible pour Intel pour trois raisons:

- le taux de la flat tax de 19% est bien plus faible que le taux actuel de 35%;
- contrairement à GM, Intel n'a pas de dettes, et donc le passage à l'imposition à la source pour les intérêts ne prélèverait pas d'impôts supplémentaires d'Intel comme ce serait le cas pour GM;
- Intel investit massivement en nouveaux équipements et installations.

Figure 3.3

Impôt sur les revenus professionnels de General Motors

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **General Motors**		Numéro d'identification **48-2665679**	
Adresse **3044 W. Grand Blvd**		Comté **Wayne**	
Ville, État et code postal **Detroit, MI 48202**		Produit principal **Voitures**	
1	chiffre d'affaires	1	138 219 500 000
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	53 210 950 000
2 b	salaires et retraites	2 b	64 742 850 000
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	5 935 800 000
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	123 889 600 000
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	14 329 900 000
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	2 722 681 000
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	2 722 681 000
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	0

Figure 3.4

Impôt sur les revenus professionnels d'Intel

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **Intel Corporation**		Numéro d'identification **96-8496331**	
Adresse **Boîte postale 58119**		Comté **Santa Clara**	
Ville, État et code postal **Santa Clara, CA 95052**		Produit principal **semi-conducteurs**	
1	chiffre d'affaires	1	8 782 000 000
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	1 626 000 000
2 b	salaires et retraites	2 b	2 764 000 000
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	1 933 000 000
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	7 323 000 000
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	1 459 000 000
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	277 000 000
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	277 000 000
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	0

Regardons à présent quelques entreprises plus petites et d'autres activités qui seraient imposées par l'impôt professionnel, même si elles ne seraient pas habituellement qualifiées d'entreprises. Sigrid et Sanford Seigneur forment un couple prospère qui a acquis un immeuble résidentiel il y a quelques années. En supposant que notre impôt professionnel ait été en vigueur dès l'année où ils ont effectué l'acquisition, leur déclaration d'impôts de 1995 ressemblerait au formulaire que nous incluons ici (voir la figure 3.5). Le revenu brut que le couple déclarerait serait simplement le total des loyers payés par leurs locataires. Leurs coûts comprennent ce qu'ils ont payé au plombier pour réparer les tuyaux gelés en février 1995, leurs primes d'assurance et quelques autres frais. Ni leurs intérêts hypothécaires ni leurs autres impôts ne seraient considérés comme coûts déductibles. Leur impôt pour 1995, 11.563 dollars, serait considérable, mais le report dû à l'achat de l'immeuble signifie qu'ils ne paieraient rien en 1995. Avec le temps, le report déficitaire décroîtrait probablement (selon ce qui se passerait avec les loyers et les taux d'intérêts), et ils commenceraient à payer effectivement l'impôt. S'ils revendaient l'immeuble, ils devraient inclure le produit de la vente à la première ligne et payer 19% du prix de vente, moins tout report restant.

Figure 3.5

Impôt sur les revenus professionnels de Sigrid et Sanford Seigneur

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **Sanford et Sigrid Seigneur**		Numéro d'identification **14-08041**	
Adresse **435 Riverside Drive**		Comté **Atchison**	
Ville, État et code postal **Atchison, Kansas 10832**		Produit principal **location d'appartements**	
1	chiffre d'affaires	1	68 323
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	7 467
2 b	salaires et retraites	2 b	0
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	0
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	7 467
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	60 856
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	11 563
6	report en avant de 1997	6	37 892
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	2 274
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	40 166
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	0
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	28 603

Seymour Krankheit est un neurochirurgien pédiatrique à succès. Son revenu brut sous la flat tax serait le montant qu'il obtient des compagnies d'assurance, de Medicare, de Medicaid et de l'occasionnelle famille malchanceuse qui paie elle-même ses frais médicaux. Il reçoit également un salaire en tant qu'employé d'hôpital, mais celui-ci serait déclaré sur son formulaire de revenus salariaux (voir la figure 3.1). Tous les frais de fonctionnement de son cabinet seraient inclus dans ses frais déductibles, excepté les avantages en nature qu'il fournit à son infirmière et à lui-même. Sous le système fiscal actuel, en tant qu'entreprise libérale, il peut déduire des milliers de dollars de cotisations à son propre plan de retraite, mais la réforme flat tax mettrait fin à cette déduction. Il pourrait toujours être une entreprise libérale s'il le souhaitait, mais cela ne lui apporterait plus d'avantages fiscaux. Même s'il est dans la tranche d'imposition à 40% sous le système actuel et ne serait imposé qu'à un taux de 19% sous la flat tax, il paierait en réalité plus d'impôts avec notre système (voir la figure 3.6).

Le Dr Krankheit ne pourrait plus mettre en place un plan de retraites pour en déduire les cotisations, mais il pourrait, tout comme n'importe qui d'autre, profiter des mêmes avantages économiques qu'un plan de retraite offre actuellement. S'il met de côté une partie de son revenu après impôts et le place dans un fonds mutuel, il ne paiera pas d'impôt sur les intérêts du fonds mutuel et il pourra dépenser le solde de son fonds mutuel après qu'il ait pris sa retraite, sans payer davantage d'impôts. Sous le système actuel, il obtient une déduction lorsqu'il cotise, mais doit payer l'impôt sur tout le montant qu'il retire lorsqu'il prend sa retraite. Ces deux approches ne diffèrent que par le moment où l'impôt est prélevé; elles sont économiquement équivalentes car les intérêts accumulés rendent le paiement ultérieur de l'impôt sous le système actuel suffisamment plus important que le paiement direct sous notre système pour compenser exactement la valeur temporelle de l'argent.

Figure 3.6

Impôt sur les revenus professionnels de Dr Krankheit

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **Dr Seymour Krankheit**		Numéro d'identification **97-01469**	
Adresse **1948 Prospect Road**		Comté **Dallas**	
Ville, État et code postal **Dallas, Texas 83045**		Produit principal **services médicaux**	
1	chiffre d'affaires	1	567 163
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	87 997
2 b	salaires et retraites	2 b	55 874
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	36 448
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	180 319
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	386 844
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	73 500
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	73 500
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	0

Notre troisième exemple, Sally Vendeuse, travaille en tant que représentante d'un fabricant – elle est VRP. Son revenu brut à la première ligne est constitué des commissions qu'elle gagne (voir la figure 3.7). Ses coûts déductibles incluraient tous ses frais de voyage et les frais supportés par elle pour emmener ses clients au restaurant. À la ligne 3c, elle déduirait le coût complet d'une voiture qu'elle a acheté pour usage professionnel. Elle pourrait se payer un salaire de n'importe quel montant. Si elle était célibataire, elle aurait intérêt à se payer un salaire d'au moins 9500 dollars pour profiter de l'abattement personnel de l'impôt sur les revenus salariaux, mais son mari gagne un salaire en tant qu'enseignant, elle n'aurait donc pas intérêt à se payer un salaire à elle-même.

Figure 3.7

Impôt sur les revenus professionnels de Sally Vendeuse

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **Sally Vendeuse**		Numéro d'identification **15-13255**	
Adresse **903 S. Ashland**		Comté **Lancaster**	
Ville, État et code postal **Lancaster, PA 02351**		Produit principal **services de vente**	
1	chiffre d'affaires	1	101 008
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	12 896
2 b	salaires et retraites	2 b	0
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	27 445
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	40 341
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	60 667
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	11 527
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	11 527
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	0

Samuel Agricola est un fermier de l'Iowa (voir la figure 3.8). Son revenu brut serait le montant total qu'il obtient de la vente de son maïs et de ses autres céréales. En 1995 son revenu brut était un peu inférieur à que ce qu'il a payé à ses fournisseurs et à ses travailleurs; l'État lui laisserait donc 4459 dollars de report pour ses impôts futurs, lorsque sa ferme sera à nouveau normalement profitable.

Figure 3.8

Impôt sur les revenus professionnels de Samuel Agricola

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **Samuel Agricola**		Numéro d'identification **53-89617**	
Adresse **Rural Route 2**		Comté **Keokuk**	
Ville, État et code postal **Gibson City, Iowa 60436**		Produit principal **maïs**	
1	chiffre d'affaires	1	347 872
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	197 357
2 b	salaires et retraites	2 b	107 490
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	66 496
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	371 343
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	-23 471
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	-4 459
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	0
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	4 459

Incitations à l'investissement

Pratiquement tous les experts s'accordent sur le fait que les taux élevés du système actuel entravent considérablement l'accumulation de capital. La solution de l'État à ce problème a été d'ajouter des incitations spéciales à épargner ou à investir les unes à la suite des autres, créant ainsi un labyrinthe complexe et ingérable de règlements et formulaires fiscaux. Les incitations existantes sont terriblement inégales. Des projets d'investissements profitant pleinement des déductions et de la déductibilité des intérêts payés exonérés de l'impôt sur le revenu peuvent en fait recevoir des subventions de l'État au lieu d'être imposés. D'un autre côté, les projets financés par capital-actions sont lourdement imposés. Les incitations à investir provoquent de sévères distorsions du flux de capitaux en faveur de projets financés par emprunts.

Notre idée est de recommencer à zéro, mettre fin à toutes les incitations actuelles et les remplacer par un principe simple et uniforme – traiter le montant total des investissements comme des coûts déductibles l'année où l'investissement est effectué. L'ensemble de l'incitation à l'accumulation de capital serait du côté de l'investissement, au lieu de la division peu adéquate du système actuel entre incitations à investir et incitations à épargner. La première vertu de cette réforme est sa simplicité. Les entreprises et l'État n'auraient pas à se disputer, comme ils le font actuellement, sur ce qui constitue un investissement et ce qui relève d'une dépense courante. La distinction n'est pas importante pour la flat tax. Les calculs compliqués des amortissements, les reports d'une année à l'autre qui rendent fous les propriétaires de petites entreprises, disparaîtraient des formulaires fiscaux. Les dispositions encore plus compliquées pour récupérer l'amortissement lorsqu'un équipement ou un bâtiment est vendu disparaîtraient également, au soulagement de tous.

Exonérer les investissements se justifie par des raisons bien plus profondes qu'uniquement la simplicité. Chaque acte d'investissement peut être remonté à un acte d'épargne dans l'économie. Un impôt sur le revenu avec déduction de l'investissement est en fait un impôt sur la consommation, puisque la consommation est la différence entre le revenu et l'épargne. La consommation représente ce que les particuliers sortent de l'économie; le revenu représente ce qu'ils contribuent. Un impôt sur la consommation est l'incarnation par excellence du principe selon lequel les particuliers devraient être imposés sur ce qu'ils sortent de l'économie, et non sur ce qu'ils y font entrer. La flat tax, en exonérant l'investissement, est précisément un impôt sur la consommation.

L'exonération de l'investissement met fin à la double imposition de l'épargne. Avec l'impôt sur le revenu actuel, l'impôt est payé une première fois lorsque le revenu est gagné, puis une seconde fois lorsque le revenu épargné rapporte des intérêts. Avec l'exonération de l'investissement, le premier de ces paiements disparaîtrait. L'épargne serait déduite du revenu imposable, alors que les revenus de l'épargne seraient imposés par l'impôt sur les revenus professionnels. Même si les économistes ont conçu toutes sortes de façons d'éliminer la double imposition de l'épargne (impliquant une tenue de compte et des déclarations compliquées), la méthode que nous proposons est de loin la plus directe.

L'illustration la plus claire du principe selon lequel l'exonération des investissements équivaut à imposer la consommation apparaît lorsque quelqu'un investit directement dans une entreprise individuelle. Supposons qu'un contribuable reçoive 1000 dollars de revenus et les utilise pour acquérir des équipements. Sous la flat tax, il subirait un impôt de 190 dollars sur le revenu, mais profiterait d'une déduction de 190 dollars d'impôts pour l'achat d'équipements. Au final, il ne paierait pas d'impôt; il n'a utilisé aucun des 1000 dollars pour consommer. Plus tard, le contribuable recevra des revenus professionnels liés à l'usage de ces équipements, qui seront imposés à 19%. S'il choisit de consommer plutôt que réinvestir son revenu, celui-ci sera imposé à 19%. L'effet final est donc bel et bien un impôt de 19% sur la consommation.

La plupart des gens, cependant, n'investissent pas en achetant directement des machines. L'économie américaine a des marchés financiers très développés pour canaliser l'épargne des épargnants individuels vers les entreprises qui ont de bonnes opportunités d'investissement. Les particuliers investissent en achetant des actions ou des obligations, et les entreprises achètent ensuite installations et équipements. Le système fiscal que nous proposons impose la consommation des individus également dans ce contexte. Supposons que le contribuable de l'exemple précédent paie à présent l'impôt de 190 dollars sur les mêmes 1000 dollars de revenu et place les 810 dollars restants à la bourse. Pour des raisons de simplicité, supposons que l'action paie à son propriétaire tous les revenus après-impôt de l'équipement coûtant 1000 dollars. (Cette supposition est plausible puisque l'entreprise pourrait acheter pour 1000 dollars d'équipement avec les 810 dollars de notre contribuable plus l'économie de 190 dollars d'impôts qui viendrait avec l'achat de l'équipement.) Notre contribuable profiterait de la déduction de l'investissement même s'il n'y a pas de déduction pour l'achat d'actions. Le marché ferait passer l'incitation de l'entreprise à l'investisseur individuel.

Une autre possibilité pour ce contribuable serait d'acheter une obligation pour 810 dollars. À nouveau, l'entreprise émettrice de l'obligation pourrait acheter une machine pour 1 000 dollars avec les 810 dollars, après avoir profité de la déduction d'impôts. Pour être concurrentielle avec les rendements disponibles sur le marché boursier, cependant, l'obligation doit avoir le même rendement qu'une action se vendant au même prix et le même rendement après-impôt que la machine elle-même, de sorte que la façon dont il investit ses 810 dollars importe peu au contribuable. Dans tous les cas, il n'y a effectivement pas d'impôt sur le revenu épargné; l'impôt n'est dû que lorsque le revenu est consommé.

Dans notre système, tout investissement aurait en fait les mêmes avantages économiques qu'un 401(k), IRA ou compte Keogh offre sous le système actuel. Et nous atteindrions cet objectif souhaitable en réduisant la quantité de tenue de comptes et déclarations nécessaires. Actuellement, les contribuables doivent déduire leurs contributions Keogh-IRA sur leur formulaire 1040 puis déclarer en tant que revenu les versements qu'ils obtiennent de ces fonds lorsqu'ils prennent leur retraite. En outre, les partisans d'un impôt de cash-flow sur la consommation étendraient ces exigences à toutes les formes d'épargne. Notre système atteindrait le même objectif sans aucun formulaire ou tenue de comptes.

Gains en capital

Les gains en capital sur la propriété locative, les usines et l'équipement seraient imposés au titre de l'impôt sur les revenus professionnels. Le prix d'achat serait déduit au moment de l'achat, le prix de vente serait imposé au moment de la vente. Chaque propriétaire de propriété immobilière locative devrait remplir le formulaire pour l'impôt sur les revenus professionnels (figure 3.2).

Les gains en capital seraient imposés exclusivement au niveau de l'entreprise, et non au niveau des particuliers. En d'autres termes, notre système mettrait fin à la double imposition des gains en capital inhérente au système fiscal actuel. Pour voir comment cela fonctionnerait, considérons les actions ordinaires d'une société. La valeur de marché des actions est la capitalisation de leurs gains futurs. Puisque les propriétaires des actions recevraient leurs dividendes après que la société a payé l'impôt sur les revenus professionnels, le marché capitaliserait le rendement après-impôt. Un gain en capital se produit lorsque le marché perçoit que les rendements après-impôt espérés ont augmenté. Lorsque les dividendes plus importants se matérialiseraient dans le futur, ils seraient imposés de

façon correspondante. Dans un système fiscal comme l'actuel, avec à la fois un impôt sur le revenu et un impôt sur les gains en capital, il y a double imposition. Pour atteindre l'objectif d'imposer chaque revenu une seule et unique fois, la meilleure façon est un impôt à la source complet sur le revenu. Avec une imposition à la source du revenu, il serait inapproprié et inefficace d'imposer des gains en capital qui se produisent à la destination du revenu.

Une autre façon de voir que les gains en capital ne devraient pas être imposés séparément est de regarder les comptes du revenu national. Le PIB, la mesure la plus complète du contrôle de ressources par le pays, n'inclut pas les gains en capital. L'assiette fiscale de la flat tax serait le PIB moins l'investissement, c'est à dire la consommation. Inclure les gains en capital dans l'assiette fiscale de la flat tax impliquerait de s'éloigner du principe d'un impôt sur la consommation.

Les gains en capital sur les logements habités par leurs propriétaires ne seraient pas imposés sous notre système. Peu de gains en capital sur les logements sont imposés sous le système actuel – les gains peuvent être reconduits, les vendeurs âgés sont exemptés, et les gains ne sont jamais imposés au décès. Exempter les gains en capital sur les logements serait justifié, car les États et les administrations locales prélèvent déjà des impôts fonciers importants sur la valeur des maisons. Ajouter un impôt sur les gains en capital en plus des impôts fonciers serait une double imposition de la même façon qu'ajouter un impôt sur les gains en capital en plus d'un impôt sur le revenu serait une double imposition du revenu professionnel.

Banques et compagnies d'assurances

Les banques, les compagnies d'assurances et les autres entreprises qui vendent des services combinés avec des produits financiers présentent un défi pour n'importe quel système fiscal. Voici le problème: supposons un titulaire de compte bancaire avec un solde de 1000 dollars sur son compte personnel, en moyenne sur l'année. Aux taux d'intérêts du marché, il devrait gagner au moins 40 dollars en intérêts, et ce revenu serait imposable. Mais la banque offre d'autres services avec sa principale fonction d'emprunteur du déposant, et compense le prix de ses services avec les paiements d'intérêts. Les services comprennent le traitement des dépôts, la gestion des chèques, la tenue de compte, les services de distribution de billets, et même des coffres gratuits. En déduisant le prix de ses services du paiement des intérêts et ne payant donc effectivement que le reste, la banque permet en fait au déposant de déduire le prix de ses services de ses impôts. L'État

en ressort perdant. Une bonne comptabilité nécessiterait que le déposant déclare tout le montant reçu en intérêts en tant que revenu et ne déduise pas le prix des services bancaires. Notons que le problème ne se pose que si le déposant n'est pas une entreprise – une entreprise aurait le droit de déduire le prix des services.

Au premier abord, il peut sembler que la flat tax résoudrait ce problème sans difficultés. Les intérêts que la banque paie à ses déposants ne seraient pas imposés sous notre système. Mais le problème surgit à un autre endroit – l'application de l'impôt sur les revenus professionnels à la banque elle-même. Prenons un exemple simple, une banque qui offre tant de services attractifs qu'aucun de ses comptes ne paie d'intérêts. La banque investit l'ensemble de l'argent de ses déposants en obligations. La banque n'aurait pas de revenus à déclarer à la première ligne de notre déclaration de revenus professionnels. Rappelons-nous que la première ligne représente le produit de la vente de biens et services et ne comprend pas les revenus financiers. La banque pourrait cependant déclarer tous les coûts liés aux services qu'elle fournit, aux lignes 2a, 2b et 2c – papier, services informatiques, salaires, et achats d'équipement. La banque apparaîtrait comme fonctionnant à perte année après année. Dans le cas d'une banque réelle, le même problème se poserait, même si de façon moins évidente. Une banque apparaîtrait comme ayant moins de revenu imposable qu'elle n'en a en réalité, en raison des services liés.

Les banques représentent un problème dans n'importe quel système fiscal. La solution est d'exiger des banques qu'elles déclarent le prix des services qu'elles fournissent à leurs déposants. Ce prix est facilement mesurable – c'est la différence entre le taux d'intérêt du marché et le taux plus faible que la banque paie sur des comptes avec services liés. Par exemple, lorsque le taux d'intérêt sur les bons du Trésor est de 5% et le taux d'intérêt sur un compte courant est de 2%, le prix des services liés est de 3% du solde de ce compte. La première ligne du formulaire de revenus professionnels de la banque devrait donc inclure une évaluation de tous les services liés selon ce principe.

Les prêts bancaires présentent un défi similaire. Un prêt est en réalité une transaction financière combinée avec des services fournis par la banque. La valeur des services fournis génère une marge d'environ 3 points de pourcentage entre le taux d'intérêt pur et le taux de prêt. À nouveau, la première ligne du formulaire de revenus professionnels devrait inclure la valeur des services liés aux prêts.

Notre dernier exemple est la déclaration d'impôts pour la First National Bank of Rocky Mount, Virginie (voir la figure 3.9). Le compte des pertes et profits pour la banque ne montre que 452.000 dollars de revenus autres

que les revenus des intérêts. Mais après avoir tenu compte de 0.8 point de pourcentage de la valeur des services pour tous les dépôts (autres que les certificats de dépôts très importants qui sont essentiellement de purs instruments financiers) et 2,98 points de pourcentage de valeur des services liés aux prêts, le revenu total de la banque devient 4.660.000 dollars. La flat tax qu'elle paierait, 259.000 dollars serait tout de même en dessous des 471.000 dollars qu'elle a effectivement payés en impôts en 1993, principalement grâce au taux plus faible de l'impôt.

L'imposition des compagnies d'assurance-vie devrait suivre le même principe – elles devraient déclarer le revenu supplémentaire à la première ligne du formulaire des revenus professionnels à chaque fois qu'elles paient moins que le taux d'intérêt du marché à leurs assurés.

Le principe apparaît dans notre proposition de flat tax d'une façon générale: avec l'impôt sur les revenus professionnels, le produit de tout service fourni conjointement avec une transaction financière doit être augmenté de la différence entre le taux d'intérêt du marché et le taux effectivement payé avec la transaction.

Figure 3.9

Impôt sur les revenus professionnels de First National Bank

Formulaire 2 Impôt sur les revenus professionnels 1998

Nom de l'entreprise **First National Bank of Rocky Mount**		Numéro d'identification **54-0962185**	
Adresse **249 Franklin Street**		Comté **Franklin County**	
Ville, État et code postal **Rocky Mount, VA 24151**		Produit principal **Services bancaires**	
1	chiffre d'affaires	1	4 660 000
2	coûts déductibles	2	
2 a	achats de biens, services et matières premières	2 a	974 100
2 b	salaires et retraites	2 b	2 272 900
2 c	achats d'équipement, bâtiments et terrain	2 c	52 000
3	total des coûts déductibles (somme des lignes 2a, 2b et 2c)	3	3 299 000
4	revenu imposable (ligne 1 moins ligne 3)	4	1 361 000
5	impôt (19% de la ligne 4)	5	258 590
6	report en avant de 1997	6	0
7	intérêts sur le report en avant (6% de la ligne 6)	7	0
8	report en avant pour 1998 (ligne 6 plus ligne 7)	8	0
9	impôt dû (ligne 5 moins ligne 8, si positif)	9	258 590
10	report en avant pour 1999 (ligne 8 moins ligne 5, si positif)	10	0

Imports, exports et multinationales

Avec l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) et la croissance du commerce mondial, les entreprises américaines font toujours plus d'affaires dans d'autres pays et les entreprises étrangères sont de plus en plus actives aux États-Unis. L'État américain devrait-il essayer d'imposer des entreprises américaines localisées à l'étranger? Devrait-il imposer les opérations étrangères aux États-Unis? Ce sont là des questions de plus en plus controversées. Sous le système fiscal actuel, les opérations d'entreprises américaines à l'étranger sont imposées en principe, mais le contribuable reçoit un crédit d'impôt pour les impôts payés dans le pays où l'entreprise opère. Puisque le système actuel est fondé sur une combinaison confuse d'imposition d'une partie des revenus à la source et une autre à destination, l'imposition des opérations à l'étranger est chaotique.

En imposant systématiquement tous les revenus professionnels à leur source, la flat tax incarne une solution propre aux problèmes des opérations internationales. La flat tax s'appliquerait uniquement aux opérations domestiques de toutes les entreprises, qu'elles soient de propriété domestique, étrangère ou mixte. Seuls les revenus de la vente de produits aux États-Unis ainsi que la valeur des produits lorsqu'ils sont exportés seraient déclarés en première ligne du formulaire de l'impôt sur les revenus professionnels. Seuls les coûts du travail, le matériel et les autres inputs achetés aux États-Unis ou importés aux États-Unis seraient déductibles en ligne 2. La présence physique aux États-Unis serait la condition simple pour qu'un achat ou une vente soient inclus dans le revenu imposable ou les coûts déductibles.

Pour voir comment l'impôt professionnel s'appliquerait aux échanges internationaux, considérons tout d'abord le cas d'un importateur vendant des marchandises aux États-Unis. Ses coûts comprendraient le montant effectif qu'il a payé pour ses importations, évaluées à leur entrée dans le pays (ce qui serait généralement le montant auquel elles ont été achetées dans leur pays d'origine). Ses revenus seraient le produit des ventes aux États-Unis. D'autre part, considérons le cas d'un exportateur vendant à l'étranger des biens produits aux États-Unis. Ses coûts seraient tous les inputs et salaires payés aux États-Unis, et ses revenus seraient le chiffre d'affaires de ses ventes à l'étranger, en supposant que l'entreprise n'ajoute rien au produit après qu'il a quitté le pays. Enfin, considérons le cas d'une entreprise qui envoie des pièces au Mexique pour assemblage puis ramène le produit fini pour le vendre aux États-Unis. La valeur des pièces lorsqu'elles quittent les États-Unis compterait comme partie des revenus de l'entreprise, tandis que la valeur du produit assemblé serait considérée

comme un coût déductible à son retour. L'entreprise ne pourrait cependant pas déduire les coûts de son usine d'assemblage au Mexique.

Avec le principe de n'imposer que les activités domestiques, le système fiscal américain s'accorderait bien avec les systèmes fiscaux des principaux partenaires commerciaux des États-Unis. Si chaque pays utilisait une flat tax, tous les revenus à travers le monde ne seraient imposés qu'une seule et unique fois. Puisque le principe de base de la flat tax est déjà utilisé par les nombreux pays qui ont des TVA, une flat tax américaine s'harmoniserait à merveille avec ces systèmes fiscaux étrangers.

L'application dans l'économie mondiale de l'impôt sur les revenus salariaux, le formulaire 1 (figure 3.1), suivrait le même principe. Tous les revenus du travail aux États-Unis seraient imposés, sans tenir compte de la nationalité du travailleur, mais l'impôt ne s'appliquerait pas aux revenus des Américains à l'étranger.

Les choix de localisation internationale d'entreprises sont influencés par les différences entre taux d'imposition. Les États-Unis, avec un taux faible de 19%, deviendraient un emplacement attractif parmi les principaux pays industrialisés du point de vue de l'imposition. Bien que la flat tax n'impose pas les gains d'outre-mer des entreprises et des travailleurs américains, il n'y aurait pas de raison de craindre un exode de l'activité économique. Au contraire, le climat fiscal favorable attirerait de nouvelles entreprises du monde entier.

Sécurité sociale

Nous ne nous attaquons pas dans ce livre au sujet énorme que constitue la réforme du système de Sécurité sociale. L'impôt de Sécurité sociale est la deuxième source de recettes fiscales fédérales, après l'impôt sur le revenu, mais nous n'avons pas fait de propositions en vue de changer cet impôt. Il faut noter cependant que l'impôt de Sécurité sociale constitue une forme de flat tax entièrement réussie – dès ses débuts dans les années 1930, il est resté remarquablement exempt d'amendements qui le compliqueraient. Son histoire montre que nous sommes tout à fait capables de maintenir une flat tax.

L'interaction entre la Sécurité sociale et la flat tax fonctionnerait de la façon suivante: la contribution de l'employeur serait traitée comme les autres avantages en nature – elle ne serait pas déductible de l'impôt sur les revenus professionnels. Nous nous éloignons ici du système actuel, où la contribution de l'employeur est déductible. Comme actuellement, la contribution de l'employé serait incluse dans le revenu imposable au titre

de l'impôt sur les revenus salariaux. Les allocations seraient entièrement exonérées d'impôts. Nous mettrions fin à l'actuelle imposition partielle des allocations pour les contribuables à hauts revenus. Supprimer la déduction des contributions de l'employeur est une meilleure façon d'imposer les allocations.

La transition

Dans ce livre, la plus grosse partie de notre effort est consacrée à la présentation d'un système fiscal bon et pratique, et nous n'avons pas fait de concessions aux pressions politiques qui pourraient bien forcer le pays à accepter un système fiscal, certes amélioré, mais ne correspondant pas entièrement à notre idéal. Un domaine où le processus politique risque de compliquer notre proposition simple est la transition de l'impôt actuel à la flat tax, notamment pour ce qui est des amortissements et de la déduction des intérêts. Dans les deux cas, les contribuables qui ont fait des plans et pris des engagements avant la réforme fiscale vont vivement exiger des provisions spéciales pour continuer à bénéficier de leurs déductions.

Le Congrès devra faire face à un choix entre refuser aux contribuables les déductions auxquelles ils s'attendaient avant la réforme fiscale ou leur accorder les déductions et augmenter le taux d'imposition pour compenser les recettes fiscales perdues. Heureusement, ce n'est qu'un problème temporaire. Une fois le capital existant pleinement amorti et les prêts existants remboursés, toutes les dispositions transitoires pourraient être supprimées.

Déductions de l'amortissement

La loi en vigueur laisse les entreprises déduire le coût d'un investissement par un amortissement décroissant sur de nombreuses années. Du point de vue des entreprises, les déductions des amortissements sur plusieurs années ne sont pas aussi intéressantes que la déduction complète dès la première année, que nous préconisons. Aucune entreprise ne se plaindra de la flat tax pour ce qui concerne les investissements futurs. Mais les entreprises pourraient bien protester contre la suppression inattendue des amortissements qu'elles pensaient pouvoir effectuer sur les installations et les équipements qu'elles avaient acquis avant la réforme. Sans des dispositions transitoires particulières, ces déductions seraient tout simplement perdues pour elles.

Les enjeux sont-ils importants? En 1992, les déductions des amortissements sous l'impôt sur le revenu des particuliers et celui sur le revenu des sociétés s'élevaient à un total de 597 milliards de dollars. Au taux de 35% auquel la plupart des sociétés sont imposées (qui est proche du taux payé par les particuliers qui sont susceptibles de profiter de déductions en tant que propriétaires ou partenaires), ces déductions équivalaient à 209 milliards de dollars d'impôts. Au taux de 19% de la flat tax, elles ne vaudraient plus que 108 milliards de dollars.

Si le Congrès choisissait d'honorer tous les amortissements non-utilisés d'investissements précédant la réforme fiscale, cela enlèverait environ 597 milliards de dollars de l'assiette fiscale pour 1995. Pour obtenir le même montant de recettes fiscales qu'avec notre taux de 19%, le taux d'imposition devrait alors être de 20,1%.

Honorer les amortissements passés apaiserait les conflits avec les intérêts des entreprises, notamment dans les secteurs où les entreprises ont des montants élevés d'amortissements non-utilisés mais peu de perspectives de nouveaux investissements déductibles. De plus, cela renforcerait la crédibilité de l'État dans le domaine fiscal en honorant une promesse passée d'offrir une incitation fiscale à l'investissement. D'un autre côté, cependant, cela impliquerait un taux d'imposition plus élevé et une économie moins efficace dans le futur.

Si le Congrès choisissait bel et bien d'honorer les amortissements passés, il devrait reconnaître que le taux d'imposition plus élevé nécessaire pour compenser les recettes fiscales perdues ne serait que temporaire. Dans les cinq ans, la plus grosse partie du capital existant serait amortie et le taux d'imposition devrait être ramené à 19%. Le taux d'imposition devrait être prévu dès le départ pour être ramené à 19% dès la fin de la période transitoire.

Déductions des intérêts

La fin de la déduction des intérêts et de l'imposition des intérêts sont deux des caractéristiques les plus visibles de notre plan de réforme fiscale. Nous discuterons dans le chapitre suivant des changements économiques importants qui auraient lieu une fois que les intérêts seraient considérés après-impôts. Pendant la transition, il y aurait des gagnants et des perdants du changement, et le Congrès serait sans doute confronté aux plaintes des perdants. Le Congrès pourrait très bien décider de mettre en place une mesure transitoire pour les aider. Une telle mesure ne devrait pas nécessairement faire des compromis sur les principes de la flat tax ou amoindrir sa contribution à une efficacité améliorée.

Notre réforme fiscale implique une suppression parallèle de la déduction des intérêts et de l'imposition des intérêts. Si une mesure transitoire permet la déduction des intérêts des dettes, elle devrait également prévoir l'imposition de ces intérêts en tant que revenu du prêteur. Si toutes les déductions sont intégralement compensées par l'imposition au niveau du prêteur, une disposition transitoire visant à protéger les déductions d'intérêts existantes n'aurait pas d'effet sur les recettes fiscales. De ce point de vue, la déduction des intérêts est plus facile à gérer dans la phase transitoire que la déduction des amortissements.

Si le Congrès décide qu'une mesure transitoire pour la déduction des intérêts est nécessaire, nous suggérons la disposition suivante. Tout emprunteur pourrait choisir de considérer le paiement d'intérêts comme déduction fiscale. Si l'emprunteur fait ce choix, le prêteur devrait alors déclarer les intérêts qu'il reçoit en tant que revenu imposable. Mais la déduction de l'emprunteur ne devrait être que de 90% du paiement d'intérêts effectif, alors que le revenu imposable du prêteur devrait inclure 100% des intérêts reçus.

Avec ce plan transitoire, les emprunteurs seraient protégés de pratiquement toutes leurs déductions actuelles. Quelqu'un dont les finances personnelles seraient devenues intenables si la déduction de ses intérêts hypothécaires était soudainement supprimée pourrait certainement s'en sortir avec 90% de la déduction précédente. Mais ce plan introduirait une incitation à renégocier le paiement des intérêts selon les principes que nous avons évoqués dans ce chapitre. Supposons une famille qui paie 10.000 dollars en intérêts hypothécaires par année. Elle pourrait garder ce même paiement et déduire 9000 dollars par année de ses impôts. Le coût net de ces intérêts pour cette famille, après avoir soustrait la valeur de la déduction au taux d'imposition de 19%, serait de 8290 dollars. Le revenu net de la banque, après déduction des 19% d'impôts qu'elle paierait sur les 10.000 dollars, serait de 8100 dollars. La famille aurait donc une autre possibilité: accepter une proposition de la banque de changer le contrat hypothécaire; le paiement d'intérêts serait réduit à 8200 dollars, la famille accepterait de renoncer à sa possibilité de déduction des intérêts, et la banque ne devrait plus payer d'impôts sur les intérêts. Le coût des intérêts pour la famille serait donc de 8200 dollars au lieu de 8290 dollars, et le revenu de la banque serait de 8200 dollars au lieu de 8100 dollars. La famille y gagnerait 90 dollars, la banque 100 dollars: les deux parties seraient gagnantes.

L'un des avantages de ce plan est qu'il ne fait pas de distinction entre les prêts qui précèdent la réforme et les prêts postérieurs à la réforme. Les prêteurs demanderaient toujours que les emprunteurs renoncent à leurs déductions et offriraient un taux d'intérêt plus faible en conséquence.

Autrement, le prêteur devrait payer un montant d'impôt plus élevé que la déduction dont l'emprunteur profiterait.

Pour ce qui est des recettes fiscales, ce plan accroîtrait légèrement les recettes fédérales en comparaison à une flat tax pure. À chaque fois qu'un emprunteur exercerait son droit de déduire les intérêts qu'il paie, l'État prélèverait plus d'impôts du prêteur qu'il n'en perdrait de l'emprunteur. Mais à mesure que de plus en plus de prêts seraient renégociées à un taux plus faible en renonçant aux déductions, cet excès de recettes disparaîtrait et nous atteindrions la flat tax pure.

Variantes de la flat tax

Dans ce chapitre, nous avons présenté ce que nous considérons comme la meilleure flat tax. Mais l'idée sous-jacente est plus générale que cette proposition spécifique. Les mêmes principes pourraient être appliqués avec des choix différents à toute question sujette à des conflits d'intérêts. Les deux questions les plus importantes sont:

– Progressivité contre taux d'imposition. Un abattement personnel plus important allégerait encore davantage la charge fiscale sur les familles à bas et moyens revenus, mais nécessiterait un taux d'imposition plus élevé.

– Incitations à investir contre taux d'imposition. Si les entreprises pouvaient déduire moins que la totalité des biens d'équipement, le taux d'imposition pourrait être plus faible.

Voici quelques autres combinaisons d'abattements et de taux d'imposition possibles qui aboutiraient aux mêmes recettes fiscales:

Abattement pour une famille de quatre personnes	Taux d'imposition
$12.500	15%
$22.500	19%
$34.500	23%

Le choix entre ces différentes possibilités dépend des points de vue sur la distribution de la charge fiscale et sur le degré d'inefficacité qui sera introduit dans l'économie par le taux d'imposition correspondant. Nous reviendrons sur la question de l'inefficacité dans le prochain chapitre.

Voici quelques unes des combinaisons possibles de déductions d'investissements et de taux d'imposition qui aboutiraient aux mêmes recettes fiscales:

Déduction d'équipements	Déduction de structures	Taux d'imposition
100%	100%	19%
75%	50%	18%
50%	25%	17%

Le choix entre ces différentes possibilités dépend de la sensibilité de l'investissement ou de l'épargne aux incitations et du degré d'inefficacité introduit par le taux d'imposition.

4. La flat tax et l'économie

Une réforme fiscale telle que la nôtre affecterait profondément l'économie américaine: les incitations à travailler seraient améliorées, tandis que l'activité entrepreneuriale et l'accumulation de capital augmenteraient considérablement le produit national et le niveau de vie. Tout le monde serait en faveur d'un tel renouveau économique. Mais qu'en est-il des autres effets d'une telle réforme fiscale? Serait-elle un cadeau fiscal pour les riches? Détruirait-elle le marché immobilier en mettant fin aux déductions des intérêts hypothécaires? Les œuvres de bienfaisance survivraient-elles sans la déduction fiscale des donations en leur faveur? La flat tax pourrait-elle mettre fin au déficit fédéral? Ces questions sont venues à l'esprit de pratiquement tous ceux qui ont considéré notre réforme, et nous prenons ces questions très au sérieux. Ce chapitre tente de porter un regard honnête sur ces enjeux économiques majeurs.

Un stimulant de croissance

La flat tax, à un taux faible et uniforme de 19%, améliorerait les performances de l'économie américaine. De meilleures incitations à travailler grâce à des salaires nets plus élevés stimuleraient l'effort de travail et augmenteraient la production totale. Des incitations à l'investissement rationnelles augmenteraient le niveau global d'investissement et le canaliseraient vers les secteurs les plus productifs. Des impôts nettement plus faibles sur l'effort entrepreneurial encourageraient cet élément essentiel de l'économie.

Effort de travail

Environ deux tiers des contribuables d'aujourd'hui sont imposés sur leur revenu au taux faible de 15% entré en vigueur en 1986. Avec la flat tax, plus de la moitié de ces contribuables ne paieraient aucun impôt car leur revenu familial total serait moins que l'abattement familial (25.500 dollars pour une famille de quatre personnes). L'autre moitié subirait une légère hausse de leur taux d'imposition marginal, de 15% à 19%. En 1991, le tiers restant de contribuables étaient imposés à des taux de 28% et 31%, et l'ajout de la tranche d'imposition à 39,6% en 1993 a encore dégradé les incitations. Les personnes lourdement imposées gagnent une part disproportionnée

des revenus: en 1991, 58% de tous les revenus étaient imposés à des taux de 28% ou plus. L'effet net de la flat tax, avec des taux marginaux allant de 0% à 19%, serait d'améliorer de façon spectaculaire les incitations pour pratiquement toute la population active.

Un point que nous devons souligner: le taux d'imposition marginal d'une famille détermine ses incitations pour tous les types d'activité économique, ce qui a pu créer une certaine confusion. Par exemple, certains auteurs ont écrit que les femmes mariées font face à une désincitation particulière car le taux d'imposition marginal sur leur premier dollar de revenu est le même que le taux d'imposition marginal sur le dernier dollar de revenu de leurs maris. Il est vrai que les incitations à travailler pour une femme mariée à un homme bien payé sont fortement réduites par des impôts élevés. Mais cela vaut aussi pour les incitations de son mari. Ce qui compte pour les deux est la part d'un dollar supplémentaire de revenu qu'ils pourront conserver après impôts. Avec l'impôt sur le revenu américain et la déclaration commune, le revenu marginal après-impôts de n'importe lequel d'entre eux est toujours le même, quelle que soit la façon dont les revenus sont partagés entre eux.

Le nombre d'heures de travail constitue l'un des aspects les plus importants de l'effort productif, et un aspect reconnu sensible aux incitations. Au premier abord, il peut sembler difficile pour les individus de changer la quantité de travail qu'ils fournissent à l'économie. La plupart des emplois ne sont-ils pas du type 40 heures par semaine, 52 semaines par an? En réalité, seule une partie de la force de travail est restreinte de cette façon. La plupart d'entre nous avons la possibilité réelle de choisir leur quantité de travail. Les adolescents et les jeunes adultes – en fait quiconque n'a pas encore les responsabilités de personnes à charge – travaillent typiquement bien moins qu'à plein temps sur l'année. Améliorer leurs incitations pourrait aisément les faire passer d'emplois à temps partiel à des emplois à plein temps ou leur faire passer moins de temps entre deux emplois.

Les femmes mariées demeurent l'une des ressources sous-exploitées les plus importantes de l'économie américaine, bien qu'une part toujours croissante d'entre elles entre sur le marché du travail chaque année. En 1993, seuls 58% de toutes les femmes de plus de quinze ans étaient employées ou à la recherche d'un emploi; les 42% restants d'entre elles passaient leur temps à la maison ou à l'école, mais pourraient être amenées à entrer sur le marché du travail si les incitations étaient bonnes. Il n'y a pas de doute quant à la sensibilité des femmes mariées aux incitations économiques. Les études sur la question montrent une tendance systématique à travailler peu pour les femmes avec des revenus après-impôts faibles et des maris à hauts revenus. Celles avec des revenus après-impôts élevés et des maris

à revenus plus faibles travaillent beaucoup. Il est donc raisonnable d'en déduire que des taux d'imposition marginaux plus faibles sur les revenus des femmes mariées stimuleraient leur intérêt à entrer sur le marché du travail.

Une autre source remarquable de force de travail non-utilisée aux États-Unis est constituée par les hommes qui ont pris une retraite anticipée. Bien que 92% des hommes âgés entre 25 et 54 ans sont dans la population active, seuls 65% de ceux entre 55 et 64 ans le sont, et seuls 17% de ceux de plus de 65 ans. À nouveau, la retraite est une question d'incitations. Des taux d'imposition marginaux élevés sur le revenu découragent de nombreux hommes en pleine forme de travailler. Puisque les hommes mûrs sont parmi les mieux payés de l'économie, un bon nombre d'entre eux font face à des taux d'imposition marginaux de 28%, 36% ou même 40%. Un taux uniforme de 19% pourrait réduire de façon significative le nombre de retraites anticipées et conduire à une meilleure utilisation des compétences des hommes âgés.

Les économistes ont consacré beaucoup de travaux à mesurer l'effet potentiel d'une réforme fiscale sur le travail. Le consensus est que tous les groupes de travailleurs réagiraient à la flat tax en augmentant leur effort de travail. Un petit nombre de travailleurs réduiraient leur nombre d'heures de travail soit parce que le taux de la flat tax serait supérieur à leur taux marginal actuel, soit parce que la réforme accroîtrait de tant leur revenu après impôts qu'ils ressentiraient moins l'urgence d'accroître encore leur revenu. Mais la grande majorité des travailleurs feraient face à des incitations nettement améliorées. Les réactions les plus faibles viendraient des hommes adultes et les plus fortes des femmes mariées.

À la lumière de la recherche sur l'offre de travail, si nous passions du système fiscal actuel à la flat tax, le nombre d'heures de travail dans l'économie américaine augmenterait d'environ 4%, selon une prévision raisonnable. Cette hausse signifierait environ une heure et demie par semaine en moyenne mais prendrait la forme de deuxièmes emplois pour certains travailleurs, de davantage de semaines de travail annuelles pour d'autres, et de davantage d'heures de travail hebdomadaires pour ceux travaillant à temps partiel. La production annuelle totale de biens et services de l'économie américaine augmenterait d'environ 3%, ou pratiquement 200 milliards de dollars. Cela représente presque 750 dollars par personne, un montant stupéfiant. Bien entendu, cela pourrait prendre un certain temps pour que l'effet complet des incitations améliorées se fasse ressentir. Mais le fait est incontestable: une telle réforme fiscale aurait un effet positif important sur l'effort total de travail.

Formation de capital

Les économistes sont loin d'être d'accord sur l'impact que la réforme fiscale aurait sur l'investissement. Comme nous l'avons souligné précédemment, le système actuel impose les revenus professionnels à de lourds taux, même si les recettes fiscales nettes du système sont faibles. De tels taux nuisent sérieusement aux incitations à investir. Les dispositions chaotiques d'encouragement à l'investissement du droit actuel et l'application laxiste d'impôts sur les revenus professionnels au niveau des particuliers, cependant, se combinent pour en limiter l'impact négatif. Le système fiscal actuel subventionne l'investissement au travers d'entités fiscalement avantagées telles que les fonds de pension, tout en imposant lourdement l'investissement s'il prend la forme de nouvelles entreprises. Le résultat a été de maintenir l'accumulation de capital a un niveau élevé, mais en le canalisant vers des usages inefficaces.

La distorsion structurelle la plus importante du système actuel est la double imposition des revenus professionnels gagnés dans les entreprises et versés aux actionnaires. La double imposition réduit de façon dramatique l'incitation à créer de nouvelles entreprises dans les secteurs à risque où le financement par endettement n'est pas disponible. Inversement, le système actuel n'impose pas les investissements qui peuvent être financés par endettement et où la dette est tenue par des fonds de pension ou d'autres entités exemptes d'impôt. Le résultat est une distorsion énorme des incitations en défaveur des activités entrepreneuriales et en faveur d'activités peu risquées, financées par l'endettement.

La flat tax mettrait fin à cette distorsion nuisible. La flat tax contient une incitation unique et uniforme pour tous les types d'investissements – les entreprises pourraient traiter tout achat d'équipement ou de bâtiment comme des dépenses déductibles. Comme nous l'avons relevé dans le chapitre précédent, permettre une déduction immédiate des investissements constitue une forme idéale d'incitation à investir. Un système fiscal qui impose tous les revenus uniformément et permet la déduction des investissements s'apparente à un impôt sur la consommation. Deux économistes spécialistes de finances publiques, Alan Auerbach et Laurence Kotlikoff, estiment qu'utiliser un impôt sur la consommation à taux fixe au lieu d'un impôt sur le revenu ferait passer le ratio stock de capital/PIB de 5,0 à 6,2. D'autres économistes sont moins optimistes sur les effets d'une rectification de la double imposition de l'épargne et en particulier sur le fait qu'une telle rectification fournirait les ressources pour une croissance si importante de l'investissement. Mais tous sont d'accord sur le fait qu'il y aurait un effet favorable sur l'accumulation de capital.

En termes de PIB supplémentaire, l'augmentation du stock de capital prévue par Auerback et Kotlikoff se traduirait par 6% de biens et services supplémentaires. Seule une partie de cette croissance supplémentaire se produirait dans les sept ans après l'entrée en vigueur de la flat tax. Cependant, même en tenant compte d'une réalisation partielle dans les sept ans et d'une exagération possible dans ces estimations, il semble raisonnable de prédire une augmentation dans les sept ans de 2% à 4% du PIB grâce à l'accumulation de capital accrue.

La réforme fiscale améliorerait la productivité du capital en dirigeant l'investissement vers les usages les plus productifs. Auerbach a démontré, dans une étude publiée par la Brookings Institution, que la distorsion du système fiscal actuel en faveur de l'équipement et en défaveur des bâtiments implique une charge faible mais non-négligeable sur l'économie. La flat tax corrigerait cette distorsion. Auerbach estime qu'une correction de ce problème serait équivalente à une hausse de 3,2% du stock de capital, entraînant une hausse de 0,8% du PNB.

Incitations et effort entrepreneurial

La croissance économique américaine a ralenti ces deux dernières décennies, et l'une des raisons en est certainement l'imposition confiscatoire des projets à succès et le subventionnement fiscal d'activités peu risquées, non-entrepreneuriales. Bien qu'aucune étude académique n'existe à ce jour qui apporte des conclusions quantitatives sur les bénéfices globaux d'un changement fondamental de ces incitations, ceux-ci pourraient être importants.

Le système fiscal actuel punit les entrepreneurs. Une partie du problème provient de la déduction des intérêts. Les personnes qui mènent le marché des capitaux sont celles qui prêtent de l'argent pour le compte d'institutions et celles qui ont trouvé comment éviter de payer l'impôt sur le revenu de leurs intérêts. Ces personnes-là n'aiment guère faire des prêts à de nouvelles entreprises fondées sur de nouvelles idées. Ils aiment faire des prêts qui sont garantis par des actifs aisément revendables, par des hypothèques ou d'autres dispositions semblables. Il est facile d'emprunter d'un fonds de pension pour construire un immeuble résidentiel, acheter un wagon de marchandises, mettre en place un centre commercial ou quoi que ce soit d'autre que le fonds pourrait saisir et revendre en cas de défaut de paiement de l'emprunteur. Les fonds ne prêtent pas aux entrepreneurs avec des idées nouvelles car ils sont incapables d'évaluer ce qu'ils pourraient revendre en cas de défaut de paiement.

Les entrepreneurs parviennent cependant à obtenir des fonds, moins aisément, par actions. Un marché actif de capital-risque existe à cette fin. Mais le coût pour les entrepreneurs en est élevé – la propriété cédée aux bailleurs de fonds les prive du bénéfice complet de leur travail si leur entreprise réussit.

Pour l'instant nous avons uniquement décrit la dure réalité des difficultés à convaincre d'autres personnes à investir leur argent dans une entreprise innovante et à risque. Même avec le meilleur système fiscal possible, voire en l'absence totale d'impôts, les entrepreneurs ne parviendraient pas à emprunter suffisamment de capital avec des obligations ou des prêts ordinaires et ainsi conserver l'intégralité des bénéfices futurs d'une nouvelle entreprise. La participation par actions des investisseurs est une réalité de la vie. Mais un système fiscal pervers détériore grandement les incitations pour les entrepreneurs. La combinaison de l'impôt sur le revenu des sociétés et de celui sur le revenu des particuliers, qui pèsent tous deux sur le financement par actions, est en fait proche de la confiscation. Les bénéfices d'une nouvelle entreprise à succès sont imposés d'abord au taux de 35% au niveau de l'entreprise, puis une nouvelle fois au niveau de l'entrepreneur et des autres propriétaires. Puisqu'ils sont tous probablement dans la tranche d'imposition à 40%, le taux d'imposition effectif devient proche des 60%. L'entrepreneur cède d'abord une grande part de ses bénéfices aux propriétaires inactifs qui lui ont fourni le capital puis doit encore se séparer de plus de la moitié du reste en faveur de l'État.

L'entrepreneur potentiel sera vraisemblablement attiré par la vie plus facile de l'investisseur qui utilise de l'argent emprunté: il est bien plus facile de mettre en place un centre commercial, emprunter à un fonds de pension ou une compagnie d'assurance, et déduire tout ce qui doit être payé à l'investisseur passif.

Le système fiscal actuel impose de façon absurde le succès entrepreneurial à un taux de 60% tout en subventionnant les financements par emprunts. Notre système simple imposerait les deux activités à un même taux faible. Une réaffectation massive de l'effort national s'ensuivrait qui ne pourrait qu'être favorable au revenu national. Il n'y a rien de mal aux centres commerciaux, immeubles résidentiels, avions, wagons, équipements médicaux et bétail; mais leurs avantages fiscaux nous ont fait investir trop dans ces activités, alors que leur contribution au revenu national est proportionnellement faible. Une croissance plus forte surviendra lorsque l'effort et le capital circuleront à nouveau vers l'innovation et le développement de nouvelles entreprises, les domaines où une fiscalité confiscatoire a découragé l'investissement. La contribution au revenu national de ces nouvelles ressources sera proportionnellement plus élevée.

Potentiel total de croissance grâce aux incitations améliorées

Nous prévoyons une hausse de 3% de la production de l'économie américaine grâce au travail supplémentaire et 3% supplémentaires grâce à davantage de formation de capital et des incitations entrepreneuriales grandement améliorées. Le total de 6% constitue notre meilleure estimation de l'amélioration en termes de revenus réels après que l'économie a eu sept ans pour assimiler le changement de conditions économiques amené par l'introduction de la flat tax. À la fois le montant et le délai se basent sur une estimation prudente.

Une telle amélioration économique représenterait cependant déjà un progrès énorme. Cela signifierait qu'en 2002, chaque Américain aurait un revenu plus élevé de 1900 dollars, en termes de dollars de 1995, grâce à la réforme fiscale.

Distribution des revenus et équité

La flat tax n'améliorerait pas immédiatement la situation de tout le monde. Actuellement, la lourde imposition des salariés et des entrepreneurs à succès procure des recettes fiscales assez importantes, poussant ces gens à renoncer à leurs activités les plus productives et consacrer leurs efforts à l'évitement fiscal. Jusqu'à ce qu'une réaction aux incitations améliorées produise ses effets, les impôts plus bas sur certaines personnes devraient être compensés par des impôts plus élevés sur d'autres personnes. Si une réforme fiscale était un jeu à somme nulle, allégeant la charge fiscale de certaines personnes tout en augmentant les impôts d'autres personnes, il est peu probable qu'elle serait mise en place. Le but de la réforme fiscale est de revitaliser l'économie, d'augmenter le revenu total à partager entre les hauts salariés et les autres. Notre flat tax, cependant, est conçue pour être équitable dès le départ. Elle protégerait les pauvres de toute imposition et limiterait nettement l'imposition des salariés, tout particulièrement pour les salariés les plus productifs et ceux qui ont le plus de succès. Elle financerait ces baisses d'impôts en imposant judicieusement le revenu professionnel à un taux modéré, augmentant ainsi les recettes fiscales fédérales provenant des entreprises.

Impôts sur les salaires

Nous allons à présent comparer l'impôt actuel avec la flat tax pour des familles qui ont uniquement des revenus salariaux; cette comparaison est tout à fait pertinente pour la grande majorité des Américains.

Le tableau 4.1 montre les impôts qui auraient été payés avec l'impôt sur le revenu des particuliers de 1991 et avec un système de flat tax (avec les abattements personnels correspondants à 1991) par un couple marié. (Nous devons remonter jusqu'à 1991 car c'est la dernière année pour laquelle des données sur l'impôt sur le revenu sont disponibles à l'heure où nous écrivons.) Pour chaque niveau de revenus, l'impôt actuel correspond au montant moyen d'impôts payés par des contribuables mariés avec ce revenu (défini en tant que revenu brut ajusté). Pour calculer ce qu'une famille typique aurait payé avec la flat tax, nous avons supposé que chaque famille avait 1,1 personne à charge, la moyenne réelle de 1991.

Tableau 4.1

Comparaison entre l'impôt actuel et la flat tax selon le revenu

Revenus (en dollars)	Impôt actuel (en dollars)	Flat Tax (en dollars)
7 800	7	0
12 500	157	0
17 500	567	0
22 500	1 346	525
27 500	2 020	1 483
35 000	3 027	2 894
44 500	4 375	4 758
60 000	7 338	7 734
85 000	12 786	12 475
130 000	23 554	21 028

Le tableau montre que les personnes à tous les niveaux de revenus paieraient environ la même chose ou moins avec une flat tax sur les revenus salariaux qu'avec l'actuel impôt sur le revenu des particuliers. En dessous d'environ 10.000 dollars, aucun des deux systèmes n'impose significativement les revenus, en accord avec le consensus national sur le fait que les pauvres devraient être exemptés d'impôts. Pour les revenus compris entre 10.000 et 30.000 dollars, la flat tax serait nettement inférieure à l'impôt actuel. Les abattements généreux de la flat tax de 16.500 dollars pour les couples mariés ainsi que 4.500 dollars par enfant maintiendraient la charge

fiscale de la classe moyenne à un niveau faible. La flat tax serait légèrement plus élevée que l'impôt sur le revenu actuel pour les revenus entre 30.000 dollars et 90.000 dollars. Pour les revenus de plus de 100.000 dollars, la flat tax serait plus faible car avec l'impôt sur le revenu actuel ces revenus-là sont dans des tranches d'imposition supérieures.

Nous voyons ainsi que les employés à hauts revenus s'en sortiraient mieux avec la flat tax en comparaison avec l'impôt actuel. Pourquoi défendons-nous une mesure aussi généreuse envers des gens qui s'en sortent déjà bien? Les incitations en sont la raison. Pour prélever 23.554 dollars d'un individu avec des revenus de 130.000 dollars, le système fiscal de 1991 a dû imposer ces derniers à un taux marginal de 31%. Pour chaque dollar de revenu supplémentaire, cette personne ne conserve que 69 cents de revenu après impôts. De plus, même un taux aussi élevé ne garantit pas qu'autant de recettes fiscales vont effectivement être obtenues d'une famille avec un tel salaire. Rappelons-nous que ces calculs valent pour une famille qui n'a pas d'autres revenus que les salaires. En 1993, la situation a empiré par l'ajout d'une nouvelle tranche d'imposition à 39,6%.

Rappelons-nous que le système de la flat tax rapporterait les mêmes recettes fiscales que le système actuel. La partie de ce système qui imposerait les salariés, l'impôt sur les revenus salariaux, rapporterait cependant moins de recettes que l'actuel impôt sur le revenu des particuliers, alors que l'impôt sur les revenus professionnels rapporterait davantage de recettes que l'actuel impôt sur le revenu des sociétés. Les comparaisons telles que celle que nous avons effectuée là ne résument donc pas tout. Pour celles des familles qui ont des revenus sous forme d'intérêts, de dividendes ou d'autres revenus professionnels, nous devons considérer les impôts qu'elles paient actuellement sur ces revenus tant avec l'impôt sur le revenu des particuliers qu'avec celui sur le revenu des sociétés, ainsi que les impôts qu'elles paieraient avec la flat tax sur les revenus professionnels.

Comme nous l'avons souligné tout au long de ce livre, l'imposition des revenus professionnels sous le système actuel est un désastre complet. Malgré les taux d'imposition élevés qui frappent ces revenus par la combinaison de l'impôt sur le revenu des particuliers et de celui sur le revenu des sociétés, les recettes fiscales totales provenant de ce type de revenus sont remarquablement faibles. En 1991, elles n'étaient que de 98 milliards de dollars. De plus, les impôts totaux payés sur tous les revenus non-salariaux avec l'impôt sur le revenu des particuliers étaient d'à peine 158 milliards de dollars. Les recettes totales de l'imposition des revenus professionnels étaient d'à peine 256 milliards de dollars, alors que les recettes de l'imposition des revenus salariaux par l'impôt sur le revenu des particuliers étaient de 290 milliards de dollars. Le taux d'imposition moyen sur

les revenus professionnels (tels que définis pour la flat tax) était de 15,0%, et celui sur les revenus salariaux de 10,4%.

La flat tax mettrait en place des taux d'imposition plus élevés sur les revenus professionnels et plus faibles sur les revenus salariaux. Le taux d'imposition moyen sur les revenus salariaux serait de 8,5% (le taux d'imposition marginal serait de 19% mais le taux moyen serait plus faible grâce aux abattements). L'impôt moyen sur les revenus professionnels serait d'exactement 19%. Pour 1991, l'impôt sur les revenus professionnels aurait rapporté 325 milliards de dollars, au lieu des 256 milliards que l'imposition de ce type de revenus rapporte sous le système actuel

Idéalement, nous pourrions calculer l'impact du passage à la flat tax sur des familles avec différents niveaux de revenu. Les familles riches avec des montants importants de revenus professionnels paieraient plus d'impôts qu'actuellement à cause de la hausse du taux d'imposition moyen de 15% à 19%. Malheureusement, nous ne savons pas grand chose de la distribution des revenus professionnels aux États-Unis. Une bonne part de ces revenus, mais pas tous, va aux très riches. De ce point de vue, un transfert de la charge fiscale des revenus salariaux aux revenus professionnels serait un changement progressif.

Les familles de la classe moyenne sont-elles suffisamment nombreuses pour que leur charge fiscale totale, en comptant à la fois l'impôt sur les revenus salariaux et celui sur les revenus professionnels, augmente après le passage à la flat tax? C'est impossible à dire. Les données des déclarations pour l'impôt sur le revenu indiquent un nombre relativement important de familles avec des revenus compris entre 50.000 et 100.000 dollars qui reçoivent des revenus professionnels importants. Mais nous n'avons pas de moyen de savoir combien d'entre elles sont de la classe moyenne et combien sont effectivement riches mais ont si bien réussi à sous-déclarer leurs revenus professionnels que cela ne se voit plus.

Il doit bien y avoir un nombre important de familles dont les revenus professionnels sont grandement minimisés dans leur déclaration de revenus. Un total de 1709 milliards de dollars de revenus professionnels ont été gagnés aux États-Unis en 1991, mais seuls 791 milliards ont été déclarés. Un dollar de revenu professionnel avait ainsi moins d'une chance sur deux d'être déclaré. En moyenne, une famille dont le revenu professionnel réel était de 120.000 dollars n'en déclarait que 55.000 dollars.

Nos conclusions sur l'équité distributive de la flat tax peuvent être résumées comme suit:

• Les impôts actuels sur le revenu des particuliers et sur celui des sociétés frappent lourdement les revenus salariaux et faiblement les

revenus professionnels. La flat tax inverserait cette tendance inéquitable, en faveur de la grande majorité des Américains, qui touchent leurs revenus presque entièrement sous forme de salaires.

• En comparaison avec l'actuel impôt sur le revenu des particuliers, la flat tax impliquerait une charge fiscale plus faible tant pour les petits revenus que pour les hauts salaires.

• Nous ne pouvons pas dire si certaines classes de revenus paieraient significativement plus d'impôts, en tenant compte tant de l'impôt sur les revenus salariaux qu'elles paieraient directement que de l'impôt sur les revenus professionnels qu'elles paieraient indirectement. Les pauvres cependant ne paieraient certainement pas plus d'impôts, puisqu'ils ne touchent pratiquement aucun revenu professionnel.

Si nous avons raison sur le fait que de meilleures incitations vont augmenter les revenus réels de 6% au bout de sept ans, alors même les contribuables qui seraient perdants au départ finiraient par y gagner. Le pire effet immédiat de la flat tax serait de réduire le revenu après-impôts des gens qui ont réussi jusque là à protéger leurs revenus professionnels de l'IRS. Leur taux d'imposition sur ces revenus augmenterait à 19%. Mais ils seraient vraisemblablement capables de tirer aussi profit de la croissance accrue de l'économie, stimulée par une meilleure fiscalité.

Pourquoi ses détracteurs dénoncent-ils la flat tax comme inéquitable?

Notre plan de flat tax subit fréquemment le reproche qu'il serait inéquitable. Certains économistes affirment qu'une flat tax nuirait inévitablement aux familles de la classe moyenne, qu'un abattement généreux aiderait les pauvres et que de faibles taux d'imposition marginaux aideraient les riches, mais que la classe moyenne souffrirait de la réforme fiscale. Ces critiques ont tort car ils ne comprennent pas à quel point le système actuel est inéquitable. Leurs calculs se basent invariablement sur les revenus bruts ajustés déclarés par les contribuables comme s'ils étaient leurs revenus réels. Ils ne comprennent pas la réalité choquante du fait que plus de la moitié de tous les revenus professionnels ne se retrouvent dans les revenus bruts ajustés de personne.

Parce que les critiques ne sont pas conscients des recettes additionnelles qui seraient obtenues d'une imposition effective des revenus professionnels à un taux de 19%, ils ne considèrent que des plans d'impôts à taux fixe qui obtiendraient des recettes fiscales excessives des travailleurs et constatent que de tels plans impliqueraient une lourde charge fiscale sur les employés

de la classe moyenne. Ils ne tiennent pas compte de la possibilité d'obtenir des montants importants de recettes à partir des revenus professionnels; au lieu de cela, ils proposent de continuer la pratique actuelle consistant à obtenir pratiquement toutes les recettes fiscales par l'imposition des revenus salariaux. En laissant les revenus professionnels pratiquement exonérés d'impôts, ils perpétuent l'injustice du système fiscal actuel.

Taux d'intérêts

La flat tax ferait immédiatement baisser les taux d'intérêts. Les taux d'intérêts élevés d'aujourd'hui sont en partie dus à la déductibilité des intérêts payés et à l'imposition des intérêts reçus. L'avantage fiscal de la déductibilité rend plus supportables des intérêts élevés, et l'IRS prend une partie du revenu des intérêts. Ainsi, les emprunteurs tolèrent des taux d'intérêts élevés et les prêteurs en ont besoin. Notre impôt simple ne permettrait pas la déduction des intérêts payés et n'imposerait pas les intérêts reçus. Les paiements d'intérêts au travers de l'économie deviendraient des flux de revenus après impôts, grâce à l'imposition à la source des revenus professionnels.

Avec la flat tax, les emprunteurs ne seraient plus aussi tolérants envers des taux d'intérêts élevés tandis que les prêteurs n'auraient plus à se soucier des impôts. Les emprunteurs et les prêteurs se retrouveraient sur le marché des prêts inévitablement à des taux d'intérêts plus faibles. La chute des taux pourrait être spectaculaire. La plupart des emprunts sont le fait de sociétés et de riches individus qui subissent des taux d'imposition marginaux de 34% et 40%. Les riches, cependant, presque par définition, sont les gros prêteurs de l'économie. Si tous les prêteurs et tous les emprunteurs étaient dans la tranche d'imposition de 40%, une réforme fiscale supprimant la déduction et l'imposition des intérêts réduirait les taux d'intérêts de quatre dixièmes – par exemple, de 10% à 6%. Mais l'effet de dissipation aux États-Unis est si important que la baisse effective des taux d'intérêts serait bien en-deçà de ce potentiel énorme. Une part si importante des prêts passe par les instruments par lesquels les gens aisés obtiennent leur revenu d'intérêts avec des taux d'imposition faibles qu'une baisse de quatre dixièmes serait impossible. Les prêteurs imposés à des taux faibles seraient perdants si l'imposition était supprimée mais les taux baissaient d'autant. Dans une économie où les prêteurs ne subissent que des taux d'imposition marginaux faibles avant la réforme, le taux d'intérêt du marché se situerait bien plus haut qu'à six dixièmes du niveau d'avant la réforme. Mais la baisse serait tout de même d'au moins un cinquième – disons de 10% à 8%. La réforme

amènerait ainsi une baisse tout de même significative des taux d'intérêts.

Une preuve directe en est fournie par les obligations municipales, dont les intérêts ne sont pas imposés par l'impôt fédéral sur le revenu. Notre réforme fiscale exonérant de l'impôt toutes les obligations, les taux d'intérêt sur ces obligations peuvent nous fournir des indications sur le niveau de tous les taux d'intérêts après une telle réforme. En 1994, les obligations municipales rapportaient environ un sixième d'intérêts de moins que des obligations similaires imposables. Mais ce n'est qu'une estimation prudente de la baisse probable des taux d'intérêts après la réforme. Actuellement, les taux d'intérêts francs d'impôts sont maintenus élevés car il y a beaucoup de possibilités de posséder des obligations imposables d'une façon qui réduit les impôts. Pourquoi acheter une obligation de la ville de Los Angeles rapportant 6% francs d'impôts lorsque vous pouvez créer un fonds de pension personnel et acheter une obligation de Pacific Telesis qui paie 7%? Les taux d'intérêts pourraient facilement tomber aux trois-quarts de leurs niveaux actuels après la réforme; les taux sur des titres exempts d'impôts baisseraient ensuite également un peu.

La baisse des taux d'intérêts amenée par notre réforme ne changerait en soi pas beaucoup l'économie. Pour Ford Motors, qui considérerait un emprunt pour construire une nouvelle usine, l'attrait de taux d'intérêts plus faibles serait compensé par la perte de leur déduction. Mais la flat tax ferait bien plus que de transformer les intérêts en intérêts après impôts. Les taux d'imposition sur les entreprises seraient réduits à un taux uniforme de 19% au lieu de la double imposition d'un taux de 35% sur les sociétés en plus d'un taux sur les particuliers pouvant aller jusqu'à 39,6%. Les incitations à l'investissement seraient également améliorées par la déduction des investissements dès la première année. Tout cela ferait que l'emprunt à des fins entrepreneuriales deviendrait une meilleure affaire. Lorsque le probable boom de l'investissement se développerait, le nombre d'emprunts augmenterait et cela aurait tendance à pousser les taux d'intérêts à la hausse. En principe, les taux d'intérêts pourraient remonter à leurs niveaux d'avant la réforme, mais seulement si le boom est vraiment vigoureux. Nous ne pouvons pas être sûrs de ce qui se passerait avec les taux d'intérêts après la réforme, mais nous pouvons être certains qu'une stagnation avec de faibles investissements et des taux d'intérêts élevés ne se produirait pas. Soit les taux d'intérêts baisseraient, soit l'investissement décollerait.

Comme hypothèse de travail prudente, supposons que les taux d'intérêt baissent d'environ un cinquième dans l'année suivant notre réforme, soit de 10% à 8%. Nous supposons que l'économie sous-jacente est stable, non-perturbée par des changements soudains de politique monétaire, de dépenses publiques ou de prix du pétrole. Regardons à présent les décisions

d'emprunt avant et après la réforme. Supposons qu'avant la réforme, un entrepreneur envisage un investissement rapportant 1.000.000 de dollars par année et coûtant 800.000 dollars d'intérêts à un taux de 10%. Actuellement, l'entrepreneur paie un impôt de 40% sur le revenu net de 200.000 dollars, obtenant ainsi un revenu net de 120.000 dollars. Après la réforme, il gagnerait les mêmes 1.000.000 de dollars et paierait 640.000 dollars d'intérêts à un taux de 8%. Il paierait un impôt de 190.000 dollars au taux de 19%, sans déduction des intérêts. Son revenu net serait donc de 1.000.000 de dollars moins 640.000 dollars moins 190.000 dollars, soit 170.000 dollars, bien au-dessus des 120.000 dollars d'avant la réforme. La réforme serait à l'avantage de l'entrepreneur et à l'avantage de la formation de capital. Les gains du taux plus faible feraient plus que compenser les pertes dues à la non-déductibilité des intérêts.

Comment serait-il possible que tant l'entrepreneur que l'État sortent gagnants de la réforme fiscale? En réalité, il y a un élément qui manque dans cette comptabilité. Avant la réforme, l'État prélevait des impôts sur les intérêts payés par l'entrepreneur – potentiellement jusqu'à 40% des 800.000 dollars, mais, comme nous l'avons montré à propos de l'effet de dissipation, l'État ne prélève guère qu'une petite part de ce montant potentiel.

Pour résumer, la flat tax ferait automatiquement baisser les taux d'intérêts. Sans déduction des intérêts, les emprunteurs demanderaient des taux plus faibles. Sans imposition des taux d'intérêts, les prêteurs s'en satisferaient. La flat tax aurait un effet important sur les taux d'intérêts. Des taux d'intérêts plus faibles stimuleraient également le marché immobilier, un sujet d'inquiétude pour tout le monde.

Marché immobilier

Tous ceux qui entendent parler de la flat tax, avec sa suppression de la déductibilité des intérêts, s'inquiètent des effets que cela aurait sur le marché immobilier. La suppression des déductions ne va-t-elle pas pousser à la baisse les prix de l'immobilier existant et appauvrir les propriétaires de logements qui ne peuvent se permettre une maison que grâce à la déductibilité des intérêts? Nous répondons par la négative à toutes ces questions, mais nous sommes prêts à admettre que c'est bien un enjeu de taille.

Excepté à long terme, les prix de l'immobilier sont déterminés par la demande puisque l'offre ne peut changer que lentement. Si une réforme fiscale augmente le coût de maintien d'une maison donnée, alors la demande et les prix vont baisser. Pour cette raison, nous allons regarder les coûts de maintien avant et après notre réforme fiscale.

Si notre réforme fiscale n'avait aucun effet sur les taux d'intérêts, ses effets négatifs sur les coûts de maintien et sur la valeur des maisons seraient clairs. Une maison de 200.000 dollars avec une hypothèque de 120.000 dollars à un taux d'intérêt de 10% coûte 12.000 dollars par an d'intérêts avant déduction et 8640 dollars par an d'intérêts après déduction (pour quelqu'un dans la tranche d'imposition à 28%). Le coût mensuel revient donc à 720 dollars avec la déduction; si la déduction était supprimée, il grimperait à 1000 dollars. Inévitablement, l'acheteur potentiel qui ferait face à un tel changement devrait se satisfaire d'une maison moins chère. Collectivement, la réticence des acheteurs ferait baisser les prix de l'immobilier afin que les acheteurs puissent se permettre les maisons sur le marché.

Comme nous l'avons souligné auparavant, notre réforme fiscale ferait immédiatement baisser les taux d'intérêts, et des taux d'intérêts plus faibles impliquent des prix de l'immobilier plus faibles, un point dont les propriétaires se souviennent par l'effet inverse, lorsqu'au début des années 1980 des hausses importantes des taux d'intérêts ont sévèrement refroidi le marché immobilier. L'effet net de la réforme dépendra des forces relatives des différentes tendances – la déduction perdue contre des taux d'intérêts plus faibles. D'un côté, nous avons déjà indiqué qu'il y a de bonnes raisons de penser que les taux d'intérêts baisseraient d'environ deux points de pourcentage – par exemple de 10% à 8% pour les hypothèques. La valeur de la déduction perdue, de l'autre côté, dépend de la part de l'objet que l'acheteur potentiel prévoit de financer par emprunt hypothécaire. Les personnes qui achètent leur première maison financent typiquement, mais pas toujours, les trois quarts du prix d'achat par emprunt. Certains d'entre eux ont de l'argent dans la famille ou d'autres richesses et paient une grande part directement. Les familles qui achètent une nouvelle maison en revendant leur maison précédente prévoient d'en payer une part bien plus importante directement, peut-être la moitié, ce qui implique qu'elles ne paient des intérêts que sur la moitié de la valeur de la maison et ne peuvent déduire que cette moitié.

Un deuxième déterminant du coût de maintien est la valeur des déductions liée au taux d'imposition marginal. Parmi les propriétaires, un taux d'imposition marginal de 28% est typique, correspondant à un revenu imposable entre 37.000 et 89.000 dollars. Les coûts annuels des intérêts par millier de dollars de prix de la maison sont de 50 dollars avant impôts (10% d'intérêts de 500 dollars empruntés), et de 36 dollars après impôts. Après notre réforme fiscale, le taux d'intérêt ne serait plus que de 8%, les coûts de 40 dollars par année (8% d'intérêts de 500 dollars), tant avant qu'après impôts. Notre réforme fiscale ferait perdre quatre dollars par millier de

dollars de prix de la maison à cet acheteur, par année, soit 800 dollars par année pour la maison à 200.000 dollars.

Si ces 800 dollars par année étaient le seul effet du changement, il n'y aurait qu'une baisse modérée des prix de l'immobilier. Mais il y a un autre facteur que nous n'avons pas encore évoqué. Les fonds propres de l'acheteur doivent bien provenir de quelque part. En investissant dans l'achat d'une maison, l'acheteur renonce au rendement qu'il aurait tiré de cet argent en le plaçant autrement. Le coût d'opportunité de l'usage des fonds propres pour l'achat de la maison fait partie des coûts globaux de la maison. Notre réforme fiscale réduirait certainement ce coût. Pour ne prendre qu'un seul exemple, considérons un couple qui pourrait placer son argent dans un fonds de retraite exempt d'impôts s'il n'investissait pas dans une maison. Le fonds posséderait des obligations; après notre réforme, les taux d'intérêts des obligations seraient peut-être de trois points de pourcentage plus faibles, rendant ainsi le coût implicite de l'utilisation de fonds propres pour l'achat de la maison également plus faible dans la même proportion.

Pour prendre une estimation prudente, notre réforme fiscale pourrait réduire le coût implicite des fonds propres d'un point de pourcentage lorsque les taux d'intérêts baisseraient. Le coût des fonds propres baisserait alors de cinq dollars (500 dollars à 1%) par 1000 dollars de maison par année. Rappelons-nous que l'acheteur perdrait quatre dollars par 1000 du côté des intérêts hypothécaires. Au final, notre réforme baisserait le coût de 5 dollars moins 4 dollars, soit 1 dollar par mille, soit 200 dollars par année pour la maison à 200.000 dollars. Dans ce cas, les prix de l'immobilier monteraient un tout petit peu sous l'impulsion de notre réforme fiscale.

Nous n'allons pas soutenir que notre réforme stimulerait nécessairement le marché immobilier. Mais nous pensons que les effets potentiels sur les prix de l'immobilier seraient faibles – suffisamment faibles pour se perdre dans les hauts et les bas d'un marché volatile. Fondamentalement, notre réforme aurait deux effets – la baisse des taux d'intérêt et les coûts des fonds propres (stimulant ainsi le marché immobilier et d'autres marchés d'actifs) et la suppression de la déduction des intérêts (affaiblissant le marché immobilier). Nous pouvons donc raisonnablement estimer que ces deux tendances contraires vont plus ou moins s'annuler.

Si notre réforme fiscale lance un énorme boom de l'investissement, les taux d'intérêts pourraient augmenter les années suivantes, après une chute immédiate au moment de la réforme. Durant cette période, lorsque les entreprises seraient en forte concurrence avec les acheteurs de biens immobiliers pour les fonds disponibles, les prix immobiliers seraient à la traîne d'une économie par ailleurs florissante. La même chose s'est

produite avec le grand boom de l'investissement de la fin des années 1960. Mais pour avoir une économie forte et les nouveaux emplois qui vont de pair, une légère baisse des prix de l'immobilier semble un prix raisonnable à payer. À long terme, des revenus plus élevés renforceraient le marché immobilier.

Qu'en serait-il du secteur du bâtiment? Notre réforme fiscale et la suppression de la déductibilité des intérêts serait-elle accompagnée par un effondrement de l'immobilier, comme le secteur le craint? Le sort de ce secteur dépend beaucoup du prix des biens immobiliers existants. Si notre réforme fiscale affaiblissait le marché immobilier en augmentant les coûts de maintien, l'intérêt du public pour de nouvelles maisons diminuerait parallèlement à son enthousiasme pour les maisons existantes. Parce que notre réforme fiscale ne ferait pas varier les coûts de maintien de façon significative ni dans un sens ni dans l'autre, elle ne risque ni d'enrichir ni d'appauvrir le secteur du bâtiment.

Jusque là, nous nous sommes intéressés aux coûts qui intéressent un acheteur potentiel cherchant à savoir quelle maison il peut se permettre, coûts qui déterminent les prix des maisons. Mais ces coûts ne sont guère intéressants pour un propriétaire qui ne prévoit ni de vendre ni d'acheter une autre maison. Pour lui, la suppression de la déductibilité des intérêts serait une pure perte.

La disposition transitoire que nous avons proposée réglerait ce problème concernant les hypothèques existantes, sans compromettre les principes de la flat tax ou diminuer ses recettes fiscales. Les propriétaires pourraient continuer à déduire 90% de la valeur de leurs intérêts hypothécaires. Rappelons-nous que la banque devrait alors payer l'impôt sur les intérêts qu'elle recevrait, même si les intérêts sur de nouvelles hypothèques ne seraient pas imposés. Les propriétaires pourraient s'attendre à recevoir des propositions attrayantes de leur banque pour renégocier leurs hypothèques à un taux d'intérêt plus faible d'environ trois points de pourcentage, mais non déductible. Même si les banques et les propriétaires ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur de tels taux plus faibles, les propriétaires pourraient toujours déduire 90% du montant qu'ils pouvaient déduire auparavant.

Contributions aux œuvres de bienfaisance

La déduction des contributions à de nobles causes appartiendrait au passé avec notre réforme fiscale. Le pays cesserait-t-il de soutenir ses églises, hôpitaux, musées et troupes de théâtre si la déduction était supprimée?

Nous ne le pensons pas. Mais nous devons également être clairs sur le fait que les incitations ont de l'importance – le système fiscal actuel, avec des taux d'imposition marginaux élevés et des déductions implique des incitations trop importantes pour certaines contributions. L'effet immédiat de notre réforme pourrait être un léger déclin des donations. Plus tard, lorsque l'économie croîtrait davantage sous l'impulsion des incitations améliorées pour l'activité productive, les dons reprendraient et dépasseraient vraisemblablement les niveaux actuels.

En 1991, les contributions totales en espèces aux œuvres de bienfaisance étaient de 117 milliards de dollars, dont seulement 61 milliards ont été déduits sur les déclarations d'impôts personnelles. Pratiquement la moitié des contributions n'ont donc pas été déduites des impôts. Nous pouvons considérer en toute confiance que les 56 milliards qui sont contribués actuellement sans avantage fiscal particulier continueraient à l'être. De plus, la majeure partie des contributions proviennent de contribuables des tranches d'imposition inférieures – seuls 28 milliards de contributions ont été déduits en 1991 par des familles avec des revenus imposables de plus de 75.000 dollars. En rapport avec cela, il est important de comprendre que bien plus de la moitié de toutes les contributions en espèces vont aux églises.

Les églises n'ont rien à craindre de notre réforme fiscale et auraient beaucoup à gagner, comme la plupart des gens et des institutions, aux meilleures conditions économiques que notre réforme amènerait. Malgré leur position dominante dans les donations, les églises ne sont pas à la tête des opposants d'une réforme fiscale mettant fin aux déductions; ce sont les institutions au service de l'élite économique et sociale – universités, symphonies, opéras, ballets, musées – qui protestent le plus. Aucun argument convaincant n'a jamais été présenté montrant pourquoi ces organismes nobles devraient être financés par quiconque d'autre que leurs clients. Un regard sur leur public suffit pour montrer qu'il est pervers d'imposer l'Américain moyen pour subventionner ces institutions d'élite. Or accorder des déductions fiscales pour les dons constitue précisément un tel subside.

Notre réforme fiscale serait une aubaine énorme pour l'élite économique dès le départ. Après tout, ceux avec des salaires élevés profiteraient directement et immédiatement de la réduction du taux d'imposition de 39,6% à 19%. Ceux avec des revenus professionnels qui ne sont que légèrement imposés bénéficieraient de façon moins directe, par le fait que leurs activités économiques sont actuellement détournées vers les moyens qu'ils ont adoptés pour éviter les impôts. Libres des distorsions que cela implique, ils pourraient très bien s'en sortir mieux tout en payant

davantage d'impôts. Pour les deux groupes, la suppression des déductions fiscales pour leurs activités culturelles favorites semble un prix raisonnable à payer. Avec des revenus après-impôts nettement plus élevés parmi leurs clients et donateurs, les universités et les autres institutions que nous avons mentionnées pourraient compenser une partie ou peut-être même l'intégralité de ce qu'elles perdraient avec la suppression des déductions.

Les baisses d'impôts importantes de 1981 et 1986 avaient réduit le taux d'imposition marginal de la tranche supérieure de 70% à 50% puis à 28%. En conséquence, le coût des donations pour cette tranche est passé de 33 cents par dollar à 50 cents par dollar puis à 72 cents par dollar. Malgré ces réductions importantes des incitations pour les riches à faire des dons, les contributions aux œuvres de bienfaisance ont fortement augmenté (voir le tableau 4.2). Ainsi, ceci nous fournit une indication solide du fait que comme nous le prévoyons, les contributions ne vont pas chuter avec la diminution des incitations fiscales.

Tableau 4.2

Contributions totales aux œuvres de bienfaisance et montants déduits

Année	Donations totales (en milliards de dollars)	Déductions fiscales (en milliards de dollars)
1979	43	24
1980	49	26
1981	55	31
1982	59	33
1983	63	38
1984	69	42
1985	73	48
1986	84	54
1987	90	50
1988	98	51
1989	107	55
1990	112	57
1991	117	61
1992	122	non disponible
1993	126	non disponible

Le déficit fédéral

Le déficit fédéral est l'un des problèmes les plus visibles de l'économie américaine. En 1993, l'État a dépensé environ 255 milliards de plus que ses recettes. La même chose risque probablement de se produire ces prochaines années. L'État fédéral se dirige-t-il vers la faillite? Est-il indispensable de lever des recettes fiscales supplémentaires dans le futur proche afin de pallier ce déficit? La flat tax serait-elle un meilleur moyen que le système actuel pour y parvenir?

À moins d'un miracle, l'État fédéral continuera à être dans les chiffres rouges pour le reste des années 1990. L'expérience des deux décennies passées montre que l'État fédéral est inévitablement en déficit. Si le déficit montrait des signes d'amenuisement, les politiciens se dépêcheraient de proposer des baisses d'impôts et des augmentations de dépenses qui feraient revenir le déficit à son niveau élevé habituel. Puisque tant les taux d'imposition que le niveau de dépenses dépendent du contexte économique et politique, aucun changement du système fiscal ne pourrait faire varier de façon permanente le déficit. Néanmoins, la flat tax pourrait changer ce contexte de deux façons. Premièrement, la flat tax ferait baisser les taux d'intérêts. Avec notre proposition de disposition transitoire, la dette publique bénéficierait immédiatement des taux d'intérêt plus faibles qui accompagneraient automatiquement une réforme qui transforme les taux d'intérêts en taux d'intérêts après impôts. Deuxièmement, la flat tax stimulerait la croissance économique. Puisque la croissance augmente les recettes plus rapidement que les dépenses, cela aiderait également à réduire le déficit, ou à baisser les impôts, ou à augmenter les dépenses.

Si nous avons raison sur le fait qu'un déficit chronique est le résultat inévitable de l'équilibre politique, l'effet de taux d'imposition plus élevés serait davantage de dépenses, et non moins de déficit, que ce soit sous le système actuel ou avec une flat tax. Seul un changement constitutionnel dans le système d'impôts et de dépenses pourrait altérer cet équilibre politique, non un passage à la flat tax.

Vivre dans un monde à 19%

Comment serait-ce de vivre dans un monde avec une flat tax à 19%? Le changement le plus important serait que nous passerions plus de temps à penser à la production de biens et services et à l'amélioration de la productivité au lieu d'être obsédés par l'exploitation d'opportunités fiscalement avantageuses. Avec des taux d'imposition marginaux de 40% pour la

tranche supérieure, beaucoup de contribuables à haut revenu considèrent qu'ils ne peuvent se permettre de ne révéler aucun revenu significatif à l'IRS. Ils investissent beaucoup d'efforts à réduire leur revenu imposable et dévier leurs revenus vers des destinations exemptes d'impôts. À 40 cents par dollar, la malhonnêteté est rentable. À 19%, la plupart d'entre eux y renonceraient: la fraude et l'évitement fiscaux seraient bien moins avantageux à 19% qu'à 40%. Inversement, pouvoir conserver 81 cents de chaque dollar de revenu supplémentaire serait une forte motivation pour produire autant que possible. Avec des impôts ne prenant pas plus de 19 cents de chaque dollar additionnel quel que soit le niveau de revenu, la plupart des gens se livreraient aux activités économiques qui ont le rendement le plus élevé et leur apportent la plus grande satisfaction, plutôt qu'à celles qui minimisent leur revenu imposable.

Pensons aux décisions quotidiennes que la plupart des gens prennent sous l'effet d'une structure d'imposition à taux fortement progressifs. Des places pour des matchs de baseball, des cartes de membres de clubs, des voyages d'affaires, des voitures de fonction et toute une série d'autres dépenses d'entreprises leur coûteraient 81 cents de revenu après impôts avec la flat tax, au lieu des 60 cents actuels. Les entreprises devraient se montrer moins dépensières avec les déductions moins avantageuses et les revenus plus importants que permettrait un taux de 19%.

Ceux qui pensent que la vie s'arrêterait avec la perte des déductions des intérêts et des contributions aux œuvres de bienfaisance doivent prendre en considération la façon dont leur vie changerait positivement dès l'entrée en vigueur de la flat tax. Ils licencieraient leurs juristes et comptables et chercheraient plutôt de l'information sur de bons investissements économiques. Et, peut-être le plus important pour l'employé américain ordinaire, dans ce monde à 19%, le cauchemar annuel de la déclaration fiscale disparaîtrait. Tant le formulaire 1 que le formulaire 2 seraient remplis en quelques minutes, sur la base d'informations que tout le monde conserve déjà de toute façon.

5. Questions et réponses à propos de la flat tax

Nous avons présenté la flat tax et répondu à des questions à son propos dans des émissions de radio, devant des audiences composées tant de profanes que de professionnels, devant des comités du Congrès et dans des interviews avec la presse. Dans ce chapitre, nous avons rassemblé les questions les plus fréquemment posées avec nos réponses. Nous espérons que vous y trouverez des réponses à toutes les questions que vous pourriez vous poser sur la flat tax.

Déductions

Que deviendrait la déduction des contributions aux œuvres de bienfaisance?

Aucune déduction de contribution aux œuvres de bienfaisance ne serait permise avec la flat tax. Nous ne croyons pas que les incitations fiscales actuelles soient la raison principale pour laquelle les particuliers, les très riches mis à part, contribuent aux organisations communautaires, religieuses ou autres. Pratiquement la moitié de toutes les contributions sont le fait de personnes qui choisissent la déduction standard et ne bénéficient par conséquent pas d'une déduction particulière pour les contributions aux œuvres de bienfaisance. Cependant, le code fiscal permet des dons déductibles de propriétés montées en valeur, telles que des actions ou des œuvres d'art, permettant ainsi à des contribuables riches de payer peu ou aucun impôt. Au final, vous, le contribuable moyen, gagnerez plus en mettant fin aux possibilités d'évitement fiscal des riches que ce que vous perdriez avec la suppression des déductions pour vos propres contributions. Rappelons-nous que la valeur d'une déduction dépend de la tranche d'imposition: si vous êtes dans celle à 15%, votre gain est de moins d'un tiers de celui de quelqu'un qui se trouve dans celle à 39,6%. Il semble peu opportun de subventionner des organisations dont le succès dans l'obtention de fonds dépend de la déductibilité des dons plutôt que du mérite intrinsèque de leurs activités.

Mais n'y a-t-il pas de nombreuses activités méritantes qui disparaîtraient si les contributions aux œuvres de bienfaisance n'étaient plus déductibles?

La réponse est non. Rappelons-nous que le taux de la tranche d'imposition supérieure a été réduit de 70% en 1980 à 28% en 1986, avant d'être remonté à 31% depuis l'année fiscale 1991. Durant les années 1980,

les dons individuels ont crû à un taux annuel composé de 5,2%, malgré le fait que les gains de la déduction des contributions ont baissé d'une économie de 70 cents par dollar à une économie de pas plus de 28 cents. En comparaison avec les années 1980, les dons personnels ont augmenté à un taux annuel composé bien plus faible de 3,1% entre 1955 et 1980, une période de taux d'imposition marginaux bien plus élevés. En termes réels, en dollars constants de 1990 (ajustés pour l'inflation), les dons personnels ont augmenté de 64,7 milliards de dollars en 1980 à 102 milliards de dollars en 1989. Un progrès économique fort et soutenu, qui a augmenté le revenu réel de l'Américain moyen, a été le facteur le plus important dans la hausse importante des dons, bien plus important que toute baisse d'impôts. En effet, la hausse réelle de 57,7% du total des dons personnels dans les années 1980 a été bien supérieure à la croissance réelle de 32,8% des dépenses de consommation. Les années 1980, une période de taux d'imposition en baisse, ont donc été davantage une période de générosité que de cupidité.

Qu'arriverait-il au secteur de la restauration?

Les repas d'affaires pris dans les restaurants seraient entièrement déductibles en tant que frais professionnels sous la flat tax, une amélioration par rapport à la situation actuelle où ils ne le sont qu'à 50%. Des taux d'imposition plus faibles, au contraire, réduiraient l'incitation pour les entreprises à dépenser leur argent en restaurants. L'effet net sur le secteur de la restauration serait probablement nul.

Le système fiscal ne devrait-il pas procurer des allégements fiscaux pour les familles avec des frais médicaux élevés?

Pratiquement toute la population américaine est désormais couverte pour ses frais médicaux par une assurance, par Medicare, ou par l'assistance sociale. La déduction pour frais médicaux sous l'actuel régime de l'impôt sur le revenu des particuliers est une source de nombreux abus, tels que la déduction de piscines et autres aménagements de sa maison qui ne sont possibles que pour les riches. Rappelons-nous que plus le taux d'imposition marginal est élevé, plus l'avantage fiscal d'une déduction est grand. Pratiquement la moitié des contribuables, qui représentent la moitié inférieure de la distribution des revenus, choisissent la déduction standard et ne profitent guère de cette déduction. Peu de familles souffriraient de sa suppression, et la grande majorité gagnerait au comblement de cette source d'abus.

La publication de l'IRS «Statistics of Income» nous apprend que seuls 5,5 millions des 113,8 millions de déclarations de 1992 incluaient une déduction pour frais médicaux et dentaires, pour un montant total de 25,5

milliards de dollars. Les 5% les plus riches de ces 5,5 millions de déclarations représentaient plus de 10% du montant de ces déductions, ce qui implique que plus vous êtes riches, plus le subside fiscal que vous recevez est grand – ce qui est certainement absurde.

Qu'en serait-il des pensions alimentaires?

Avec la flat tax, l'époux qui paye une pension alimentaire ne pourrait pas la déduire et devrait donc payer l'impôt dessus. L'époux qui la reçoit n'aurait pas d'impôts supplémentaires à payer. Ceci serait tout aussi équitable que le système actuel mais supprimerait la possibilité de profiter de différences entre les taux d'imposition des deux sexes.

Pourquoi n'y aurait-il pas de déduction des frais de déménagement avec la flat tax?

Les frais de déménagement ne sont qu'un parmi des centaines de coûts subis par les contribuables afin de gagner leur revenu. Il n'est pas cohérent de permettre la déduction des frais de déménagement alors que les frais supplémentaires des pendulaires, les achats de vêtements professionnels et d'autres frais liés au travail ne peuvent pas être déduits. De nombreux déménagements ont lieu pour des raisons autres que de gagner un meilleur revenu et ne devraient donc pas échapper à l'impôt. La déduction des frais de déménagement est une disposition parmi de nombreuses autres dont abuse une petite minorité de contribuables au détriment de la grande majorité. Elle devrait être supprimée. La suppression de chaque avantage fiscal élargit l'assiette fiscale et permet donc des taux plus faibles tout en prélevant suffisamment de recettes fiscales pour le bon fonctionnement de l'État.

En tant que salarié, comment seraient traités fiscalement mes frais professionnels non-remboursés? Il n'y a rien de prévu pour les déduire sur le formulaire de l'impôt sur les revenus salariaux.

La déduction des prétendus frais professionnels des salariés est une lacune majeure du système fiscal actuel, car elle consiste à subventionner des voyages estivaux pour les enseignants, des voyages à des conventions, et d'autres activités pour lesquelles des incitations particulières ne sont pas appropriées. Les véritables frais professionnels devraient être supportés par les employeurs, auquel cas ils seraient déductibles sur le formulaire de l'impôt sur les revenus professionnels.

Les États et les administrations locales ne vont-ils pas être limités dans leur capacité à imposer leurs résidents si la déduction fédérale des impôts du niveau des États et du niveau local est supprimée?

Qui profite de cette déduction? Principalement les contribuables aisés. Dans l'ensemble, un peu moins de 32 millions des déclarations de 1992, environ 28%, ont profité de cette déduction. Parmi celles-ci, les 22% de contribuables les plus riches, ceux avec des revenus bruts ajustés de plus de 75.000 dollars, ont profité de la moitié des 159 milliards ainsi déduits. Ainsi, à peine plus de 6% de tous les contribuables ont revendiqué 80 milliards de dollars, soit environ la moitié, des déductions pour impôts du niveau des États et locaux. Cette déduction représente un avantage énorme pour les Américains les plus riches et pour les États où les riches vivent en nombre disproportionné, tels que New York, le Connecticut et la Californie, au détriment du Dakota du Nord, de l'Alabama et du Tennessee.

De plus, la loi actuelle est déjà moins généreuse qu'elle ne l'était il y a dix ans. Les impôts sur les ventes, qui étaient déductibles jusqu'en 1986, ne le sont plus depuis. Les États et les administrations locales ne se sont pas effondrés lorsque cette déduction fut supprimée. En outre, les éléments éligibles pour les déductions détaillées ne peuvent plus être entièrement déduits pour les revenus supérieurs à 108.450 dollars (couple marié, déclaration commune). Le formulaire 1040 inclut 10 lignes où vous êtes censés calculer et soustraire les «déductions détaillées excédentaires». Vous devez alors multiplier par 80% la plupart de vos déductions détaillées, soustraire 108.450 dollars (couple marié, déclaration commune), multiplier la différence par 3%, prendre le plus petit montant entre la ligne 4 et la ligne 8, soustraire ce montant du total des déductions détaillées, et indiquer le solde à l'annexe A. Le Congrès ayant un appétit insatiable de recettes fiscales, nous pouvons nous attendre à ce qu'il limite encore davantage les déductions détaillées pour les impôts du niveau des États et locaux, s'il ne les supprime complètement. Avec la flat tax, ceux qui perdraient cet avantage gagneraient aux incitations de taux plus faibles.

Qu'en serait-il de la déduction des intérêts?

La flat tax mettrait fin à la déduction de tous les intérêts. (Voir la question suivante pour ce qui est des intérêts hypothécaires en particulier.) Jusqu'en 1986, les intérêts des cartes de crédit et des comptes clients étaient déductibles. En 1993, seuls les intérêts hypothécaires du domicile étaient déductibles, jusqu'au maximum d'un million de dollars. En 1992, moins de 0,1% de toutes les déclarations profitaient de ce maximum. Dans l'ensemble, 14 millions de déclarations (soit 12% d'entre elles) avec

des revenus bruts ajustés de plus de 50.000 dollars ont revendiqué 68% de toutes les déductions des intérêts. Environ 88% des contribuables ne profitent pas du tout ou très peu de ces déductions. Souvenons-nous que plus la tranche d'imposition est haute, plus l'avantage fiscal est important. Le nombre d'intérêts non-déductibles listés au formulaire 1040 a régulièrement augmenté ces dernières années.

La flat tax changerait le traitement fiscal des intérêts pour les entreprises et les particuliers. Tous les intérêts deviendraient des intérêts après impôts. Les intérêts payés ne seraient plus déductibles par les entreprises, et les intérêts reçus ne seraient plus imposés au niveau des particuliers. Le niveau des taux d'intérêts de l'économie baisserait du niveau élevé des obligations d'entreprises, imposables, au niveau plus faible des obligations municipales, exemptes d'impôts. Les contribuables qui perdraient la déductibilité des intérêts bénéficieraient de taux d'intérêts plus faibles dans l'ensemble.

Immobilier

Qu'arriverait-il au marché immobilier en conséquence de la suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires?

La flat tax supprimerait la déductibilité de tous les intérêts, pas seulement celle des intérêts hypothécaires. Elle ne discriminerait pas contre l'immobilier. Cependant, les améliorations dans l'imposition de l'investissement des entreprises auraient tendance à pousser les investissements en dehors de l'immobilier, vers les bâtiments, les équipements et d'autres investissements d'entreprises, ce qui pourrait avoir pour effet de réduire temporairement la valeur des biens immobiliers. L'effet ne serait que de quelques pourcents et ne durerait que pendant le boom de l'investissement que le nouveau système fiscal amènerait. À long terme, les perspectives pour les prix des biens immobiliers seraient améliorées avec la croissance de l'ensemble de l'activité économique en réaction au nouveau système fiscal.

Actuellement, je ne peux payer ma maison que grâce à l'économie d'impôt importante due à la déduction des intérêts hypothécaires. Ne serais-je pas obligé de vendre ma maison si je ne peux plus profiter de cette déduction?

Les suppressions parallèles de la déduction des intérêts du côté des emprunteurs et de leur imposition du côté des prêteurs amèneraient des taux d'intérêts plus faibles. Des taux d'intérêts plus faibles réduiraient la charge mensuelle des intérêts hypothécaires, ce qui compenserait la perte

de leur déduction. Seuls les contribuables les plus riches pourraient perdre à la suppression de la déductibilité des intérêts hypothécaires, mais ils seraient gagnants du côté des taux plus faibles. Une mesure transitoire permettrait aux propriétaires actuels de déduire 90% du montant de leurs intérêts hypothécaires jusqu'à ce qu'ils aient renégocié leurs prêts au nouveau taux plus faible.

Pourquoi ne devrions-nous pas imposer les gains en capital issus de la vente d'une maison?

De tels gains en capital sont déjà rarement imposés sous le système actuel à cause de la disposition de refinancement, l'abattement de 125.000 dollars de gains en capital pour les propriétaires âgés de plus de 55 ans et l'augmentation de la base des gains en capital au moment de l'héritage. Nous croyons que dans notre système fédéral, l'imposition de l'immobilier doit relever des administrations locales. Les impôts fonciers locaux prennent déjà une partie de la valeur des services d'une maison.

Je possède un immeuble HLM, pour lequel je reçois un crédit immobilier pour les personnes à faible revenu. Si vous me prenez ce crédit, qu'arrivera-t-il aux pauvres qui habitent dans les HLM?

Comme tous les crédits du système fiscal actuel, tels que les crédits d'emploi pour les employeurs qui engagent des personnes issues de certains groupes particuliers, les crédits pour l'alcool utilisé en tant que carburant, les crédits pour la recherche, les crédits pour l'accès des personnes handicapées, les crédits pour une meilleure extraction du pétrole, les crédits pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables, et le crédit pour véhicule électrique homologué, le crédit pour les HLM disparaîtrait avec la flat tax. Tous ces crédits impliquent des distorsions de l'économie et réduisent l'assiette fiscale, impliquant ainsi des taux d'imposition plus élevés pour tout le monde. Ces crédits fiscaux détournent l'argent des contribuables vers des projets élaborés qui sont à la marge ou en dessous de la marge de l'efficacité économique. Il serait bien plus efficace pour l'État de subventionner ces activités directement, plutôt qu'indirectement en passant par le code fiscal.

Les pauvres ne devraient pas nécessairement en sortir perdants; l'État pourrait leur donner directement des espèces ou des bons pour qu'ils trouvent un logement sur le marché.

Le système fiscal n'est pas le bon endroit pour entreprendre de l'ingénierie sociale. Les avantages et les coûts des programmes sociaux sont le sujet de débats publics ouverts pendant le processus annuel d'affectation des ressources au Congrès, durant lequel ses membres votent sur chaque

dépense. De tels programmes ne devraient pas être cachés dans le système fiscal. Notre système actuel compliqué et coûteux est en partie le résultat de telles tentatives, alors qu'un système fiscal devrait simplement servir à obtenir des recettes fiscales.

Votre plan supprime les incitations fiscales actuellement offertes pour la préservation des bâtiments historiques; cela ne risque-t-il pas d'accélérer la destruction de nombreux immeubles qui font partie de notre patrimoine national et qui devraient être préservés pour les générations futures?

Pour chaque immeuble historique véritablement important sauvé par les incitations fiscales, des dizaines ou peut-être même des centaines d'immeubles qui ne sont pas importants ou que leur propriétaire aurait conservé de toute façon sont subventionnés également. Les incitations fiscales sont une façon très inefficace de préserver les bâtiments historiques – leur effet principal est de créer un abri fiscal supplémentaire. L'affectation directe de fonds publics pour préserver certains bâtiments spécifiques serait une politique sociale bien meilleure pour la préservation des immeubles historiques.

La flat tax n'encourage-t-elle pas la spéculation immobilière en permettant une déduction complète des achats de terrain dès la première année?

Les vendeurs de terrains doivent inclure le produit de la vente dans leur revenu imposable; ceci compense la déduction accordée à l'acheteur. Les prix des terrains résidentiels inexploités pourraient augmenter un peu, mais avec un impôt au taux de 19%, l'effet devrait être faible. Les transactions de terrain seraient incluses dans la flat tax, vu qu'il est difficile de séparer la valeur du terrain de la valeur d'un immeuble construit dessus.

Relations entre les différents niveaux de l'État

Comment les administrations locales seraient-elles touchées par le changement dans l'imposition des obligations?

Sous le système actuel, les administrations locales tirent un petit avantage du statut exonéré d'impôts de leurs obligations alors que les obligations concurrentes sont imposables. Puisqu'ils peuvent emprunter à des taux artificiellement faibles, les États et les administrations locales ont emprunté des milliards, pas toujours à des fins publiques légitimes. De nombreuses obligations financent des activités discutables, comme le prouve le refus des législateurs des États de voter pour des impôts plus élevés. Des emprunts excessifs des États et des administrations locales

détournent en outre des ressources d'usages plus productifs dans les entreprises.

Avec la flat tax, les obligations municipales resteraient exemptes d'impôts, mais toutes les autres obligations rapporteraient également des intérêts exempts d'impôts puisque les revenus professionnels seraient imposés à la source. Les obligations des entreprises seraient mises sur un pied d'égalité avec les obligations municipales. L'impact immédiat serait une baisse des coûts d'emprunt des autres emprunteurs aux niveaux payés par les administrations locales. Pendant le boom de l'investissement qui s'ensuivrait, les taux d'intérêts augmenteraient et les coûts de tous les emprunts augmenteraient progressivement. L'effet légèrement négatif sur les administrations locales serait limité à quelques années et ne serait pas important. À long terme, les administrations locales ne feraient pas face à des taux d'intérêts plus élevés et profiteraient de nombreuses autres façons de la meilleure performance de l'économie américaine. Après tout, rien ne vaut une communauté prospère.

Qu'en serait-il des autres impôts tels que les impôts des États et des comtés, les accises et les impôts sur les ventes?

Bien que nous préférions que les autres niveaux de l'État passent également à des impôts fondés sur les mêmes principes que la flat tax, nous avons limité notre proposition au niveau fédéral. La seule implication importante de notre proposition pour les autres impôts est la suppression de la déduction des impôts fonciers et des impôts sur le revenu du niveau des États et du niveau local (la déduction des impôts locaux et des impôts des États sur les ventes a déjà été supprimée en 1987). Cette déduction favorise principalement les riches; à peine plus de 6% des contribuables, ceux avec des revenus bruts ajustés de plus de 75.000 dollars bénéficient de la moitié du total de ces déductions. Mais ces mêmes contribuables bénéficieraient de taux d'imposition plus faibles avec la flat tax. Rappelons-nous qu'à chaque fois qu'une déduction est supprimée, l'assiette fiscale est élargie. Plus l'assiette fiscale est grande, plus le taux d'imposition peut être faible. La suppression de la déduction améliorerait également l'efficacité en réduisant l'incitation à faire passer l'activité économique par les États et les administrations locales afin de profiter d'un avantage fiscal.

Comment la flat tax affecterait-elle les impôts sur le revenu des États lorsque ceux-ci sont liés aux déclarations d'impôts du système fédéral?

Puisque la flat tax rapporterait approximativement les mêmes recettes que le système fiscal actuel, un État qui conserverait un tel lien continuerait également à obtenir environ les mêmes recettes.

Comment la flat tax traite-t-elle l'État? Les activités des États et des administrations locales seraient-elles imposées? L'État fédéral s'imposerait-t-il lui-même?

Les États et les administrations locales ne paieraient pas d'impôts eux-mêmes, mais leurs employés paieraient l'impôt sur les revenus salariaux. La même chose vaudrait pour l'État fédéral.

L'impôt sur les revenus salariaux

L'actuel impôt sur le revenu n'impose pas les avantages en nature. Votre flat tax ne les imposerait pas non plus, mais elle ne permettrait pas à mon employeur de les déduire. Qu'adviendrait-il de mes avantages en nature avec la flat tax?

Les avantages en nature sont apparus durant la Seconde Guerre mondiale alors que les employeurs cherchaient des façons de payer davantage leurs employés malgré les strictes réglementations de guerre. Durant ces cinquante dernières années, les employés se sont souvent battus pour de meilleurs avantages en nature plutôt que pour des salaires plus élevés en raison du statut exonéré d'impôts des avantages en nature. Actuellement, les avantages en nature constituent un composant très important de la rémunération des employés, et votre employeur ne supprimerait pas vos avantages en nature sans vous compenser d'une autre façon.

Les avantages en nature sont l'une des causes principales du rétrécissement de l'assiette fiscale. Il est important d'inclure leur valeur dans l'assiette fiscale; autrement, les taux d'imposition, appliqués à une assiette fiscale plus réduite, devraient rester inutilement élevés. La flat tax supprimerait la distorsion en faveur des avantages en nature due à leur déductibilité par les employeurs, qui reçoivent ainsi un subside qui peut être transmis à leurs employés. La meilleure option pour réagir au changement, que votre employeur choisirait certainement, serait de vous offrir un meilleur salaire en échange de moins d'avantages en nature. Vous pourriez alors utiliser cet argent supplémentaire pour acheter n'importe quelle combinaison de biens ou services que vous auriez pu obtenir en tant qu'avantages en nature, ou l'utiliser pour d'autres dépenses de votre choix, telles que voyages, immobilier, éducation, etc.

Ma fille adolescente a pris un emploi à temps partiel et gagnera environ 3000 dollars cette année. Pourrait-elle utiliser l'abattement personnel de 9500 dollars pour éviter de payer l'impôt? Perdrais-je mon abattement pour personne à charge de 4500 dollars pour elle?

Tous les contribuables auraient droit à l'abattement personnel, y compris votre fille. Vous conserveriez l'abattement pour personne à charge pour autant que vous financiez plus de la moitié de son entretien.

Je suis citoyen Américain et je profite actuellement d'un abattement de 70.000 dollars sur mes revenus gagnés à l'étranger. Comment ce type de revenus serait-il traité avec la flat tax?

Tous les revenus d'un travail effectué à l'étranger, ou d'entreprises situées à l'étranger, seraient imposés dans le pays où ils ont été gagnés. La flat tax ne s'appliquerait qu'aux opérations domestiques de toutes les entreprises, indépendamment de leur propriétaire. La flat tax ne s'appliquerait pas aux revenus des Américains à l'étranger.

La flat tax supprimerait le crédit pour l'entretien des enfants et des personnes à charge. Cela ne forcerait-il pas les gens à rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants et personnes âgées à charge, augmentant ainsi leur dépendance de l'aide sociale, réduisant leur participation à la force de travail et coûtant à l'État plus d'argent qu'il n'en économiserait par cette suppression?

Comme bon nombre des dispositions spéciales compliquées du système fiscal actuel, le crédit pour l'entretien des enfants ne permet pas de concentrer son action sur des besoins sociaux spécifiques. Il réduit potentiellement les impôts d'une part importante des contribuables – les familles avec les deux parents qui travaillent et ont un ou plusieurs enfants. Il est disponible à tous les niveaux de revenus. En 1993, par exemple, même les très riches pouvaient réclamer un crédit de 480 dollars, bien que certains contribuables assujettis à l'impôt minimum alternatif n'avaient pas droit au crédit complet. Des taux plus élevés sont nécessaires pour compenser cette réduction du montant d'impôts. Des caractéristiques telles que le crédit pour l'entretien des enfants sont contraires à la philosophie de la flat tax, qui favorise une assiette fiscale aussi large que possible avec un taux aussi faible que possible. Nous croyons que les problèmes particuliers de l'aide aux familles avec des enfants à charge ou d'autres responsabilités devraient être traités spécifiquement par le système d'aide sociale, et non par l'arrosage du système fiscal. La flat tax fournirait suffisamment de recettes pour un programme social généreux.

Ne serait-il pas inéquitable de commencer à imposer les indemnisations des employés et l'assurance maladie ou accidents?

Les indemnisations des employés représentent de l'argent qu'un travailleur reçoit lorsqu'il subit une incapacité de travail. Puisque le salaire lui-même aurait été imposé, il est logique que l'indemnité qui le remplace le soit également. La non-imposition des indemnisations des employés crée une incitation inappropriée pour les travailleurs à rester sans travailler après une période d'incapacité.

Pourquoi la flat tax supprimerait-elle les exemptions spéciales pour les non-voyants et les personnes âgées? Pourquoi voudriez-vous imposer davantage ces deux groupes particulièrement défavorisés de notre société?

De nombreuses personnes âgées et certaines personnes non-voyantes s'en sortent très bien financièrement. Fournir une exemption spéciale à chacune d'entre elles augmente de façon inappropriée le taux d'imposition de tout le monde. La voie vers une assiette fiscale limitée et des taux d'imposition élevés commence toujours avec quelques petites niches. Il vaut bien mieux, et il serait préférable, tant pour aboutir à une économie plus efficace que pour avoir un système fiscal simple, d'utiliser pour aider ces personnes la Sécurité sociale et d'autres programmes sociaux, qui fournissent de toute façon la plus grande part des revenus de nombreuses personnes âgées, ainsi que d'autres organisations publiques ou privées d'assistance aux non-voyants.

Une partie de mon salaire est payée sous forme de stock-options. Comment seraient-elles imposées?

La valeur de marché complète des options serait à inclure dans votre revenu l'année où vous les recevriez, que vous les exerciez ou non.

L'impôt sur les revenus professionnels

Que deviendraient les déductions des amortissements non-utilisés des investissements en capital du système précédent?

Il est important de garder à l'esprit que ceci n'est pas une question de politique fiscale mais relève plutôt de la transition du système fiscal coûteux et compliqué actuel vers une flat tax simple et efficace. Le premier point à relever est que des taux d'imposition bien plus faibles rendraient ces déductions bien moins importantes qu'elles ne le sont actuellement. Du point de vue de l'économie dans son ensemble, les impôts moindres sur les revenus du capital avec la flat tax compenseraient le déclin de la valeur des

déductions grâce aux taux d'imposition plus faibles. Du point de vue de chaque entreprise, une déduction complète des nouveaux investissements dès la première année serait plus intéressante que celle des amortissements sur plusieurs années.

Cependant, certaines entreprises ne prévoient peut-être pas de faire de nouveaux investissements dans le futur immédiat, et perdraient si leurs amortissements prévus cessaient d'être déductibles. Combien d'argent est en jeu? En 1992, les déductions totales des amortissements pour les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés s'élevaient à 597 milliards de dollars. Au taux de 35% de l'impôt sur les sociétés, et à un taux moyen similaire pour les récipiendaires individuels de la plus grande part du revenu des sociétés, ces déductions valaient 209 milliards de dollars. Si le Congrès choisissait d'honorer les amortissements non-utilisés des investissements antérieurs à la réforme, cela enlèverait 597 milliards de l'assiette fiscale de 1995. Cela nécessiterait une augmentation du taux d'imposition de la flat tax de 19% à 20,1%. Mais ce taux légèrement plus élevé ne serait que temporaire, ne durant pas plus de cinq ans, le temps que les amortissements soient payés. Le taux redescendrait ensuite à 19%.

Une autre approche, qui ne nécessiterait pas une hausse temporaire du taux d'imposition, consisterait à laisser les entreprises choisir de conserver la déduction des amortissements, mais à limiter alors leur déduction des nouveaux investissements à par exemple seulement la moitié de leur prix d'achat. Elles pourraient déduire la moitié restante dès qu'elles renonceraient à profiter des anciens amortissements. Chaque entreprise pourrait choisir l'option la plus avantageuse pour elle.

Je suis VRP, je reçois des commissions et paie mes propres frais de voyage. Je ne reçois pas de salaire. Comment devrais-je déclarer mes revenus avec la flat tax?

Tous les indépendants devraient remplir le formulaire 2, celui de l'impôt sur les revenus professionnels, où ils déduiraient leurs frais de voyages et leurs autres frais professionnels. Pour profiter de l'abattement personnel, vous pourriez vous payer à vous-même un salaire d'au moins 16.500 dollars si vous êtes mariée, et déclarer ce montant, avec les revenus de votre mari, au formulaire 1, celui de l'impôt sur les revenus salariaux. Vous pourriez ainsi à la fois déduire vos frais professionnels légitimes et profiter de l'abattement personnel. Vous devriez tenir une comptabilité pour documenter votre revenu et vos frais.

Vous affirmez que le système actuel impose le revenu deux fois. Mais un revenu n'est-il pas un revenu, quelle que soit sa source?

Le revenu représente des ressources acquises par un individu. Seules les personnes ont des revenus. Le revenu d'une société n'est que le revenu de ses propriétaires, les actionnaires. Le système actuel impose le même revenu deux fois, une fois lorsque la société l'obtient et une deuxième fois lorsqu'il est payé en tant que dividendes aux actionnaires. Le taux d'imposition combiné sur ce flux de revenu unique, 35% sur la société et jusqu'à 39,6% sur les dividendes reçus par les particuliers, peut aller jusqu'à 60%. Cela sans tenir compte des impôts supplémentaires des États. La double imposition s'apparente à une confiscation, en violation de toute conception de l'équité.

Qu'en serait-il des gains en capital? Vous supprimeriez l'imposition des gains en capital sur la vente d'actifs financiers, en affirmant que cela s'apparente aussi à une double imposition. Mais la suppression de l'imposition des gains en capital ne va-t-elle pas constituer un cadeau fiscal pour les entreprises et les riches?

Tout d'abord, les gains en capital seraient imposés avec la flat tax. Les gains en capital sur la vente de propriété commerciale – des bureaux, un immeuble résidentiel ou une maison achetée à des fins d'investissement – seraient imposés par l'impôt sur les revenus professionnels, qui traite le produit de la vente d'équipements et de bâtiments comme des revenus imposables. Les gains en capital sur les actions, les obligations et d'autres instruments financiers sont un sujet séparé; ils surviennent par la capitalisation d'un revenu après impôts. Lorsque les revenus d'une entreprise croissent, la valeur d'une action croît également, car une action représente un droit sur les revenus après impôts de la société. Rappelons-nous que tous les revenus professionnels sont pleinement imposés au taux de 19%. Un autre impôt sur l'appréciation des actions s'apparenterait à un deuxième impôt sur un même flux de revenu. Autrement dit, la valeur d'une action augmente lorsque les investisseurs ont de bonnes raisons de croire que les revenus non-distribués, qui permettent à une entreprise de croître, augmentent de façon significative la probabilité de revenus futurs plus importants.

Pour ce qui est de la propriété résidentielle, les gains en capital sur les maisons habitées par leurs propriétaires proviennent de la capitalisation des valeurs locatives, qui sont lourdement imposées par les États et les administrations locales; à nouveau, ce serait une double imposition pour l'État fédéral d'imposer également les gains en capital. Enfin, il faut bien voir qu'une grande partie des gains en capital sur les maisons habitées par leurs propriétaires sont simplement de l'inflation, tout particulièrement pour

les maisons qui ont un même propriétaire depuis longtemps. Si un impôt complet et effectif sur de tels gains en capital était mis en place sous la loi actuelle, de nombreux propriétaires devraient en réalité payer un impôt sur leur prix d'achat original, ce qui équivaudrait à une confiscation de capital, puisque le code fiscal ne prévoit pas d'indexation des prix d'achat et de vente des actifs à l'inflation.

Comment les pertes fiscales pour les particuliers et les entreprises seraient-elles traitées?

Rappelons-nous que les indépendants devraient remplir la déclaration pour les revenus professionnels tout comme les grosses sociétés. Les pertes professionnelles pourraient être reportées sans limite en compensation des profits futurs (en supposant que votre banque ou famille riche continueraient à vous prêter de l'argent). Il n'y aurait pas de «perte fiscale» avec l'impôt sur les revenus salariaux. Vous ne pourriez pas réduire l'impôt sur votre salaire par des pertes professionnelles. Des particuliers bien payés qui pratiquent l'agriculture en tant que loisir ou d'autres emplois annexes douteux pour protéger leurs salaires de l'IRS ne pourraient plus s'en servir ainsi avec la flat tax.

Une entreprise qui fait faillite obtiendrait-elle un remboursement d'impôts en proportion de ses pertes?

Non. Avec la flat tax, l'IRS ne ferait jamais de paiements effectifs aux contribuables (excepté les remboursements de trop-perçu). Cependant, une entreprise en faillite pourrait être rachetée par une autre entreprise, qui reprendrait alors la perte fiscale.

Certaines entreprises paient actuellement tant d'intérêts qu'une suppression de la déductibilité des intérêts les ferait fonctionner à perte. Ne serait-ce pas là une mauvaise politique économique?

Ceci ne serait un problème que durant la phase transitoire. Les entreprises et les propriétaires de maisons avec de grosses dettes seraient perdants, alors que ceux avec des obligations ou des prêts hypothécaires importants seraient gagnants. Mais le problème ne serait pas si important pour deux raisons. Premièrement, la réduction drastique du taux d'imposition à 19% compenserait largement dans la plupart des cas la hausse d'impôts due à la perte de la déductibilité des intérêts. Deuxièmement, la plupart des emprunts des entreprises pourraient être remboursés et émis à nouveau à des taux plus faibles lorsque la flat tax serait en vigueur. Pour ce qui est des propriétaires, des incitations pourraient être mises en place pour encourager les banques et d'autres organismes de prêt à renégocier les hy-

pothèques aux nouveaux taux plus faibles qui prévaudraient lorsque la flat tax serait entrée en vigueur.

Si une entreprise réinvestissait tous ses revenus dans les bâtiments et l'équipement, et ne payait donc pas d'impôt sur les revenus professionnels, ne pourrait-elle pas ainsi augmenter sa valeur éternellement sans jamais payer d'impôts? Les actionnaires ne profiteraient-ils pas de la valeur capitalisée de l'entreprise par des gains en capital également non-imposés?

Tôt ou tard, l'entreprise serait à court d'opportunités suffisamment profitables et commencerait à reverser son revenu à ses actionnaires au lieu de le réinvestir. Si le marché n'y croyait pas, l'action n'aurait aucune valeur puisque les actionnaires penseraient qu'ils ne recevraient jamais rien de l'entreprise; ils revendraient leurs actions pour acheter des actions d'entreprises qui reverseraient une partie de leurs revenus. Le marché étant toujours au courant du fait que tous les revenus reversés aux actionnaires seraient imposés, la valeur de marché de l'entreprise serait donc toujours sa valeur capitalisée après impôts.

Les entreprises ne vont-elles pas constamment acheter et revendre des équipements ou du terrain afin de profiter de la déduction immédiate?

Non. Il n'y aurait rien à gagner à des achats et ventes additionnels. Le produit de la vente d'un équipement devrait être déclaré en tant que revenu imposable, ce qui compenserait la déduction de l'achat. Le seul gagnant serait le courtier qui s'occuperait de la vente.

Comment les particuliers seraient-ils imposés sur leurs activités de location? Le revenu des locations ferait-il partie des revenus salariaux ou des revenus professionnels? Les particuliers devraient-ils remplir les deux déclarations s'ils ont les deux types de revenus?

La location est une activité commerciale et nécessiterait le formulaire des revenus professionnels. Les revenus des loyers seraient imposés en tant que revenus professionnels, mais les achats de propriété locative pourraient être déduits intégralement. Puisqu'il n'y aurait pas de calculs d'amortissements compliqués, cela ne demanderait pas beaucoup d'efforts de remplir le formulaire des revenus professionnels. Si le revenu locatif est votre seule source de revenu, vous pourriez vous payer à vous-même un salaire à partir de ce revenu et remplir le formulaire pour les revenus salariaux afin de profiter de l'abattement personnel généreux auquel chaque contribuable aurait droit.

Si mon entreprise me fournit des repas subventionnés, des salles de sport, une voiture de fonction et d'autres avantages en nature, comment ceux-ci seraient-ils traités avec la flat tax?

Votre entreprise ne pourrait pas déduire les avantages en nature avec la flat tax. Elle ne pourrait déduire que les paiements de salaires sous forme d'espèces. Elle pourrait toujours vous fournir des avantages en nature, mais ceux-ci ne bénéficieraient plus d'aucun avantage fiscal; vous y gagneriez à recevoir la valeur des avantages en nature sous forme d'espèces et en dépensant cet argent de la façon qu'il vous plaira, en n'achetant que les services dont vous avez réellement besoin.

Je suis impliqué dans une société d'investissements fortement endettée. Mon entreprise et d'autres comme elle ne seraient-elles pas poussées à la faillite si nous ne pouvons plus déduire nos frais d'intérêts?

Il est vrai que vous ne pourriez plus déduire vos frais d'intérêts avec la flat tax. Mais il est probable que vos emprunts sont liés aux taux d'intérêts du marché. Rappelons-nous que la baisse des taux d'intérêts provoquée par un passage à la flat tax compenserait une grande partie des pertes liées à la suppression de la déductibilité des intérêts. N'oublions pas non plus que le revenu de votre entreprise ne serait imposé qu'à 19%. Essayez de remplir le formulaire de l'impôt sur les revenus professionnels pour voir ce qu'il en serait du montant d'impôts dont votre entreprise devrait s'acquitter.

La flat tax couvre-t-elle les avantages en nature du secteur public et des organismes sans but lucratif?

Oui. De tels employeurs devraient remplir le formulaire des revenus professionnels d'une façon particulière, tous leurs revenus étant exemptés excepté ce qu'ils fourniraient à leurs employés en tant qu'avantages en nature. De cette façon, la flat tax éviterait une distorsion en faveur du secteur public et des activités sans but lucratif qui se produirait si eux seuls pouvaient offrir des avantages en nature non-imposés.

Quel serait l'impact de la flat tax sur la valeur du dollar américain sur le marché des changes?

Le traitement fiscal des importations et des exportations de biens et services serait essentiellement le même avec la flat tax qu'avec le système actuel, il n'y aurait donc pas de changement de valeur du dollar de ce point de vue. Les taux d'intérêts plus faibles qui accompagneraient le passage à la flat tax pourraient entraîner une baisse temporaire de la valeur du dollar, ce qui stimulerait les exportations et découragerait les importations, mais cela ne serait qu'un ajustement passager.

Les investissements étrangers aux États-Unis augmenteraient-ils ou diminueraient-ils avec la flat tax?

La flat tax serait de 19% tant pour les entreprises que pour les particuliers. De plus, les entreprises pourraient déduire 100% de leurs nouveaux investissements dès la première année, et les particuliers ne paieraient pas d'impôt sur les gains en capital. La flat tax rendrait l'environnement entrepreneurial bien plus attractif aux États-Unis que dans n'importe quel pays d'Europe occidentale et de nombreux autres pays. L'investissement étranger devrait donc affluer aux États-Unis après l'adoption de la flat tax. L'arrivée d'investissements étrangers augmenterait à son tour la valeur du dollar américain sur les marchés des changes.

Pourquoi la flat tax impliquerait-elle de prélever l'impôt sur les revenus professionnels des entreprises et l'impôt sur les revenus salariaux des particuliers? Ne serait-il pas plus simple et plus facile de n'utiliser qu'un seul formulaire et de prélever les deux impôts soit sur les entreprises, soit sur les particuliers?

L'IRS ne s'est pas montré particulièrement efficace pour prélever l'impôt sur le revenu sur les intérêts et les dividendes à partir des particuliers. Un avantage distinct de la flat tax est qu'elle permettrait un prélèvement hermétique d'impôts sur les revenus professionnels à la source, là où le contrôle est le plus simple. Souvenons-nous que le taux bas de 19% réduit de façon significative les avantages de la fraude, ce qui aiderait à s'assurer d'une déclaration plus complète de tous les revenus professionnels.

Les particuliers devraient remplir l'impôt sur les revenus salariaux pour deux raisons. Premièrement, pour que les contribuables puissent profiter de leur abattement personnel. Le système de retenues à la source déjà en place pourrait être adapté pour prélever le montant exact d'impôts dus par chacun, de sorte à ce que les contribuables ne risquent pas de faire face à un gros montant d'impôts à payer à la fin de l'année. Cela serait relativement aisé à mettre en place avec une flat tax de 19%.

Deuxièmement, il est crucial que tous les contribuables effectuent une comptabilité annuelle de leurs impôts pour déterminer combien ils paient pour l'État. La beauté de la flat tax est que tous les contribuables paieraient des impôts plus élevés dans la même proportion pour financer de nouveaux programmes publics. Si les particuliers ne devaient pas remplir de déclaration d'impôts, les partisans de davantage de dépenses publiques pourraient promettre aux électeurs de nouveaux avantages sans coûts supplémentaires. Ils pourraient promettre de mettre en place de nouveaux impôts qui n'affecteraient que les riches ou les sociétés anonymes, comme si ces impôts n'allaient pas également toucher les employés ou les propri-

étaires de ces sociétés. Rappelons-nous que les entreprises ne paient pas d'impôts; seules des personnes peuvent payer des impôts. Des impôts plus élevés sur les entreprises seraient supportés en partie par les employés, sous la forme de salaires plus faibles ou d'une baisse des emplois offerts.

La réforme fiscale et les riches

Vous mentionnez souvent l'élargissement de l'assiette fiscale. Pourquoi est-ce si important selon vous?

Les taux d'imposition sont si élevés actuellement parce que l'assiette fiscale est trop limitée. Les revenus personnels aux États-Unis sont d'environ cinq billions de dollars. Toute une série d'exemptions réduit ce chiffre à environ 3,6 billions de revenus bruts ajustés et 2,4 billions de revenus imposables. Un taux plus faible sur l'ensemble ou presque des revenus personnels rapporterait le même montant d'impôts qu'un taux bien plus élevé sur les revenus actuellement imposables.

La même chose vaut pour les revenus professionnels. Une grande partie de ces revenus échappent à l'imposition car ils ne sont pas considérés comme revenus imposables. Dans l'ensemble, moins de la moitié du revenu national est assujettie à l'impôt sur le revenu, ce qui veut dire que des taux d'imposition relativement élevés sont nécessaires pour assurer le financement de l'État. La seule façon de profiter des avantages économiques de taux faibles tout en réalisant une réelle simplification est d'élargir l'assiette fiscale à l'ensemble du revenu national. Dans le cas de la flat tax, les seules exemptions de l'assiette fiscale de l'ensemble du PIB sont les abattements personnels, qui assurent un degré important de progressivité à la flat tax, ainsi que l'incitation à investir par la déduction de 100% des nouveaux investissements dès la première année, qui fait de la flat tax un impôt sur la consommation.

Pourquoi serait-ce si important de prendre un taux de 19%? Pourquoi pas 18% ou 20%?

En fait, le taux de 19% n'est pas important en soi. Il est important que le taux soit modéré; 18% ou 20% seraient donc acceptables. Lorsque nous avons conçu pour la première fois notre proposition de flat tax simple et intégrée en 1981, nous avons calculé que le taux de 19% serait neutre par rapport aux recettes fiscales, ce qui veut dire que ce taux rapporterait le même montant de recettes fiscales en 1981 que les impôts sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés d'alors. Nous sommes restés avec le taux de 19% en partie par loyauté à notre plan d'origine et aussi pour

conserver son caractère reconnaissable. Mais nous avons également gardé 19% pour éviter de dépasser la barrière psychologique de 20%, qui est pour nous politiquement importante. Nous ne voudrions pas que les politiciens ajoutent des fractions ou des points de pourcentage entiers au taux d'impôt qui pousseraient rapidement un taux qui aurait commencé à 20% vers les 25% ou au-delà.

L'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés rapporte des recettes équivalentes à environ 11% du PIB. Pourquoi alors ne pourriez-vous pas utiliser un taux de 11% pour la flat tax?

Nous pourrions, mais un taux de 11% ne permettrait pas l'important abattement personnel qui exempte les pauvres de l'impôt sur le revenu, ni la déduction des investissements. Les abattements personnels sont équivalents à environ 27% du PIB, et la déduction complète des investissements à 11% supplémentaires. En soustrayant ces 38% du PIB de l'assiette fiscale, un taux de 19% est nécessaire pour arriver aux mêmes recettes fiscales que l'impôt sur le revenu actuel.

Il serait bien entendu possible d'avoir des abattements personnels moins importants et une déduction des investissements étalée sur plusieurs années par des tableaux d'amortissement, et donc un taux plus faible. Mais cela impliquerait des taux d'imposition plus élevés sur les ménages à bas revenus et moins d'incitations à l'investissement. Nous pensons que notre proposition, composée d'une déduction complète des investissements, d'abattements personnels importants et d'un taux de 19%, est la meilleure solution.

La flat tax ne serait-elle pas une aubaine pour les riches?

L'imposition de familles avec des revenus élevés et peu de déductions serait grandement réduite avec la flat tax. Mais ceux qui profitent des nombreuses possibilités du code fiscal actuel de réduire ou reporter leurs impôts par l'emploi d'abris fiscaux, de déductions importantes, d'achats d'obligations municipales et d'autres astuces pour payer moins d'impôts, paieraient en réalité nettement plus d'impôts. Ceux qui travaillent dur s'en sortiraient mieux; ceux qui se sont focalisés sur l'évitement fiscal y perdraient.

Rappelons-nous que la flat tax prévoit des abattements personnels généreux. Cela voudrait dire que des millions de familles d'employés ne paieraient plus d'impôts sur le revenu. Celles de la classe moyenne seraient imposées à un taux plus faible. La flat tax améliorerait l'incitation de chaque contribuable à travailler, épargner, investir, et à se consacrer davantage à générer du revenu qu'à réduire ses impôts.

La flat tax ne serait-elle pas un retour en arrière en termes d'équité? Ne serait-elle pas moins progressive que l'impôt sur le revenu actuel?

Selon nous, la flat tax, avec laquelle chaque contribuable serait imposé au même taux et aucun ne serait exempté de l'impôt, serait bien plus équitable que l'impôt sur le revenu actuel, avec sa complexité insondable et ses coûts de conformité excessivement élevés. Souvenons-nous que jusqu'à récemment l'équité signifiait l'égalité devant la loi. Considérer que l'équité signifie de faire payer davantage les riches est une invention moderne de ceux qui croient que le système fiscal doit être utilisé pour redistribuer les revenus afin de rendre tout le monde à égalité.

La bonne nouvelle est que la flat tax est bel et bien progressive, dans le sens que les familles avec des revenus plus élevés paieraient une part plus grande de leurs revenus en impôts. Les familles avec des revenus inférieurs à leurs abattements personnels ne paieraient pas d'impôt sur le revenu du tout. Ainsi, un couple marié remplissant une déclaration commune, avec deux enfants, ne paierait pas d'impôt sur ses premiers 25.500 dollars de revenu. La part d'impôts payée par rapport au revenu augmenterait pour tendre vers les 19% pour les revenus les plus élevés. Pour 1995, la part de son revenu qu'une telle famille devrait payer en impôts serait, selon son revenu, comme suit:

Revenu (en dollars)	Taux d'imposition moyen
10 000	0.0%
20 000	0.0%
30 000	2.9%
40 000	6.9%
50 000	9.3%
75 000	12.6%
100 000	14.2%
200 000	16.6%

Enfin, rappelons-nous de l'histoire des baisses de taux d'imposition des années 1920, 1960 et 1980. Dans chaque cas, la part d'impôts payés par les riches a augmenté, alors que celle des pauvres et de la classe moyenne a diminué. Depuis que la hausse d'impôts de 1990 est entrée en vigueur, la part d'impôts payés par les plus riches (quelques pourcent de la distribution des revenus) a reculé, alors que la part payée par les pauvres et la classe moyenne a augmenté. Des taux d'imposition plus élevés aboutissent systématiquement au résultat opposé de ce qu'étaient les intentions déclarées de leurs partisans.

Les entreprises paieraient-elles leur juste part d'impôts avec la flat tax?

Nous devons encore une fois répéter que seules des personnes réelles peuvent payer des impôts. Souvenons-nous que l'incidence réelle des impôts sur le revenu des sociétés n'est pas entièrement connue – une partie de ces impôts retombe sur les propriétaires, une partie sur les employés, et une autre est supportée par les consommateurs (qui sont également des travailleurs). La flat tax est conçue pour prélever tous les impôts dus par les entreprises, dont une grande part échappe à l'IRS sous le système actuel, car l'IRS tente de l'obtenir des particuliers au lieu de le prendre à la source.

L'emploi provenant de sources professionnelles est imposé au même taux que le revenu provenant d'un emploi, de telle sorte que toute activité économique productive est imposée équitablement, au même taux. Avec le système actuel, certains revenus professionnels sont imposés à des taux excessifs à cause de la double imposition des dividendes et des gains en capital, alors que d'autres ne sont imposés que très peu ou même subventionnés par des abris fiscaux, comme les revenus agricoles.

La flat tax n'est-elle pas inéquitable vu que les riches peuvent vivre d'intérêts et de gains en capital et donc ne payer aucun impôt?

La flat tax équivaudrait à un impôt à la source sur les intérêts et les gains en capital. L'impôt sur les revenus professionnels s'appliquerait aux revenus professionnels avant qu'ils ne soient payés en tant qu'intérêts ou gardés dans l'entreprise en générant des gains en capital pour les actionnaires. Les intérêts, dividendes et gains en capital reçus par les particuliers de toutes les catégories de revenus seraient ainsi déjà imposés avant d'être perçus. Les riches, de même que tous les autres récipiendaires de revenus professionnels, n'y échapperaient donc pas. Ce qu'ils recevraient en tant que dividendes, intérêts ou gains en capital serait déjà du revenu après impôts, de façon comparable au revenu net des salariés.

Une partie de l'impôt sur le capital (des entreprises) ne va-t-elle pas être supportée par les consommateurs sous la forme de prix plus élevés, plutôt que d'être payée par les propriétaires de capital? Cela ne constituerait-il pas un traitement inéquitable par rapport à l'impôt sur les revenus salariaux, dont la charge, elle, va nécessairement être supportée par les salariés?

Oui. Il y a une différence fondamentale entre le capital, qui est un input produit, et le travail, qui est un input primaire, non-produit, de l'économie. Puisque la flat tax permet une déduction complète dès la première année de l'investissement, elle n'impose pas l'accumulation supplémentaire de capital. L'avantage fiscal de la déduction la première année compenserait les impôts qui devraient être payés sur la productivité du capital ensuite

– la déduction de 19% pour l'investissement serait égale à l'impôt de 19% sur les gains ultérieurs plus élevés.

Des taux de croissance économique plus élevés impliquent des salaires plus élevés et des niveaux de vie plus élevés pour tous les Américains. La croissance des revenus grâce à la flat tax serait principalement due à la croissance du nombre d'employés et à la croissance de leurs revenus réels, puisque la valeur ajoutée du travail représente les trois quarts du PIB. Les récipiendaires du revenu du capital paieraient également plus d'impôts alors que le stock de capital du pays augmenterait.

Une dernière remarque: les économistes de tous bords sont d'accord sur le fait qu'un impôt sur la consommation plutôt que sur le revenu améliorerait l'efficacité; certains pensent également que cela pourrait accroître le taux de croissance. La flat tax transformerait l'impôt sur le revenu en impôt sur la consommation puisque tous les nouveaux investissements pourraient être déduits. Les revenus ultérieurs de ces investissements seraient néanmoins imposés lorsque leur résultat apparaîtrait sous forme de productivité et production plus élevées.

Organisations à but non lucratif

Comment les organisations à but non lucratif seraient-elles traitées avec la flat tax?

Elles seraient exemptées de l'impôt sur les revenus professionnels, mais leurs employés devraient payer l'impôt sur les revenus salariaux. Comme sous la loi actuelle, leurs dividendes ne seraient pas imposés. Elles ne pourraient pas profiter de l'incitation à l'investissement due à sa déductibilité.

Qu'en serait-il des autres entités non-commerciales, comme les trusts, les œuvres de bienfaisance, les églises ou les écoles?

Même si une entreprise appartient à des entités de ce type, elle devrait quand même remplir la déclaration pour l'impôt sur les revenus professionnels. Leurs employés devraient également s'acquitter de l'impôt sur les revenus salariaux. Mais cela mis à part, ces entités ne seraient pas imposées. Notons qu'un trust personnel habituel, qui gère des actions et des obligations, ne traiterait qu'avec des revenus après impôts, et il n'y aurait donc pas de raison pour que le système fiscal s'y intéresse.

Héritage

Qu'en serait-il des droits de succession?

Les droits de succession devraient être supprimés. Ils ne seraient pas nécessaires sous un système avec une imposition complète et hermétique des revenus, qui impose chaque revenu une seule et unique fois. Des droits de succession impliquent une double imposition, ce qui violerait un principe sacré d'une bonne politique fiscale.

Ne serait-ce pas une bonne idée d'élargir l'assiette fiscale en y incluant les dons, les versements des assurances vie, les héritages, etc.?

Non. L'assiette fiscale de la flat tax a été soigneusement choisie pour fournir les incitations économiques les plus efficaces. Un élargissement à ces éléments impliquerait une double imposition. Les dons représentent le transfert d'un revenu qui a déjà été imposé, et il n'y a pas de raison de l'imposer une deuxième fois. Les versements des assurances vie sont un mélange d'intérêts, déjà imposés par l'impôt sur les revenus professionnels, et d'assurance payée par les primes, qui proviennent de revenus déjà imposés. Les héritages quant à eux ne sont qu'une forme particulière de dons.

Avantages économiques et sociaux

Quel serait l'impact de la flat tax sur la dépense et l'épargne des particuliers et des entreprises?

L'incitation uniforme et améliorée à l'investissement et à l'épargne qu'implique la déduction universelle des nouveaux investissements dès la première année canaliserait le capital vers ses utilisations les plus productives, puisque tous les revenus de l'investissement seraient imposés au même taux modéré de 19%. Aucun abri fiscal ne pourrait fournir des rendements plus élevés ou des taux d'imposition plus faibles que des investissements commerciaux réguliers assujettis à la flat tax. Appliquer le même taux à tous les contribuables éviterait les abus répandus des abris fiscaux qui détournent l'épargne de ses destinations les plus efficaces. Des baisses drastiques des taux marginaux stimuleraient l'investissement et l'effort de travail et ramèneraient les activités de l'économie souterraine à nouveau dans l'économie de marché, plus efficace.

La flat tax réduirait nettement les coûts de désincitation auxquels les particuliers et les entreprises font face. Ces coûts se chiffrent en dizaines de milliards de dollars. Lorsque la désincitation des coûts élevés serait éliminée, les revenus réels, les salaires et le niveau de vie augmenteraient.

Combien économiserions-nous chaque année en n'ayant que les deux formulaires carte postale à remplir, au lieu du Formulaire 1040 et tous ses annexes?

Selon une estimation prudente, fondée sur des études commandées par l'IRS, 50 milliards de dollars. Certaines estimations sont même plus élevées. C'est un montant d'argent considérable, égal à 10% de l'ensemble des impôts sur le revenu des particuliers. La flat tax éliminerait la plus grande partie de ce coût.

On dirait que la flat tax n'est qu'un plan malin pour augmenter les impôts des contribuables américains déjà surchargés. Ne sommes-nous pas en réalité mieux avec le système actuel, malgré tous ses défauts?

En réalité, le système actuel ne reste pas le même assez longtemps pour que les contribuables comprennent tous ses détails et s'habituent à y faire face. Rappelons-nous que le taux d'imposition de la tranche supérieure était de 28% en 1986, puis 31% en 1991 et 39,6% en 1993. D'autres détails du code fiscal changent pratiquement chaque année.

Pratiquement tout le monde s'en sortirait mieux avec la flat tax. Les familles les plus pauvres seraient complètement exemptées de l'impôt sur le revenu, ce qui serait bien mieux que leur traitement sous la loi actuelle. Certains contribuables riches et de la classe moyenne paieraient plus parce qu'ils sont actuellement des utilisateurs agressifs d'abris fiscaux et de déductions détaillées, mais les pertes qu'ils subiraient seraient compensées les années suivantes par des incitations nettement améliorées.

Souvenons-nous que le système fiscal actuel implique des coûts de conformité de 50 milliards de dollars, voire plus, et des coûts de désincitation de 50 milliards de dollars ou plus également, et engendre de l'hostilité de la part des Américains contre leur État. Si nous passions à la flat tax, l'économie dans son ensemble en sortirait gagnante de bien plus de 100 milliards de dollars, peut-être même 200 milliards de dollars ou plus. Ce montant est pratiquement égal au déficit fédéral, dont on fait si grand cas.

Comment la flat tax aiderait-elle l'économie américaine à croître?

Toutes les études que nous avons examinées montrent que des taux d'imposition plus faibles sur les entreprises et les employés accroissent l'offre de travail, de capital et d'entreprenariat, grâce à de meilleures incitations. Davantage de personnes rejoindraient la population active, d'autres travailleraient plus d'heures, surtout parmi les ménages où les deux parents travaillent déjà, davantage de personnes risqueraient leur capital et davantage de personnes prendraient le risque de créer de nouvelles entreprises. L'actuelle double imposition des revenus professionnels

implique que les entrepreneurs subissent des taux allant jusqu'à 60% sur leur récompense pour innover et avoir du succès. Une flat tax au taux faible de 19% attirerait les personnes brillantes vers l'innovation plutôt que vers les activités fiscalement avantageuses comme avec le système actuel. La flat tax amènerait des incitations nettement améliorées pour la formation de capital par la déductibilité complète dès la première année des investissements, une source importante de croissance à long terme.

Les conclusions des experts fiscaux les plus éminents du pays estiment que la flat tax augmenterait les revenus réels d'environ 6% dans les sept ans après son adoption. Une croissance plus importante impliquerait davantage de recettes fiscales qu'avec le système actuel, et donc des déficits futurs plus faibles. Dans la mesure où des déficits moins importants impliquent des taux d'intérêts plus bas, par des emprunts fédéraux moindres, l'économie en bénéficierait.

Que se passerait-il avec la bourse si la flat tax entrait en vigueur?

La bourse devrait monter. Des taux d'imposition plus faibles sur les entreprises, couplées à la suppression de l'imposition des dividendes et des gains en capital, augmenteraient le revenu des sociétés et rendraient la propriété d'actions plus intéressante. Les entreprises à forte croissance qui feraient un usage productif de la déduction complète et immédiate des investissements attireraient les investisseurs et afficheraient des ratios cours-bénéfice plus élevés que des entreprises croissant plus lentement. Au contraire, les entreprises qui dépendent massivement de la déduction des intérêts et des amortissements sur les investissements passés apparaîtraient comme moins intéressantes aux investisseurs; ces entreprises pourraient néanmoins être protégées par des dispositions transitoires qui leur permettraient de continuer à profiter provisoirement des avantages que la flat tax supprime.

Qu'en serait-il de la valeur internationale du dollar?

Un passage à la flat tax ferait baisser les taux d'intérêts aux États-Unis jusqu'au niveau des obligations franches d'impôts. Dans une mesure qui dépendrait des politiques monétaires des autres grandes nations, les taux d'intérêt mondiaux baisseraient également. (Les marchés financiers sont internationaux, et les changements des taux d'intérêt américains impactent immédiatement les actions et les obligations dans tous les grands marchés internationaux.) Si les taux mondiaux ne baissent pas autant que les taux américains, le dollar se déprécierait relativement aux autres monnaies. Cependant, l'afflux d'investissements étrangers, grâce aux conditions plus favorables de la flat tax, pourrait compenser cet effet et pousser le dollar à

la hausse. À long terme, les taux d'intérêts à travers le monde devraient tendre à s'égaliser, et les effets de la réforme fiscale sur les taux de change disparaîtraient.

Retraites

Comment les comptes de prévoyance retraite IRA et Keogh existants seraient-ils traités avec la flat tax?

Les comptes IRA et Keogh ont fourni à un nombre limité de contribuables le même genre d'avantages que la flat tax offrirait à tous. Avec la flat tax, ils seraient traités exactement de la même façon qu'avec le système actuel, à part le fait que le taux d'imposition serait généralement bien plus faible. Lorsque les comptes commenceraient à verser des retraites, celles-ci seraient imposées en tant que revenus salariaux. Il ne serait plus nécessaire d'avoir un âge minimal pour le versement des retraites. Les titulaires de ces comptes pourraient choisir de recevoir ces versements à tout moment et payer les impôts dus. À l'avenir, de tels comptes ne seraient plus nécessaires puisque l'imposition des intérêts au niveau des entreprises plutôt que des particuliers donnerait à n'importe quelle épargne les mêmes avantages que ces comptes offrent actuellement, soit le cumul de la valeur active des impôts différés.

Qu'en serait-il de la Sécurité sociale? Comment s'accorderait-elle avec la flat tax?

Tout d'abord, il faut relever que la Sécurité sociale constitue une forme entièrement réussie de flat tax. Depuis ses débuts en 1930, elle a été épargnée d'amendements qui l'auraient compliquée. Son histoire nous montre bien que nous sommes capables de maintenir une flat tax. Avec la flat tax, la contribution de l'employeur à la Sécurité sociale serait traitée comme les autres avantages en nature – elle ne serait pas déductible de l'impôt sur les revenus professionnels. Comme actuellement, la contribution de l'employé serait incluse dans le revenu imposable pour l'impôt sur les revenus salariaux. Ainsi, toutes les cotisations à la Sécurité sociale seraient incluses dans l'assiette fiscale. Cependant, les versements de la Sécurité sociale seraient entièrement exonérés d'impôt. Nous supprimerions l'actuelle imposition partielle des versements pour les contribuables à hauts revenus. La suppression de la déductibilité de la contribution de l'employeur est une meilleure façon d'imposer les versements.

Les intérêts de l'épargne de mon assurance vie sont exemptés d'impôts sous la loi actuelle. Que se passerait-il avec le secteur des assurances vie et qu'arriverait-il à la valeur de mon assurance si tous les intérêts cessaient d'être imposés?

Pour ce qui vous concerne, les avantages fiscaux dont vous bénéficiez continueraient – il n'y aurait toujours pas d'impôts sur les intérêts que vous gagnez. De plus, lorsque vous toucheriez le montant de l'assurance, vous ne devriez plus payer l'impôt sur le revenu sur la part composée des intérêts, comme c'est le cas actuellement. Pour ce qui est du secteur des assurances vie, l'imposition des intérêts qu'elles gagnent cesserait en même temps que la déductibilité des intérêts qu'elles paient. Seules les primes d'assurance en tant que telles compteraient en tant que revenus, et non plus l'épargne qui accompagne certains types d'assurances, et seuls les versements en cas de décès ou autres cas assurés compteraient en tant que frais déductibles.

La flat tax et la politique

La flat tax a-t-elle une chance d'être adoptée?

Nous demeurons optimistes, malgré une forte opposition de ceux qui ont des intérêts particuliers, idéologiques ou financiers, au maintien du système actuel. La flat tax a reçu des soutiens d'un large échantillon de politiciens anciens et actuels, en plus de celui de nombreux grands éditorialistes. La liste de ceux qui ont exprimé de l'intérêt pour la flat tax en 1982 inclut quelques noms surprenants: Lloyd Bentsen, ancien président du Comité des Finances du Sénat et premier Secrétaire au Trésor de Bill Clinton; Leon Panetta, ancien député à la Chambre des représentants et premier chef du Bureau de l'administration et du Budget sous Clinton; les anciens ou actuels membres du Congrès Philip Crane, Ron Paul, John Duncan, George Hansen; et les anciens ou actuels sénateurs Charles Grassley, Jesse Helms, Dennis DeConcini, Steve Symns, Dan Quayle.

En 1992, le partisan le plus connu de la flat tax était l'ancien gouverneur de Californie Jerry Brown, qui en a fait le principal point économique de sa campagne présidentielle de 1992. Lorsqu'à la fois le New York Times et le Wall Street Journal soutiennent la proposition Hall-Rabushka de flat tax, vous pouvez être sûrs que l'idée jouit d'un grand intérêt et d'un grand soutien.

En 1994, le membre du Congrès Dick Armey du Texas introduisit le projet de loi HR 4585, qui incluait une flat tax de 17% inspirée de notre plan Hall-Rabushka. Nous nous attendons à ce que de nombreux membres du Congrès prennent sérieusement la flat tax en considération durant 1995-1996.

Alors pourquoi la flat tax n'est elle pas déjà entrée en vigueur?

Rappelons-nous qu'il y a des milliers de lobbyistes à Washington, DC, qui travaillent à plein temps pour préserver les avantages fiscaux de leurs groupes d'intérêts et de leurs clients. Ils contribuent des sommes importantes aux caisses de campagne des deux comités fiscaux du Congrès. Ils s'opposent fermement à la flat tax puisque celle-ci les mettrait tous au chômage.

Nous sommes prêts à soutenir, dans ce cas précis, un programme fédéral subventionné de reconversion pour ces centaines de milliers de personnes intelligentes, malgré notre opposition en règle générale à l'intervention de l'État dans l'économie. La plupart d'entre elles n'en auraient pas besoin, mais ce serait un petit prix à payer pour avoir une flat tax simple et modérée. Nous pensons que la très grande majorité des Américains seraient d'accord.

Rappelons-nous également que la réduction du taux d'imposition marginal de la tranche supérieure de 70% en 1980 à 28% en 1986 a diminué la pression en faveur de la flat tax. Cependant, à présent que le taux supérieur est remonté à 39,6%, une volonté croissante de baisser les taux marginaux élevés apparaît.

Quelle est votre stratégie pour faire en sorte que la flat tax soit adoptée?

Nous croyons que le soutien politique principal de la flat tax viendra des millions de contribuables qui insisteront sur le fait que des dizaines de formulaires et des centaines de pages d'instructions fiscales et de régulations peuvent être remplacées par deux simples cartes postales. La flat tax finira par gagner grâce à la volonté du contribuable Américain d'avoir une réelle simplicité. Nous croyons également que des politiques poussées par la jalousie ne résisteront pas à une démonstration convaincante de l'équité de la flat tax.

Notes et références

Connaissez-vous l'impôt fédéral sur le revenu?

La Déclaration d'Indépendance est exposée dans le hall principal des Archives nationales, à Washington, DC.

Les sources habituelles de formulaires, lois et réglementations fiscaux comprennent Marten's Law of Federal Income Taxation, qui consiste en dix-huit volumes de feuilles mobiles de formulaires et lois fiscaux et huit volumes des réglementations qui les accompagnent; Commerce Clearing House, Inc., quelque seize volumes de formulaires et lois et six volumes de réglementations; les rapports annuels ou biennaux de West Publishing Company sur les «Lois amendant le code fiscal», publiés en tant que Internal Revenue Acts: Text and Legislative History.

Les revues suivantes peuvent être trouvées à la bibliothèque de droit de l'Université Stanford, ainsi que dans les bureaux de nombreux juristes fiscaux: American Federal Tax Reports, Journal of Corporate Taxation, Journal of Taxation, Major Tax Planning, Monthly Digest of Tax Articles, National Tax Association Proceedings, National Tax Journal, New York University Institute on Federal Taxation, Practical Tax Lawyer, Prentice Hall Federal Tax Handbook, The Review of Taxation of Individuals, Tax Adviser, Taxation, Taxation for Lawyers, Tax Court Digest, Tax Court Memorandum Decisions, Taxes, Tax Facts, Tax Guide, Tax Law Review, Tax Lawyer, Tax Notes, Tax Planning Tips, U.S. Tax Cases, U.S. Tax Court Reports, et U.S. Tax Week.

Une revue complète de toutes les études tentant de mesurer les coûts liés à l'impôt fédéral sur le revenu apparaît dans James L. Payne, Costly Returns: The Burdens of the U.S. Tax System, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1993. Payne résume les estimations des coûts de conformité qui se trouvent dans les études suivantes: Joel Slemrod et Nikki Sorum, «The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System», National Tax Journal, vol. 37, décembre 1984, pp. 462–465; Arthur D. Little, Inc., Development of Methodology for Estimating the Taxpayer Paperwork Burden, Washington, DC, Internal Revenue Service, 1988, pp. III–23; James T. Iocozzia et Garrick R. Shear, «Trends in Taxpayer Paperwork Burden», in Internal Revenue Service, Trend Analyses and Related Statistics, 1989 Update, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1989, p. 56; les Rapports annuels du membre de la commission de l'IRS; ainsi que diverses autres publications internes de l'IRS.

Les études suivantes tentent d'estimer les coûts de désincitation de l'impôt fédéral sur le revenu: Edgar K. Browning, «On the Marginal Welfare Cost of Taxation», American Economic Review, vol. 77, mars 1987, p. 21: Jerry A. Hausman, «Labor Supply», in Henry J. Aaron et Joseph A. Pechman, éd., How Taxes Affect Economic Behavior, Washington, DC, Brookings Institution, 1981, p. 61; Charles Stuart, «Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States», American Economic Review, vol. 74, juin 1984, p. 358; Roger H. Gordon et Burton G. Malkiel, «Corporation Finance», in Aaron et Pechman, éd., How Taxes Affect Economic Behavior, p. 178; Jane G. Gravelle et Laurence J. Kotlikoff, «The Incidence and Efficiency Costs of Corporate Taxation When Corporate and Noncorporate Firms Produce the Same Good», Journal of Political Economy, vol. 97, août 1989, p. 774, tableau 6; Charles L. Ballard, John B. Shoven et John Whalley, «General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States», American Economic Review, mars 1985, p. 135, tableau 3; Dale W. Jorgenson et Kun-Young Yun, «The Excess Burden of Taxation in the U.S.», étude préparée pour le symposium sur la politique fiscale des États-Unis pour les années 1990, organisé par Coopers & Lybrand Foundation, New York, 7–8 novembre 1990, p. 18; Michael J. Boskin, «Efficiency Aspects of the Differential Tax Treatment of Market and Household Economic Activity», Journal of Public Economics, vol. 4, 1975, p. 12; Martin Feldstein et Joel Slemrod, «Inflation and the Excess Taxation of Capital Gains on Corporate Stock», National Tax Journal, vol. 31, 1978, pp. 107–118; Michael J. Boskin, «Taxation, Saving, and the Rate of Interest», Journal of Political Economy, vol. 86, 1978, pp. S3–S27; Martin Feldstein, «Tax Rules and Business Investment», in Martin Feldstein, éd., Taxes and Capital Formation, Chicago, University of Chicago Press, 1987, pp. 63–72; et Roger H. Gordon et Joel Slemrod, «Do We Collect Any Revenue from Taxing Capital Income?» in Lawrence H. Summers, éd., Tax Policy and the Economy 2, Cambridge, MIT Press, 1988, p. 120.

Il existe des estimations tant officielles qu'officieuses de l'étendue de la fraude fiscale. Les estimations officielles comprennent les Estimates of Income Unreported on Individual Tax Returns, Département du Trésor, IRS, Publication 1104, pp. 9-79; Internal Revenue Service's 1988 Report on the "Tax Gap", audience devant le sous-comité sur les erreurs du Comité du budget de la Chambre des représentants, 100e Congrès, 2e session, 17 mars 1988; et General Accounting Office, Who's Not Filing Income Tax Returns? IRS Needs Better Ways to Find Them and Collect Their Taxes, Washington, DC, 11 juillet 1979. Des compte-rendus académiques et populaires se trouvent dans Vito Tanzi, éd., The Underground Economy in the

United States and Abroad, Lexington, D.C. Heath, 1982; Dan Bawly, The Subterranean Economy, New York, McGraw-Hill, 1982; et Carl P. Simon et Ann D. Witte, Beating the System: The Underground Economy, Boston, Auburn House, 1982.

Pour déterminer l'ampleur de l'évitement fiscal, nous conseillons un examen méticuleux de la publication de l'IRS intitulée Statistics of Income, Individual Income Tax Returns, Washington, DC. Elle comprend une liste des montants de chaque déduction indiquée par les contribuables sur leurs déclarations, par catégorie. Elle fournit une bonne indication du total des niches fiscales par l'information des déductions détaillées ainsi que des déclarations des partenariats et autres formes d'entreprises. Le trimestriel Statistics of Income Bulletin, publié par l'IRS, inclut des analyses détaillées des déclarations d'impôts. La valeur agrégée totale de tous les éléments de subsides fiscaux dans l'économie est énumérée par catégorie dans le budget fédéral de chaque année, Special Analysis G. Tax Expenditures: The Budget of the United States Government, Bureau de l'Administration et du Budget, Bureau exécutif du Président, rapport annuel.

L'historique des impôts sur le revenu des États-Unis apparaît dans Joseph A. Pechman, Federal Tax Policy, 4e édition, Washington, DC, Brookings Institution, 1983, pp. 290-292; Bill Bradley, The Fair Tax, New York, Pocket Books, 1984, pp. 68–89; et John F. Witte, The Politics and Development of the Federal Income Tax, Madison, University of Wisconsin Press, 1985. Les détails des hausses d'impôts récentes se trouvent dans les divers rapport de conférences du Congrès, publiés par le Government Printing Office.

Qu'est-ce qu'un impôt équitable?

Deux références généralistes pour calculer la taille et la croissance des impôts et des dépenses publiques sont le Economic Report of the President, publié chaque année en janvier, et le trimestriel Treasury Bulletin, publié par le Département du Trésor.

Un historique des taux d'imposition à travers les principales civilisations du monde se trouve dans Charles Adams, For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization, London, New York, Lanham, Madison Books, 1993.

Des statistiques sur la distribution de la charge fiscale par catégorie de revenu sont publiées annuellement par la Tax Foundation. La publication de l'IRS Statistics of Income, Individual Income Tax Returns, analyse la distribution des impôts par catégories de revenus bruts ajustés pour toutes les sources de revenus et la plupart des principales déductions.

Les effets distributifs des baisses d'impôts des années 1920 du Secrétaire au Trésor Andrew Mellon sont analysés dans James Gwartney et Richard Stroup, «Tax Cuts: Who Shoulders the Burden», Economic Review, mars 1982, pp. 19–27. Les effets distributifs des baisses d'impôts du début des années 1960 de John F. Kennedy sont analysés dans Lawrence B. Lindsey, The Growth Experiment: How the New Tax Policy Is Transforming the U.S. Economy, New York, Basic Books, 1990, pp. 28–40. Les effets distributifs des baisses de taux marginaux des années 1980 de Ronald Reagan sont analysées par la Statistics of Income Division, IRS, Washington, DC.

La déclaration carte postale

Les sources du tableau 3.1 sont: ligne 1: Economic Report of the President, tableau B-1; ligne 2: tableau B-23; ligne 3: PIB provenant des ménages et des institutions, tableau B-10; ligne 4: tableau B-25; ligne 5: Investissement fixe non-résidentiel plus part de l'investissement résidentiel représentant les logements qui ne sont pas habités par leurs propriétaires, tableau B-1; ligne 8: les abattements familiaux sont calculés comme la différence entre les recettes qui seraient obtenues par un taux de 19% appliqué à l'assiette de l'impôt sur les revenus professionnels, ligne 6 plus les salaires et retraites, ligne 4, et les recettes fiscales effectives, ligne 14, le tout divisé par 19%. Ceci nous garantit que les recettes de la flat tax seraient exactement les mêmes que les recettes fiscales actuelles; ligne 12: tableau B-78; ligne 13: tableau B-78.

Le calcul du nombre et du montant des abattements personnels a été effectué de la façon suivante: d'après les données de Statistics of Income Basic Tables, 1991, tableau 2.4, nous avons déduit les nombres d'abattements suivants:

Type d'abattement	Nombre en 1991 (en millions)	Nombre en 1995 (en millions)	Nombre relatif
Célibataire	52	54	1.00
Marié	49	51	1.75
Parent seul	14	14	1.50
Personne à charge	78	81	0.50

Le montant relatif représente notre estimation de la valeur relative en dollars des abattements. En pondérant chaque type d'abattement par son importance relative, nous estimons à 204 millions le nombre d'abattements pour 1995. En divisant le montant total des abattements de la ligne 8 du tableau 1 par ce nombre, nous calculons que chaque abattement est de 9377 dollars. Les calculs des abattements pour le formulaire 1 sont les suivants:

Type d'abattement	Nombre relatif	Montant calculé	Valeur arrondie
Célibataire	1.00	9 377	9 500
Marié	1.75	16 410	16 500
Parent seul	1.50	14 066	14 000
Personne à charge	0.50	4 689	4 500

Les résultats d'exploitation de General Motors, d'Intel, et de la First National Bank of Rocky Mount proviennent de leurs rapports annuels pour 1993.

Les déductions totales des amortissements sous l'impôt sur le revenu des particuliers et celui sur le revenu des sociétés pour 1992 se trouvent dans Statistics of Income Bulletin, été 1994, pp. 124–128.

Les calculs des autres possibilités d'abattements qui iraient de pair avec d'autres taux d'imposition se fondent sur la même logique que ci-dessus, soit les montants d'abattements correspondant à d'autres taux d'imposition pour aboutir aux mêmes recettes fiscales:

Abattements = assiette de l'impôt sur les revenus professionnels
+ salaires et retraites
- (recettes fiscales actuelles / taux de la flat tax)

Les autres possibilités de combinaisons de déductions d'investissement et de taux d'imposition qui aboutiraient aux mêmes recettes fiscales sont calculées en modifiant l'assiette fiscale de sorte à ce qu'une portion seulement de l'investissement soit soustraite. L'assiette ainsi modifiée est divisée par les recettes fiscales nécessaires pour obtenir le taux d'imposition qui serait requis.

La flat tax et l'économie

Les données sur la participation à la population active proviennent du tableau A-13, Employment Status of the Civilian Noninstitutional Population by Age, Sex, and Race, Employment and Earnings, hiver 1993-1994.

Sur les impôts et l'offre de travail, voir le Journal of Human Resources, Special Issue on Taxation and Labor Supply, vol. 25, n° 3, été 1990, et Jerry Hausman, «Taxes and Labor Supply», in Alan J. Auerbach et Martin Feldstein, éd., Handbook of Public Economics, vol. 1, ch. 4, Amsterdam, North Holland, 1985, pp. 213–263.

Sur les effets d'un impôt de type flat tax sur la formation de capital, voir Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff et Jonathan Skinner, «The Efficiency Gains from Dynamic Tax Reform», International Economic Review, vol. 24, n° 1, février 1983, pp. 81–100, et Auerbach et Kotlikoff, Dynamic Fiscal Policy, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Les données sur les impôts et les exemptions par catégorie de revenu proviennent de Statistics of Income, tableau 1.2.

Les données sur les revenus non-salariaux déclarés pour l'impôt sur le revenu des particuliers proviennent de Statistics of Income, Individual Returns 1991, tableau 1.4, All Returns: Sources of Income, Adjustments, and Tax Items, by Size of Adjusted Gross Income.

Les données sur les contributions aux œuvres de bienfaisance proviennent de l'American Association of Fund-Raising Counsel, Inc., Giving USA, 1994. Les données sur les déductions des contributions aux œuvres de bienfaisance proviennent de plusieurs numéros des Statistics of Income.

Annexe: projet de loi de Flat Tax

Un projet de loi amendant le Code fiscal pour mettre en place un système d'imposition à taux fixe.

Qu'il soit promulgué par le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique réunis en Congrès

Que (a) le sous-titre A du Code fiscal est modifié comme suit.

Section 1. Titre court

Cette loi peut être citée en tant que «Loi de réforme fiscale de 1995».

Sous-titre A – Impôts sur le revenu

Chapitre 1. Calcul du revenu imposable
Chapitre 2. Détermination de l'impôt dû
Chapitre 3. Organismes exemptés
Chapitre 4. Retenue à la source

Chapitre 1. Calcul du revenu imposable

Section 101. Définition du revenu salarial
Section 102. Définition du revenu professionnel
Section 103. Définition des inputs professionnels
Section 104. Définition du coût de l'équipement, des bâtiments et du terrain
Section 105. Définition du revenu professionnel imposable

Section 101. Définition du revenu salarial

(a) En général. Le revenu salarial signifie tous les versements d'espèces payés par un employeur ou reçus par un employé, y compris les salaires, les bonus et les prix.
(b) Certains éléments inclus. Le revenu salarial comprend
(1) L'équivalent en espèces de tout instrument financier transmis à un employé, mesuré comme sa valeur de marché au moment du transfert
(2) L'indemnisation des ouvriers et d'autres paiements pour blessures ou d'autres compensations pour dommages
(c) Certains éléments exclus. Le revenu salarial exclut
(1) Les remboursements par les employeurs aux employés de leurs frais professionnels

(2) Les biens et services fournis par les employeurs aux employés, notamment les services médicaux, l'assurance, les repas, le logement, les centres de loisirs ou d'autres avantages en nature
(3) Les salaires et d'autres paiements pour services effectués en dehors des États-Unis

Section 102. Définition du revenu professionnel

Les revenus professionnels sont les revenus d'une entreprise provenant de la vente ou de l'échange de biens ou services produits aux États-Unis ou passant par les États-Unis. Les revenus professionnels comprennent
(1) Les revenus bruts, impôts sur les ventes et accises exceptés, provenant de la vente de biens et services
(2) Les honoraires, commissions et autres revenus, s'ils ne sont pas déclarés en tant que revenu salarial
(3) Les loyers bruts
(4) Les royalties
(5) Les revenus bruts provenant de la vente d'installations, d'équipement et de terrain
(6) La valeur de marché des biens, services, installations, équipement ou terrain fournis aux propriétaires ou employés de l'entreprise
(7) La valeur de marché des biens, services et équipement exportés des États-Unis, s'ils ne sont pas inclus dans les ventes
(8) La valeur de marché des biens et services fournis aux déposants, assurés et d'autres ayant une revendication financière sur l'entreprise, s'ils ne sont pas inclus dans les ventes

Section 103. Définition des inputs professionnels

(a) En général. Le coût des inputs professionnels est le coût effectif des achats de biens, services et matériaux nécessaires à des fins professionnelles.
(b) Certains éléments inclus. Le coût des inputs professionnels comprend
1. Le montant effectif payé pour des biens, services et matériaux, qu'ils soient ou non revendus durant l'année
2. La valeur de marché des inputs professionnels importés aux États-Unis
3. Le coût effectif, si raisonnable, des dépenses de voyage et de divertissement à des fins professionnelles.
(c) Certains éléments exclus. Le coût des inputs professionnels exclut

les achats de biens et services fournis aux employés ou aux propriétaires, à moins qu'ils ne soient inclus dans le revenu de l'entreprise.

Section 104. Définition du coût de l'équipement, des bâtiments et du terrain

Le coût de l'équipement, des bâtiments et du terrain comprend tout achat de ces éléments à des fins professionnelles. Dans le cas d'équipement importé aux États-Unis, le coût est la valeur de marché au moment de l'entrée aux États-Unis.

Section 105. Définition du revenu professionnel imposable

Le revenu professionnel imposable est égal au revenu professionnel moins le coût des inputs professionnels, moins les revenus salariaux versés aux employés, et moins le coût de l'équipement, des bâtiments et du terrain.

Chapitre 2. Détermination de l'impôt dû

Section 201. Abattements personnels
Section 202. Impôt sur les revenus salariaux
Section 203. Impôt sur les revenus professionnels

Section 201. Abattements personnels

(a) En général. Pour l'année 1995, les abattements personnels sont
1. De 16.500 dollars pour les couples mariés remplissant une déclaration commune. Un contribuable est considéré comme marié s'il était marié à la fin de l'année ou si son conjoint est décédé durant l'année.
2. De 14.000 dollars pour les parents seuls. Un contribuable est considéré comme parent seul s'il n'est pas marié et qu'il a pour domicile un ménage qui est la résidence principale d'un fils, d'un beau-fils, d'une fille, d'une belle-fille, du mère ou du père du contribuable, et qu'il assure plus de la moitié de leur entretien.
3. De 9500 dollars pour les célibataires.
4. De 4500 dollars pour chaque personne à charge. Une personne à charge est un fils, beau-fils, fille, belle-fille, mère ou père du contribuable dont il assure plus de la moitié de l'entretien.
(b) Ajustements. Chaque année, les abattements personnels augmentent proportionnellement à l'Indice des prix à la consommation, considéré du début à la fin de l'année précédente.

Section 202. Impôt sur les revenus salariaux

Chaque personne employée à un moment quelconque de l'année payera un impôt de 19% sur ses revenus salariaux, moins son abattement personnel, ou aucun impôt si ses revenus salariaux sont de moins que son abattement personnel.

Section 203. Impôt sur les revenus professionnels

(a) L'entreprise définie. Toute entreprise individuelle, partenariat ou société constitue une entreprise. Tout organisme ou personne qui n'est pas expressément exonérée sous le chapitre 3 et ayant des revenus professionnels constitue une entreprise.
(b) Calcul de l'impôt. Chaque entreprise payera un impôt de 19% sur son revenu professionnel imposable ou aucun impôt si le revenu imposable est négatif.
(c) Unités imposables. Une entreprise peut remplir autant de déclarations qu'elle souhaite pour ses différentes subsidiaires ou autres unités, pour autant que tous les revenus professionnels soient déclarés dans le total et pour autant qu'aucune dépense pour inputs professionnels ne soit déduite sur plus d'une déclaration.
(d) Report des pertes. Lorsque le revenu professionnel imposable est négatif, les montants négatifs peuvent être utilisés pour compenser des impôts positifs les années suivantes. Le montant reporté d'une année à l'autre est augmenté par des intérêts, selon le taux d'intérêt égal au rendement quotidien moyen des Bons du Trésor à trois mois. Il n'y a pas de limite sur le montant ou la durée du report.

Chapitre 3. Organismes exonérés

Section 301. Organismes exonérés

Les organismes exonérés de l'impôt sur les revenus professionnels sont
(1) Les États et les administrations locales ainsi que leurs unités subsidiaires
(2) Les organismes éducationnels, religieux, de bienfaisance, philanthropiques, culturels ou d'intérêt public qui ne versent pas de revenus à des propriétaires individuels ou à des sociétés.

Chapitre 4. Retenue à la source

Section 401. Retenue à la source

(a) Chaque employeur, y compris les organismes exonérés, retiendra des salaires et retraites de ses employés et remettra à l'IRS un montant calculé comme suit: 19% du revenu salarial de l'employé au-delà de son abattement personnel annuel pour chaque période de salaire, au prorata de la longueur de la période de salaire. Chaque employé recevra un crédit d'impôt pour le montant retenu.
(b) Les amendements effectués par cette section s'appliqueront aux années fiscales commençant après le 31 décembre 1994.

Épilogue

Par Ivan Mikloš*

L'impôt proportionnel en Slovaquie – ça fonctionne!

La Slovaquie a établi un impôt proportionnel de 19% à partir du 1er janvier 2004. La réforme fiscale faisait partie d'un programme de réforme plus large du gouvernement de Mikuláš Dzurinda qui comprenait la réforme des finances publiques, du système social, des retraites, du marché de travail, de la santé publique et de l'administration. La réalisation réussie de ce programme de réforme ambitieux eut pour conséquence de faire de la Slovaquie l'une des économies européennes qui s'est développée le plus rapidement.[2]

L'ensemble de ces réformes structurelles faisait partie d'une stratégie globale visant à améliorer l'environnement entrepreneurial et à augmenter le degré de liberté économique. La Slovaquie a réalisé à partir des années 1990 la baisse jusqu'à présent la plus rapide du poids de l'État de tous les pays de l'Union européenne. La part des dépenses publiques par rapport au produit national brut a baissé durant les années de 1996 à 2006 de 14,8 points de pourcentage (de 52,1% à 37,3%), tandis que la part des recettes fiscales baissait de 10,9 points de pourcentage (de 40,4% à 29,5% du produit national brut).[3]

En 2000, la Slovaquie avait encore un rating d'investissement inférieur de quatre niveaux par rapport à ceux de la République tchèque et de la Hongrie et inférieur de trois niveaux par rapport à celui de la Pologne. En 2005 déjà, la Slovaquie avait dépassé tous ces pays en matière de rating d'investissement.

Ce qui a changé

Depuis le 1er janvier 2004 le nouveau système fiscal en vigueur en Slovaquie s'appuie sur cinq points clefs:

1. Introduction d'un taux proportionnel de l'impôt sur le revenu, tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques, à 19% (auparavant il y avait cinq niveaux allant de 10% à 38% pour les personnes physiques, alors que les personnes morales étaient imposées au taux de 25%, comprenant de nombreuses exceptions et des taux spéciaux).[4]
2. Unification du taux de la TVA à 19% (auparavant deux taux de 14% et 20%).
3. Élimination de l'impôt sur les dividendes.
4. Élimination de l'impôt sur les donations, l'héritage et le transfert de biens immobiliers.

5. Élimination de la plupart des exemptions, des sommes déductibles, des régimes spéciaux et autres taux spéciaux.

Figure 1

Comparaison du nouveau et de l'ancien système fiscal

Changement des taux d´impôts sur le revenu (en %)	2003	2004
Impôt sur le revenu des personnes physiques	10; 20; 28; 35; 38	19
Impôt sur le revenu des personnes morales	15; 18; 25	19
Impôt à la source sur le revenu	1; 5; 10; 15; 20; 25	19

Quels sont les résultats?

La réforme fiscale introduisant l'impôt proportionnel a eu des résultats positifs évidents. Comme le montre le tableau[5], la part des recettes fiscales par rapport au produit national brut n'a pas beaucoup changé: on a réussi à atteindre une certaine neutralité fiscale pour la réforme. Le seul changement significatif est la baisse de la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'augmentation (après la baisse initiale) des recettes de l'impôt sur le revenu et l'augmentation initiale (puis la baisse) de la part des recettes de la TVA.

Tableau 1

Part des revenus fiscaux du produit national brut

(en % du PNB)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts directs	6,7%	5,5%	5,6%	5,7%	5,9%	6,0%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	3,3%	2,6%	2,7%	2,5%	2,6%	2,7%
Impôt sur le revenu des personnes morales	2,6%	2,4%	2,7%	2,9%	3,0%	3,0%
Impôt à la source sur le revenu	0,8%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Impôts indirects	11,2%	12,2%	12,6%	12,0%	11,1%	10,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	6,6%	7,7%	8,0%	7,9%	6,7%	6,9%
Impôts de consommation	3,3%	3,3%	3,7%	3,2%	3,5%	2,7%
Impôts sur la fortune	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Impôts locaux	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Autres impôts	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Recettes fiscales totales	17,9%	17,7%	18,3%	17,7%	17,0%	16,4%

(2008: prévision du Ministère des finances de la République slovaque)

Ce qui a considérablement changé, c'est le dynamisme de la croissance de l'économie et même le dynamisme de la croissance des recettes fiscales en valeur absolue, notamment pour ce qui est de l'impôt sur le revenu. La croissance économique a été de plus en plus forte, de 4,2% en 2003 à 10,4% en 2007. Le taux de chômage durant la même période a baissé de 18,2% à 11,1%. Les revenus fiscaux ont augmenté au cours des quatre premières années du nouveau système fiscal (2004 – 2007) par rapport à l'année 2003 de 44,8% en prix courants et de 28% en prix fixes. La croissance des recettes de l'impôt sur le revenu fut la plus dynamique, en particulier pour l'impôt sur le revenu des personnes morales dont la croissance fut de 70,9% en prix courants et de 54,1% en prix fixes. Au cours de la première année de la réforme, cet impôt a rapporté davantage de recettes que durant l'année précédant la réforme, malgré la baisse du taux d'impôt de 25% à 19%.

La réforme fiscale et ses critiques étrangers

La réforme fiscale slovaque a provoqué des réactions relativement fortes à l'étranger. La réaction fut généralement positive, mais il y eut quand même, surtout de la part de quelques hommes politiques d'Europe occidentale[6], des appréciations critiques, parlant de «dumping fiscal» ou de «concurrence fiscale déloyale». Généralement ces critiques ont prétendu que des impôts bas conduiraient à un manque de recettes fiscales, qui devrait être compensé ensuite par des subventions de l'UE financées par des pays plus riches.

De plus, les pays concernés se plaignaient de devoir subir l'exode d'investisseurs des anciens pays membres de l'UE dans les nouveaux pays membres. Cette argumentation est toutefois complètement fausse et sert plutôt des fins politiciennes. Comme le démontrent les résultas fiscaux ci-dessus, la réforme fiscale en Slovaquie s'est avérée neutre fiscalement. Il n'y eut aucune perte de recettes fiscales en conséquence de la réforme. Les recettes fiscales totales la première année du fonctionnement du nouveau système (2004) étaient même supérieures de plus de 22 milliards de couronnes (0,75 milliard d'euros) à celles d'avant la réforme de 2003 (239,9 milliards de couronnes contre 217,2 milliards). Une faible baisse de la charge fiscale mesurée par les recettes fiscales par rapport au produit national brut (de 17,9% à 17,7%) fut constatée par le fait que la croissance économique était plus rapide que celle des recettes fiscales.

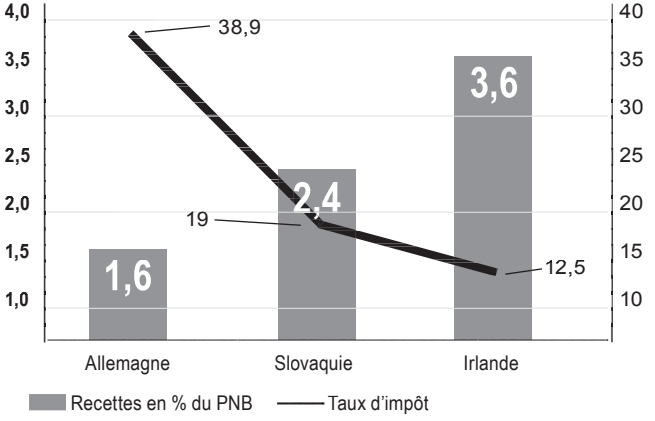
Les recettes de l'impôt sur le bénéfice des entreprises, impôt qui a été l'objet principal de la critique concernant le «dumping fiscal» ou la «concurrence fiscale déloyale», n'ont pas baissé mais au contraire augmenté.

Tandis qu'en 2003 cet impôt, au taux de 25%, avait rapporté 32,02 milliards de couronnes; en 2004, au taux de 19%, il a rapporté 33,16 milliards, soit plus de 1,1 milliard en plus.

Par ailleurs, en matière d'impôts directs il n'est pas possible de tirer de conclusions déterminantes uniquement par la comparaison des taux. Les recettes de ces impôts, notamment celles de l'impôt sur le revenu des personnes morales, dépendent en effet avant tout de l'ampleur de l'assiette de l'impôt et de la quantité d'exceptions et d'autres possibilités facilitant l'évitement fiscal. La comparaison des taux de l'impôt sur le revenu et de leur part par rapport au produit national brut en Allemagne, en Irlande et en Slovaquie pour l'année 2004 l'illustre très bien.

Graphique 1

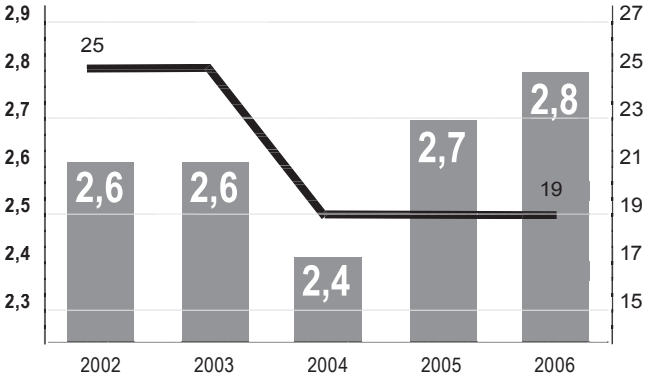
Taux et recettes de l'impôt sur le revenu des entreprises



Comme le montre très clairement le graphique, plus les taux sont élevés, plus les prélèvements effectifs sont faibles. Ce qui est intéressant en Slovaquie c'est également l'évolution dans les années 2002-2006 que montre le graphique 2.

Graphique 1

Taux et recettes de l'impôt sur le revenu des entreprises



Il ressort de la comparaison des recettes et du taux de l'impôt sur le revenu des personnes morales en Slovaquie avant et après la réforme le même résultat que de la comparaison internationale de la Slovaquie avec l'Irlande et l'Allemagne. Plus les taux sont faibles, plus les recettes sont élevées.

L'argument sur la compensation des recettes fiscales prétendument manquantes (qui, comme nous l'avons montré, est un leurre) par les subventions des pays contributeurs nets à l'UE s'avère tout aussi erroné d'un autre point de vue. Grâce aux réformes, y compris la réforme fiscale, les pays contributeurs nets paieront aux nouveaux États (bénéficiaires nets) effectivement moins. Cela résulte du simple fait que des réformes conduisent à une croissance économique plus rapide, croissance qui implique à son tour la perte plus rapide du statut de bénéficiaire net des fonds de l'UE.

Les efforts de certains pays visant à limiter la concurrence fiscale par l'harmonisation des taux d'imposition doivent être considérés comme nuisibles. La concurrence fiscale favorise au contraire des réformes nécessaires[7], la relance des marchés, l'efficacité de l'administration publique et pousse à la réalisation de réformes structurelles indispensables. Et c'est bien là que réside la racine des problèmes des pays de l'Europe occidentale. La concurrence fiscale des nouveaux pays membres de l'UE les met face à leur inaptitude à affronter la concurrence globale toujours plus intensive.

Conclusions

La Slovaquie n'est ni le premier ni le dernier pays à passer à l'impôt proportionnel. À certains égards, l'exemple slovaque est cependant spécifique et peut-être même instructif:

1. Le gouvernement qui a introduit l'impôt proportionnel ne l'avait pas fixé comme objectif dans son programme.

Le gouvernement de M. Dzurinda s'était fixé comme objectif la modification radicale du système fiscal dans la perspective d'un système fiscal simple, transparent, neutre, sans distorsions, stimulant la croissance et l'activité économique. Le gouvernement s'est proposé d'unifier les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et de transférer la charge fiscale des impôts directs vers les impôts indirects. En matière d'impôt direct, le gouvernement a seulement déclaré dans son programme qu'il évaluerait l'introduction d'un impôt proportionnel. La raison de cette approche prudente était l'absence d'analyses pertinentes et de quantifications des conséquences fiscales d'une telle réforme. Étant donné que des analyses démontrèrent par la suite que le dispositif le plus efficace pour remplir des objectifs de la réforme fiscale était de passer à l'impôt proportionnel, le gouvernement a procédé à cette démarche. Cette stratégie a probablement contribué à ce que l'introduction de l'impôt proportionnel ne devienne pas l'objet de luttes politiques dans une mesure aussi importante que dans d'autres pays[8].

2. La réforme fiscale ne consistait pas uniquement à introduire l'impôt proportionnel; son introduction a été utilisée pour simplifier le système fiscal et pour le rendre plus transparent.

Cela a été réalisé principalement par l'élimination de presque toutes les exemptions, l'élimination de tous les taux spéciaux et des régimes spéciaux, l'élimination de presque toutes les sommes déductibles, l'élimination de la double imposition partout où c'était possible (par exemple l'élimination de l'impôt sur les dividendes, de l'impôt sur l'héritage, de l'impôt sur le transfert des biens immobiliers et de l'impôt sur les donations), par l'élimination des éléments impliquant des distorsions dans la politique fiscale où des objectifs autres que fiscaux étaient poursuivis et aussi par l'unification du taux de la taxe sur la valeur ajoutée à un seul niveau (19%), sans aucune exception.

3. La réforme fiscale fondée sur l'introduction de l'impôt proportionnel avait été introduite l'année de l'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne[9].

Ce fait augmentait le niveau d'incertitude. Il n'était pas possible de prévoir précisément les conséquences de l'adhésion dans l'Union euro-

péenne et les conséquences non seulement de la réforme fiscale, mais aussi des autres réformes citées ci-dessus, ce qui augmentait non seulement le niveau de risque et d'incertitude, mais menaçait en même temps le soutien politique des réformes en Slovaquie et à l'étranger. Par exemple, en plus des réactions négatives de certains hommes politiques d'Europe occidentale parlant de «dumping fiscal» ou de «concurrence fiscale déloyale», le Fonds monétaire international avait recommandé de ne pas introduire la réforme fiscale d'un seul coup, mais progressivement[10].

4. La condition de l'introduction de la réforme fiscale était la neutralité fiscale.

La Slovaquie avait à l'époque de la prise de décision sur la réforme fiscale et de sa mise en place un déficit excessif des finances publiques et le gouvernement jugeait important de réduire ce déficit. La position négative du FMI était principalement due au risque de perte de recettes fiscales. Il s'est avéré que les changements ont été bien orientés et que la réforme fiscale était en tout cas fiscalement neutre, voire même générait plus de recettes[11].

5. Le gouvernement a mis en place l'impôt proportionnel (et d'autres réformes) malgré l'environnement politique turbulent.

L'opposition de l'époque et les syndicats ont initié en avril 2004, c'est-à-dire entre la mise en œuvre de la plupart des réformes (y compris la réforme fiscale) et l'adhésion de la République slovaque à l'Union européenne, le référendum pour la destitution du gouvernement. La situation politique du gouvernement et des partis politiques gouvernementaux était alors très défavorable. Près de 70% de la population n'acceptaient pas la politique du gouvernement et se déclaraient inquiets concernant l'avenir. Malgré cela, seulement 32% des électeurs ont participé au référendum sur la question «Êtes-vous d'accord sur la fin anticipée du mandat du gouvernement?». En Slovaquie, pour que le référendum soit valable, un quorum de 50% de participation doit être atteint. Dans les élections européennes de juin 2004, le parti politique gouvernemental du premier ministre Dzurinda a gagné, même si la participation à ces élections a été la plus basse parmi tous les pays de l'UE[12].

6. Certaines organisations non gouvernementales (think tanks) ont influencé positivement l'introduction de l'impôt proportionnel en soutenant activement le projet dans l'opinion publique notamment par l'intermédiaire des médias[13].

7. La réforme fiscale fondée sur l'impôt proportionnel s'est avérée politiquement très stable.

Bien qu'un nouveau gouvernement gouverne ait été élu au milieu de 2006, composé des partis politiques qui avaient critiqué la réforme fiscale

et qui promettaient sa suppression, la reforme reste en principe, à part quelques modifications mineures[14], intacte.

8. La Slovaquie a été le premier État membre de l'OCDE a avoir introduit l'impôt proportionnel et à partir du 1er janvier 2009 il fonctionne dans le premier pays de la zone euro.

Ce fait est important car les critiques de l'impôt proportionnel argumentent qu'il ne peut fonctionner que dans les économies peu développées ou dans des économies de transition. L'expérience slovaque a démontré que l'impôt proportionnel (avec d'autres réformes) a considérablement contribué à ce que la Slovaquie soit le deuxième pays postcommuniste à avoir été capable d'adopter l'euro[15]. Ce furent surtout ces réformes, parmi lesquelles la réforme fiscale jouait un rôle important, qui ont permis à l'économie d'atteindre le dynamisme nécessaire pour le respect durable des critères de Maastricht.

* Ancien ministre des Finances de Slovaquie.

[1] Pour plus d'informations voir Ivan Mikloš «Slovakia: A Story of Reforms», in Growth versus Security: Old and New EU Members Quests for a New Economic and Social Mode, ouvr. coll., dir. par Josef C. Brada, Mariusz-Jan Radlo et Wojciech Bienkowski, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

[2] La croissance économique a accéléré de 4,2% en 2003 à 10,4% en 2007.

[3] À titre illustratif, le poids de l'État en République tchèque n'a presque pas changé au cours des dix dernières années (passant de 42,5% à 38%).

[4] Il existait dans le système fiscal précédent 37 taux différents d'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales.

[5] L'année 2003 est la dernière année sous l'ancien système fiscal, l'année 2004 est la première année sous le nouveau système.

[6] Le chancelier allemand Gerhard Schröder, le ministre français des Finances Nicolas Sarkozy, le premier ministre suédois Goran Persson et le premier ministre bavarois Edmund Stoiber. Ces hommes politiques ne s'exprimaient généralement pas sur le système fiscal slovaque en particulier, ils parlaient des nouveaux États membres dans leur ensemble, mais ceci dans le contexte de la discussion qui a été initiée notamment par les changements du système fiscal slovaque.

[7] Un exemple significatif de l'efficacité de la concurrence fiscale est l'Autriche, pays voisin de la Slovaquie. Plusieurs années de discussions ont été menées sur la nécessité de la réduction de l'impôt sur le revenu, qui était de 35%. Personne ne pensait alors qu'il pourrait être de moins de 29%. Quelques semaines seulement après l'adoption de la réforme fiscale en Slovaquie par laquelle cet impôt a été réduit de 25% à 19%, l'impôt a été réduit en Autriche à 25%. Cela a également augmenté la pression sur l'Allemagne pour le réduire à son tour.

[8] Par exemple en Allemagne ou en Pologne.

[9] La réforme fiscale est entrée en vigueur au 1er janvier 2004, alors que l'adhésion à l'Union européenne intervenait le 1er mai 2004.

[10] Fonds monétaire international, «Slovak Republic – 2003 Article IV Consultation Mission, Preliminary Conclusions», 7 mai 2003.

[11] Le déficit des finances publiques a baissé de 7,7% PNB en 2002 à 3,7% en 2003 et à 3,0% en 2004.

[12] Seulement 17%.

[13] Pour plus d'informations voir Ján Oravec «The Flat Tax Reform in Slovakia», in How to Do It: Lessons from Successful Liberal Reforms in CEE, ouvr. coll., dir. par Remigijus Simasius et Ulrich Niemann, Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Postdam, 2008.

[14] Réduction du taux de TVA pour les médicaments et livres et réduction progressive de la somme déductible pour des groupes de la population à haut revenu.

[15] Après la Slovénie qui a adhéré en 2007.

Postface

Faire traduire en français un classique de la littérature économique, «la flat tax» de Robert Hall et Alvin Rabushka. Cette heureuse initiative a été prise par l'ECAEF, avec le soutien de nos amis de l'IREF (Institut de Recherches Economiques et Fiscales). Car la flat tax, ou impôt proportionnel à taux unique, entrera tôt ou tard dans l'actualité française. Nos compatriotes ne pourront pas indéfiniment ignorer que 16 pays européens, et 24 dans le monde, ont réalisé cette révolution, et qu'elle leur a apporté des résultats magiques: plus de croissance économique et plus de recettes fiscales.

Certes la France n'ignore pas la flat tax: la CSG, qui est un impôt proportionnel, y fournit des recettes supérieures de 40% à celles de l'impôt sur le revenu. Et le programme socialiste prévoit la fusion de la CSG et de l'IR. Mais c'est pour transformer la CSG en impôt progressif, et non l'IR en impôt proportionnel! Pourtant les socialistes slovaques, qui ont succédé au pouvoir à la droite quelques années après l'instauration de la flat tax, se sont bien gardés de la supprimer. Peut-être convaincront-ils un jour leurs camarades français et leur feront-ils comprendre que, plus qu'un cadeau aux riches, la flat tax est un cadeau aux pauvres.

Peut-être aussi notre administration fiscale comprendra-t-elle qu'elle percevrait plus de recettes avec moins d'efforts si, grâce à la flat tax, elle supprimait les niches fiscales et réduisait fortement la fraude.

Tous nos compatriotes y gagneraient: les Américains ont calculé que le coût pour les particuliers des formalités à remplir pour leur IR représentait 24% de celui-ci.

Ne désespérons pas. La France ne sera pas toujours à la traîne des innovations les plus efficaces. La traduction française de «La flat tax» va l'y pousser.

Alain Mathieu
Président de Contribuables Associés
www.contribuables.org

La European Center for Austrian Economics Foundation (ECAEF)

Alors que la tradition des sciences sociales de l'École autrichienne d'économie connaît une reconnaissance croissante dans le monde, les travaux pionniers de Friedrich Hayek (Prix Nobel 1974), Gottfried von Haberler ou Ludwig von Mises demeurent largement inconnus en Europe auprès des universités, des entrepreneurs ou des politiciens. Cette méconnaissance n'est pas sans effet sur le développement économique et social.

C'est dans l'optique d'une contribution à la diffusion des idées de cette Ecole qu'a été créée en 2004 à Vaduz, au Liechtenstein, la European Center of Austrian Economics Foundation (ECAEF), en tant qu'initiative privée strictement indépendante, qui s'est rapidement établie comme «think tank» et centre de compétences. En plus de conférences et de séminaires scientifiques, l'ECAEF conduit un programme de publications dans l'optique de débattre des idées dans la tradition de l'École autrichienne d'économie au sens large. Cette activité s'adresse en première ligne aux entrepreneurs, aux universités, aux chercheurs et bien sûr à la politique.

La structure interne et l'orientation de l'ECAEF suit celle d'instituts de recherche internationaux, comme l'IEA à Londres, l'Institution Hoover de l'Université Stanford ou l'Institut Cato à Washington. Le conseil de fondation est composé de S.A.S. le Prince Michael de Liechtenstein (président), S.A.S. le Prince Philipp de Liechtenstein, Alfons Cortés et Werner Tabarelli. Un conseil scientifique qui inclut Vernon Smith (Prix Nobel 2002), Anthony de Jasay, Pedro Schwartz et d'autres experts internationaux soutient les travaux de la fondation.

www.ecaef.li

L'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF)

L'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF) est un «think tank» fondé en 2002 par des membres de la société civile issus de milieux académiques et professionnels, dont l'économiste Pierre Garello et l'avocat fiscaliste Jean-Philippe Delsol, dans le but de développer la recherche indépendante sur des sujets économiques et fiscaux. A vocation européenne, l'institut est indépendant de tout parti ou organisation politique. Il refuse le financement public.

L'IREF publie des études, des rapports, des livres ainsi qu'une newsletter bimensuelle diffusée uniquement sur internet. Ses publications traitent de thèmes variés comme la fiscalité française et mondiale, les droits de propriété, la mondialisation et le libre-échange, les politiques publiques, les retraites, la santé et l'écologie.

Conscients que la prospérité économique ne peut avoir lieu que dans un monde économique libre avec une fiscalité extrêmement réduite, les membres de l'IREF se prononcent pour la réduction du poids de l'État et des prélèvements obligatoires. Originaires de différents pays, leur approche scientifique est comparative et apporte une plus value non négligeable dans le contexte de la mondialisation en faveur de la liberté économique et de la concurrence fiscale.

www.irefeurope.org