

De la duplicité des administrations fiscales

Pier-André Bouchard St-Amant,
professeur de finances publiques, ÉNAP,
chercheur associé, CIRANO.

Journée de réflexion sur la déclaration de revenu unique,
Chaire sur la fiscalité et les finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Deux manières de penser à la question

- Deux administrations fiscales avec un même régime d'impôt.
 - Relativement simple en pratique:
 - Rachat/duplication d'une compagnie telle que TurboImpôt.
 - Intégration à l'une (ou les deux) agences fiscales, notamment en matière de relevés;
 - Rendre le service gratuit.
 - Pour le citoyen, cela devient un « guichet fiscal unique ».
 - (C'est *presque* fait par Revenu Québec)
 - Cette approche évite deux éléments importants de la question, soit:
 - Que faire de la duplicité partielle des coûts administratifs?
 - Quel palier de gouvernement serait fiduciaire de l'autre?
- Une seule administration fiscale avec un seul régime.
 - Je me concentre sur ce cas.

Un rapport d'impôt unique?

- Que peut-on dire à partir de la théorie économique?
- Trois angles d'analyse:
 - Théorie sur les fusions/acquisitions (Kaplow et Shapiro).
 - Théorie de la taxation optimale « imparfaite » (Keen et Slemrod).
 - Théorie de la décentralisation/centralisation informationnelle (Boffa, Piolatto, Ponzetto).

Fusions/acquisitions?

- La théorie économique des fusions-acquisitions détermine dans quelles circonstances il est désirable pour la société que deux entreprises concurrentes fusionnent.
- Elle présume de l'absence de « concurrence parfaite » et cherche des recommandations/législations pour s'en approcher.
- Elle se concentre principalement sur les effets néfastes de l'absence de concurrence (fixation des prix, collusion, monopoles, etc.) et voit plutôt les fusions d'un mauvais œil.
- Elle n'est que de peu d'aide dans l'analyse de services publics (peu ou pas de concurrence), mais certaines implications de la théorie peuvent éclairer la question.

Fusions/acquisitions?

- Trois idées applicables aux services publics:
 - la fusion est socialement désirable quand les gains d'efficacité de la fusion dépassent les pertes découlant de la concurrence amoindrie.
 - les gains d'efficacité sont généralement vus de manière résiduelle.
 - certaines fusions peuvent ne pas engendrer des gains d'efficacité (menant à des tarifs/services moindres).
- Avantages de concurrence entre agences?
 - La concurrence en prestation de services.
 - L'innovation (imitations techniques, benchmarking, etc.)
 - L'autonomie opérationnelle.
 - Les « signaux » d'audits en double.

Fusions/acquisitions?

- Quels gains d'efficience?
 - L'uniformisation du régime fiscal:
 - Réduction des coûts de conformité (privés et publics).
 - Réduction des coûts administratifs.
- Vue résiduelle: peut-on obtenir les gains d'efficacité autrement que par la fusion?
 - Il y a un gain d'efficience imputable à la fusion si on répond par la négative.
- En présence de coûts fixes élevés, une fusion peut impliquer une détérioration de la prestation de services. Les agences fiscales ont-elles des coûts fixes élevés?
- Le reste la théorie est spécifique à un marché concurrentiel (et peu applicable).

Théorie de la taxation optimale « imparfaite »

- La taxation optimale cherche à répondre à la question centrale en fiscalité:
 - Quelle est la « meilleure » structure d'un régime d'imposition? (IFS, 10)
 - Extension: quelle est la « meilleure » structure d'un « *tax mix* » ? (Jacobs & Boadway, 17)
- « Meilleur » implique des critères normatifs:
 - L'efficacité: qui maximise la production économique.
 - L'équité: qui minimise les écarts de richesse.
- La taxation optimale imparfaite (Keen & Slemrod, 17) reconnaît deux critères supplémentaires:
 - Minimiser les coûts administratifs d'un régime fiscal.
 - Minimiser les coûts de conformité: le respect de la loi implique des coûts sociaux.
- Une pondération différente de ces critères mène à des régimes différents.

Théorie de la taxation optimale « imparfaite »

- Six grandes implications de la théorie:
 - Deux instruments fiscaux utilisés efficacement devraient avoir le même coût marginal total (conformité + administratifs + comportementaux).
 - *Ceteris paribus*, il faut privilégier l'instrument fiscal:
 - à faible coût de conformité;
 - à faible coût administratif;
 - à faible incidence économique;
 - favorisant la réduction des écarts de richesse.
 - Si les coûts administratifs ne dépendent pas de la taille de l'assiette fiscale, le choix de la centralisation/décentralisation des agences n'a que peu d'importance.
 - Une politique optimale implique de l'évasion fiscale *et* des dépenses en conformité.
 - Un régime fiscal plus simple réduit les coûts de conformité.
 - Un régime fiscal plus progressif réduit les coûts marginaux administratifs.

Théorie informationnelle de la centralisation

- La théorie cherche à voir dans quelles circonstances la centralisation est désirable pour des « régions » qui ont a) des préférences fiscales différentes; et b) des capacités différentes de suivi des politiciens (ou des administrateurs).
- La théorie cherche à déterminer des frontières optimales (e.g.: fédéralisme vs indépendance) plus que l'offre de services, mais elle offre des leçons applicables aux agences fiscales.

Théorie informationnelle de la centralisation

- Les implications de la théorie:
 - Les régions ont des gains informationnels à la fusion de services. La « rente informationnelle » est non-rivale.
 - En français, la capacité de suivi d'une agence ne peut que croître avec le nombre de personnes: ça favorise la centralisation.
 - La fusion est plus facile là où les préférences fiscales sont homogènes (e.g.: entente d'harmonisation).
 - Plus les préférences fiscales diffèrent, moins il y a de gains à la fusion.
 - La décentralisation est donc justifiable seulement si les préférences fiscales diffèrent significativement.

Quelques grandes orientations

- Un régime unique?
- C'est plus simple de démarrer là:
 - où il y a le moins de divergences politiques;
 - où il y a d'importants gains administratifs à faire;
 - où il peut y avoir des gains en matière de conformité (inspections, etc.)
- Les ententes de services et de partages de services peuvent faciliter les gains administratifs sans pertes d'autonomie fiscale.
- Questions « empiriques » pertinentes:
 - Qui a la meilleure capacité de suivi des administrations fiscales?
 - À quel point les préférences fiscales diffèrent?
 - Les agences fiscales ont-elles des coûts fixes élevés?

Sources

- Kaplow, Louis and Shapiro, Carl, *Antitrust* (January 2007). Harvard Law and Economics Discussion Paper No. 575. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=961264> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.961264>
- Keen, Michael and Slemrod, Joel B., *Optimal Tax Administration* (January 2017). IMF Working Paper No. 17/8. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2924371>
- Boffa, Federico, Piolatto, Amedeo and Ponzetto, Giacomo A. M., *Political Centralization and Government Accountability* (February 2016). The Quarterly Journal of Economics, V. 131(1), pp 381–422, <https://doi.org/10.1093/qje/qjv035>
- Brewer, Mike, Saez, Emmanuel and Sheperd Andrew, *Means testing and tax rates on earnings* (November 2010). Dimensions of tax design, ch. 2, Institute for Fiscal Studies, <https://www.ifs.org.uk/publications/7184>
- Jacobs, Bas and Boadway, Robin, *Optimal Linear Commodity Taxation under Optimal Non-Linear Income Taxation* (2017). CESifo Working Paper Series 4142, CESifo Group Munich, https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_4142.html

Pour information



Pier-André Bouchard St-Amant

Pier-andre.bouchardst-amant@enap.ca

1-514-849-3982 #3923

pabsta.qc.ca