

L'impôt égal en Slovaquie—ça fonctionne!

Introduction

L'impôt égal au montant de 19% a été établi en Slovaquie à partir du 1^{er} janvier 2004. La réforme fiscale faisait partie d'un programme de réforme large¹ du gouvernement de Mikuláš Dzurinda qui comprenait même la réforme des finances publiques, celle sociale et celle de retraites, celle du marché de travail, celle de santé publique et celle de l'administration publique. La réalisation réussite de ce programme de réforme ambitieux avait comme conséquence que la Slovaquie est devenue une des économies européennes les plus rapidement développées².

L'ensemble complexe des réformes structurales a été relié avec la stratégie claire de l'amélioration de l'environnement d'entreprise et de l'augmentation du niveau de la liberté économique. La Slovaquie a atteint à partir des années quatre-vingt-dix jusqu'à présent la baisse la plus rapide du niveau de redistribution et du niveau de la charge fiscale et de cotisation parmi tous les pays de l'Union européenne. La part des dépenses publiques sur le produit national brut a baissé dans les années 1996 – 2006 de 14,8% (de 52,1 à 37,3) et le quota fiscal II (la part du revenu fiscal et du revenu des cotisations sur le produit national brut) de 10,9% (de 40,4 à 29,5)³.

En 2000 encore la Slovaquie avait le rating d'investissement plus faible de 4 degrés par rapport à la République tchèque et l'Hongrie et plus faible de 3 degrés par rapport à la Pologne. En 2005 déjà la Slovaquie a dépassé tous ces pays en matière du rating d'investissement.

Qu'est-ce qui est changé.

A partir du 1^{er} janvier 2004 un nouveau système fiscal est valable en Slovaquie qui s'appuie sur 5 points clé:

1. Établissement du taux égal de l'impôt sur le revenu, tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques au montant de 19% (auparavant les personnes physiques 5 niveaux de 10% jusqu'à 38%, les personnes morales 25% plus de nombreuses exceptions et des taux spéciales)⁴
2. Unification des taux de TVA au montant de 19% (auparavant 14% et 20%)
3. Élimination des impôts sur les dividendes
4. Élimination des impôts sur la donation, l'héritage, le transfert et le passage des immobiliers
5. Élimination de la plupart des exceptions, des sommes déductibles, des régimes spéciales et des taux spéciaux

Figure N1

Comparaison du nouveau et vieux système fiscal

Changement des taux d'impôts sur le revenu		
(v %)	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 sur le revenu prélevé par le prélèvement	5; 10; 15; 20; 25	19

¹ Pour plus d'informations voir Mikloš, Ivan, 2009: Slovakia – Story of Reforms, in:

² La croissance économique a accélérée de 4,2% en 2003 à 10,4% en 2007

³ Pour l'illustration le niveau de redistribution et de la charge fiscale en République tchèque n'a pas presque changé au cours de dix dernières années (42,5%, resp. 38%)

⁴ Il existait dans le système fiscal précédent 37 taux différents d'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales

Quels sont les résultats?

La réforme fiscale établie sur l'impôt égal a rapporté des résultats positifs évidents. Comme le montre le tableau⁵, la part des revenus fiscaux sur le produit national brut n'a pas considérablement changé et on a réussi en principe d'atteindre même la neutralité fiscale. Un seul changement significatif est la baisse de la part en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la croissance (après la baisse initiale) de la recette de l'impôt sur le revenu et la croissance initiale (et ensuite la baisse) de la part de la recette de TVA.

Tableau N° 1 Part des revenus fiscaux sur le produit national brut

(ESA95, v % HDP)	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 prélevé par le prélèvement	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%
D'autres impôts	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Revenu fiscal au total	17,9%	17,7%	18,3%	17,7%	17,0%	16,4%

2003 – 2007 réalité

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 revenus fiscaux en absolu, notamment en matière de l'impôt sur le revenu. La croissance économique augmentait en continu de 4,2% en 2003 à 10,4% en 2007. Le taux de chômage dans la même période a baissé de 18,2% à 11,1%. Les revenus fiscaux augmentaient au cours de quatre premières années du nouveau système fiscal (2004 – 2007) par rapport à l'année 2003 de 44,8% concernant des prix courants et de 28% concernant des prix fixes. La croissance de la recette de l'impôt sur le revenu était la plus dynamique (l'impôt sur le revenu des personnes morales) où la croissance était de 70,9% concernant des prix courants et de 54,1% concernant des prix fixes. Au cours de la première année de la réforme on a prélevé sur cet impôt plus qu'en dernière année avant 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 initié la réaction relativement forte à l'étranger. La réaction était plutôt positive, mais il y avait quand même, surtout de la part de quelques hommes politiques

⁵ L'année 2003 est la dernière année du vieux système fiscal, l'année 2004 est la première année du nouveau système

d'Europe d'ouest⁶, des évaluations critiques parlant du dumping fiscal prétendu, resp. de la concurrence fiscale malhonnête. Généralement ils ont argumenté par le fait que des impôts bas conduisent à la manque des revenus qui doivent être compensés par des dotations de l'UE qui sont financées par des pays plus riches. Les pays concernés devraient subir par le fait que grâce au dumping fiscal prétendu les investisseurs partent des anciens pays membres dans les nouveaux pays membres. La présente argumentation peut être considérée comme incorrecte qui suit des propres buts politiques. Comme le démontre des résultats fiscaux ci-dessus de la réforme fiscale en Slovaquie, la réforme était en principe fiscalement neutre, donc il n'y avait aucune perte des revenus en conséquence de cette réforme. Les revenus fiscaux totaux en première année du fonctionnement du nouveau système (2004) étaient voire même supérieurs de plus de 22 mld. SKK (0,75 mld EUR) qu'avant la réforme en 2003 (239,9 mld. SKK par rapport à 217,2 mld. SKK). Une faible baisse de la charge fiscale mesurée par la part des revenus fiscaux sur le produit national brut (de 17,9% à 17,7%) avait été entraînée par le fait que la croissance économique était plus rapide que la croissance des revenus fiscaux.

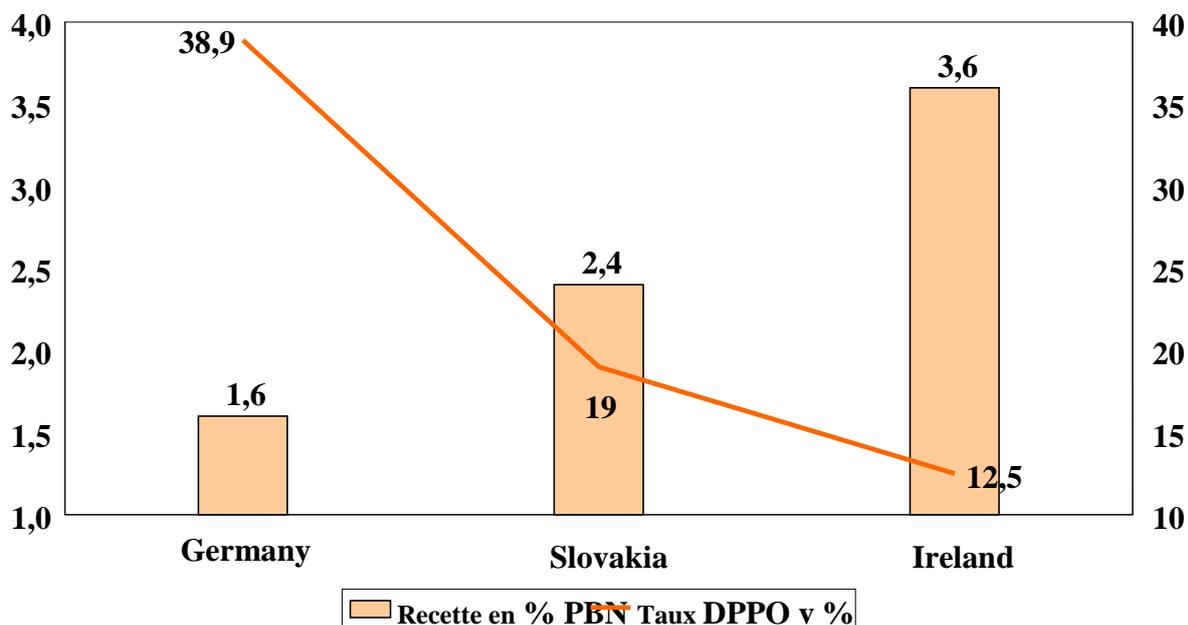
Ni l'impôt sur le revenu qui est notamment l'objet de la critique concernant soit disant dumping fiscal ou la concurrence fiscale malhonnête prétendue n'a pas baissé, mais, au contraire, a augmenté. Tandis qu'en 2003 nous avons prélevé sur cet impôt avec le taux de 25% 32,016 mld. SKK, en 2004 avec le taux de 19% 33,164 mld., donc de plus de 1,1 mld. SKK.

En plus, en matière des impôts directs il n'est possible de tirer aucunes conclusions déterminantes uniquement par la comparaison des taux d'impôts. La recette réelle de ces impôts, notamment de l'impôt sur le revenu des personnes morales, dépend en effet même de l'ampleur de l'assiette de l'impôt et de la quantité des exceptions et d'autres possibilités par l'utilisations desquels il est possible de faire l'évasion fiscale. Le mieux le montre la comparaison des pourcentages des taux de l'impôt sur le revenu et son prélèvement comme la part sur le produit national brut en Allemagne, en Irlande et en Slovaquie pour l'année 2004.

Graphique N° 1

⁶ Le chancelier allemand G. Schroder ,le ministre français des finances N. Sarkozy , le premier ministre suédois Persson, le premier ministre bavarois Stoiber. Ces hommes politiques ne s'exprimaient pas généralement concrètement du système fiscal slovaque, ils discutaient plus généralement sur les nouveaux états membres, cependant dans le contexte de la discussion qui a été initiée notamment par les changements dans le système fiscal slovaque

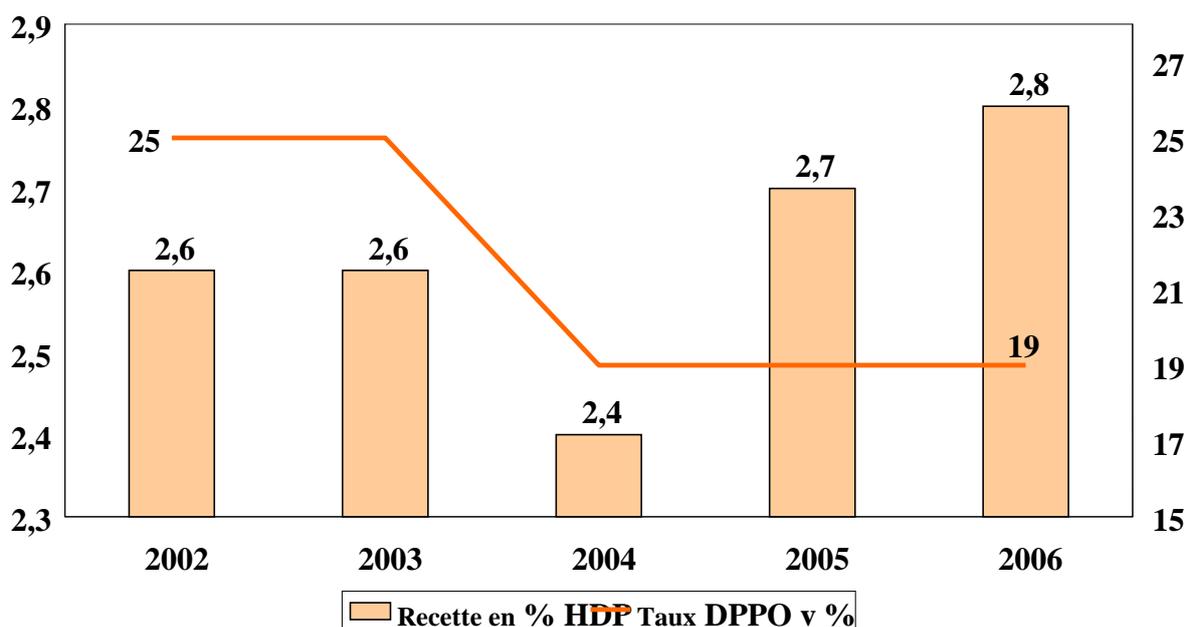
Taux et la recette de IRPM dans les pays choisis de UE



Comme le montre très clairement le graphique, autant le taux est supérieur, autant le prélèvement est inférieur, et vice versa. Ce qui est intéressant en Slovaquie c'est même l'évolution dans les années 2002 – 2006 que montre le graphique N° 5

Graphique N 2

Taux et la recette de IRPM en Slovaquie



Il résulte de la comparaison de la recette et du taux d'impôt sur le revenu des personnes morales en Slovaquie avant l'établissement de la réforme et après l'établissement le même résultat que de la comparaison internationale de l'Irlande, la Slovaquie et l'Allemagne. Autant le taux est inférieur, autant la recette est supérieure.

L'argument sur la compensation des revenus manquants (qui, comme on l'a démontré, n'existent pas) par l'argent des contribuables nets est incorrect même d'un autre point de vue. C'est en effet bien au contraire. Grâce aux réformes, y compris la réforme fiscale, les contribuables nets payeront aux nouveaux états (allocataires nets) effectivement moins. Cela résulte d'un fait simple que des réformes conduisent vers la croissance économique plus rapide et cette croissance encore vers la perte plus rapide de la position de l'allocataire net des ressources de l'UE.

Les efforts de certains pays de limiter la concurrence fiscale par l'harmonisation des taux d'impôts doivent être considérés comme expressément nuisibles. La concurrence fiscale⁷ conduit vers la pression supérieure sur les changements et réformes nécessaires, sur la relance des marchés, sur l'augmentation de l'efficacité de l'administration publique, vers la pression pour réaliser des réformes structurales nécessaires. Et c'est juste ici où réside la racine des problèmes des pays de l'Europe d'ouest. La concurrence fiscale et une autre concurrence des nouveaux pays membres de l'UE leur montre le miroir s'ils sont prêts à affronter la concurrence globale toujours plus dure.

Conclusions

La Slovaquie n'est ni premier et sûrement pas ni dernier pays ayant établi l'impôt égal. Dans certains regards l'exemple slovaque est cependant spécifique et peut-être même instructif:

1. Le gouvernement, qui a établi l'impôt égal, ne l'a pas fixé pour l'objectif dans son programme.

Le gouvernement de M. Dzurinda a fixé pour l'objectif la modification radicale du système fiscal dans la perspective d'un système fiscal simple, transparent, neutre, non déformé (nondistortive), stimulant la croissance et l'activité. Le gouvernement s'est proposé d'unifier des taux de la taxe sur la valeur ajoutée et de transférer la charge plus grande de la charge fiscale des impôts directs sur les impôts indirects. En matière de l'impôt direct, le gouvernement a déclaré dans son programme qu'il apprécie son établissement. La raison de l'approche prudent en formulant l'engagement de l'établissement de l'impôt égal dans la déclaration de programme du gouvernement était l'absence des analyses pertinentes et de quantifications des conséquences fiscales de l'établissement de la combinaison diverse des taux de l'impôt égal et des impôts indirects, notamment TVA. Étant donné que des analyses ont démontré que le dispositif le plus efficace pour remplir des objectifs de la réforme fiscale est l'établissement de l'impôt égal, le gouvernement a procédé à cette démarche. Cette stratégie a probablement contribué à ce que l'établissement de l'impôt égal ne devient pas l'objet de la lutte politique dans telle mesure que dans d'autres pays.⁸

⁷ Un exemple signifiant de l'efficacité de la concurrence fiscale est un exemple de l'Autriche, le pays voisin de la Slovaquie. Plusieurs années des discussions ont été menées sur la nécessité de la réduction de l'impôt sur le revenu de 35% initial au nouveau inférieur et personne n'a supposé que cela pouvait être moins que 29%. Immédiatement, quelques semaines après l'adoption de la réforme fiscale par laquelle le présent impôt a été réduit en Slovaquie de 25% à 19%, l'impôt a été réduit même en Autriche à 25%. Cela conduisait encore à l'augmentation de la pression pour réduire cet impôt en Allemagne

⁸ P.e. en Allemagne et en Pologne

2. La réforme fiscale ne consistait pas uniquement dans l'établissement de l'impôt égal, mais son établissement a été utilisé pour simplifier le système fiscal et pour le rendre plus transparent.

Cela a été atteint surtout par l'élimination de presque toutes les exceptions, par l'élimination de tous les taux spéciaux et des régimes spéciaux, par l'élimination de presque tous les sommes déductibles, par l'application du principe de l'élimination de double imposition d'un seul revenu partout où c'est possible (p.e. l'élimination de l'impôt sur les dividendes, de l'impôt sur l'héritage, de l'impôt sur le transfert et la transition des immobiliers et de l'impôt sur la donation), par l'élimination des éléments déformants dans la politique fiscale par lesquels des objectifs autres que ceux fiscaux ont fait valoir et aussi par l'unification du taux de la taxe sur la valeur ajoutée à un niveau (19%) sans aucune exception.

3. La réforme fiscale fondée sur l'établissement de l'impôt égal avait été démarrée en année de l'adhésion de la Slovaquie dans l'Union européenne⁹

Ce fait augmentait le niveau de l'incertitude. Il n'était pas possible de prévoir précisément des conséquences de l'adhésion dans l'Union européenne et les conséquences non seulement de la réforme fiscale, mais aussi d'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. Comme l'exemple il y avaient non seulement des réactions négatives de certains hommes politiques de l'Europe d'ouest parlant du dumping fiscal ou de la concurrence fiscale malhonnête, mais aussi du Fond monétaire international qui recommandait de ne pas établir la réforme fiscale d'un coup, mais successivement¹⁰.

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

La Slovaquie avait à l'époque de la prise de décision sur la réforme fiscale et à l'époque de son établissement le déficit excessif des finances publiques et le gouvernement jugeait important de réduire ce déficit. La position négative de FMI a été déclarée surtout pour le risque de la perte des revenus fiscaux. Il s'est avéré que des changements ont été bien orientés et la réforme fiscale était au moins fiscalement neutre¹¹

5. Le gouvernement a établi l'impôt égal (et d'autres réformes) malgré l'environnement politique turbulent.

L'opposition d'époque et des syndicats initiaient en avril 2004, c'est à dire à l'époque entre l'établissement de la plupart des réformes (y compris la réforme fiscale) et l'adhésion de la République slovaque dans l'Union européenne, le referendum pour la destitution du gouvernement. A cette époque la situation politique pour le gouvernement et des parties politiques gouvernementales était très défavorable. Presque 70% de personnes n'acceptait pas la politique du gouvernement et déclarait la méfiance concernant l'avenir d'eux mêmes et de leur pays. Malgré tout ça seulement 32% d'électeurs ont participé au referendum avec la question „Vous êtes d'accord de la fin anticipée du mandat du gouvernement?“. Pour que le referendum soit valable, le quorum est nécessaire en Slovaquie. Dans les élections européennes en juin 2004 la partie politique gouvernementale la plus forte du premier ministre Dzurinda a gagné, même si la participation dans ces élections était la plus basse parmi tous les pays de l'UE¹²

⁹ Réforme fiscale au 1^{er} janvier 2004, l'adhésion à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004

¹⁰ INTERNATIONAL MONETARY FUND, Slovak Republic – 2003 Article IV Consultation Mission, Preliminary Conclusions, May 7, 2003, <http://www.imf.org/external/np/ms/2003/050703.htm>

¹¹ Le déficit des finances publiques a baissé de 7,7% PNB en 2002 à 3,7% en 2003 et 3.0% en 2004

¹² seulement 17%

6. Certaines organisations non gouvernementales (think-tank) positivement influençaient l'établissement de l'impôt égal en influençant activement l'opinion publique notamment par l'intermédiaire des médias de masse en faveur de cette idée¹³
7. La réforme fiscale fondée sur l'impôt égal s'est avérée politiquement très stable. Malgré qu'un nouveau gouvernement gouverne à partir de la moitié de l'année 2006 en Slovaquie, composé des parties politiques qui étaient à l'époque de l'établissement de la réforme en opposition, qui l'avaient critiquée et qui promettaient sa suppression, la réforme fiscale reste en principe, sauf quelques modifications cosmétiques¹⁴, intacte.
8. La Slovaquie a été le premier état membre OECD qui avait établi l'impôt égal et à partir du 1^{er} janvier il fonctionne dans le premier pays de la zone euro. Ce fait est important car les critiques de l'impôt égal argumentent souvent que l'impôt égal ne peut fonctionner que dans les économies peu développées ou dans des économies de transition. L'expérience slovaque a même démontré que l'impôt égal (avec d'autres réformes) a considérablement contribué à ce que la Slovaquie soit capable d'adopter l'euro comme deuxième pays post-communiste¹⁵. C'étaient surtout des 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.

Sources cités:

EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

INTERNATIONAL MONETARY FUND, Slovak Republic – 2003 Article IV Consultation Mission, Preliminary Conclusions, May 7, 2003, <http://www.imf.org/external/np/ms/2003/050703.htm>

Mikloš, Ivan, 2005. Kniha reforiem, alebo ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti

Mikloš, Ivan, 2009, Slovakia, Story of Reforms, in:

Ministère des finances de la République slovaque www.finance.gov.sk

Oravec, Ján: The Flat Tax Reform in Slovakia, in Šimašius, R., Niemann, U.: How to Do It: Lessons from Successful Liberal Reforms in CEE

¹³ Pour plus amples informations voir Oravec, Ján: The Flat Tax Reform in Slovakia, in Šimašius, R., Niemann, U.: How to Do It: Lessons from Successful Liberal Reforms in CEE

¹⁴ Établissement de la réduction du taux de TVA pour les médicaments et livres et la réduction progressive de la somme déductible pour des groupes de la population de haut salaire

¹⁵ Après la Slovénie qui a adhéré en 2007

