



Améliorer l'efficacité fiscale : responsabilités des administrations fiscales et des contribuables

Rédigé par la Commission des questions fiscales

Les gouvernements doivent établir et percevoir suffisamment d'impôts pour répondre à leurs objectifs et à leurs obligations. Il est cependant important que les coûts de gestion et d'administration soient aussi réduits que possible, tant pour les contribuables que pour les administrations fiscales.

La présente déclaration de politique générale d'ICC formule des recommandations destinées à améliorer l'efficacité de l'administration et du respect des obligations des différents systèmes fiscaux. Les commentaires d'ICC se fondent sur le principe économique suivant :

« Dans l'objectif d'atteindre un niveau donné de recettes fiscales, un système fiscal qui exige pour son administration (suivi, législation, contrôle et perception) **et** pour le respect de ses obligations (compréhension, mise en conformité, déclaration et paiement de l'impôt) moins de ressources qu'un autre système plus coûteux est meilleur que ce dernier. »

Le terme d'« efficacité » renvoie à ce principe économique. ICC propose ci-dessous des suggestions et des pratiques d'excellence qui peuvent réduire le coût général du respect des obligations fiscales et de l'administration du système tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables, et donc favoriser un système fiscal efficace. Les administrations fiscales devraient se considérer comme des entreprises fournissant des services à des clients et devraient constamment s'efforcer d'améliorer la manière dont elles fournissent ces services.

Simplification

Le fisc devrait administrer le régime fiscal de base d'une manière qui ne soit pas plus compliquée qu'il n'est nécessaire pour calculer et recouvrer l'impôt. Toutes choses égales par ailleurs, la simplification devrait engendrer une baisse des coûts encourus par les administrations fiscales et les contribuables, parce que :

moins de ressources sont nécessaires pour appliquer des règles simples que pour appliquer des règles complexes ;

le temps que nécessite les contrôles peut être raccourci, ce qui réduit les coûts généralement associés aux contrôles de longue durée ;

les litiges fiscaux devraient être moins nombreux ; et

des règles plus simples assurent une plus grande sécurité en matière de déclarations d'impôts, ce qui améliore l'information financière.

Le fisc devrait admettre qu'il ne peut pas capter l'intégralité absolue de l'activité économique imposable. Les coûts accrus que représente un régime administratif fiscal complexe peuvent l'emporter sur les recettes fiscales complémentaires perçues, ce qui suggère la nécessité d'un équilibre.

Contrôles plus rapides

Une réduction du délai dont disposent les administrations fiscales pour engager et mener les contrôles fiscaux engendrerait de considérables économies de coût.

Le fisc devrait s'efforcer d'engager et de mener tout contrôle fiscal aussitôt que possible après le dépôt de la déclaration fiscale. Le contribuable peut plus rapidement réagir à un contrôle fiscal quand les informations nécessaires sont facilement à sa disposition et à celle de son service fiscal. Il sera plus susceptible de se rappeler et de retrouver les informations pertinentes peu de temps après avoir rempli sa déclaration fiscale que de nombreuses années plus tard. En plus de la rotation du personnel du service fiscal du contribuable, qui réduit intrinsèquement la réactivité, le passage du temps fait qu'il devient plus difficile de localiser la documentation relative à une question précise, même lorsqu'elle est disponible.

Les délais de mise en œuvre des contrôles fiscaux aggravent également les effets potentiels d'un redressement, car le contribuable peut avoir adopté dans ses déclarations ultérieures une position similaire à celle récusée par l'administration fiscale. Le redressement proposé par l'administration fiscale aura moins de chance d'être contesté si les futures déclarations ne sont pas touchées par des conséquences aussi lourdes, ce qui sera le cas si les déclarations fiscales sont examinées promptement et les contrôles fiscaux achevés relativement vite.

Transparence

Le fisc devrait avoir pour objectif constant d'améliorer la transparence des règles fiscales. Les contribuables devraient connaître les règles du jeu selon lesquelles leurs activités économiques seront imposées.

Le Fonds monétaire international fournit une définition utile de la transparence :

« Les lois et réglementations fiscales et autres documents relatifs à l'interprétation administrative du droit fiscal doivent être accessibles au grand public. Les documents explicatifs (instructions ou brochures, par exemple), habituellement préparés par le service des impôts, doivent être tenus à jour. Les nouvelles mesures portant sur les recettes budgétaires doivent faire l'objet d'une publicité suffisante pour que les contribuables comprennent comment ces mesures pourraient les toucher. À cette fin, il y a lieu de mettre à la disposition du public la documentation sur laquelle le service des impôts se fonde pour appliquer les lois fiscales (manuels et opinions d'experts par exemple), et de mettre en place des mécanismes permettant aux contribuables d'obtenir des réponses à leurs questions (par exemple de créer au sein de l'administration fiscale un service spécial à cet effet)¹. »

¹ FMI, Manuel sur la transparence des finances publiques, I. Définition claire des attributions et des responsabilités, Le cadre de gestion des finances publiques, par. 46, disponible sur <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec01b.htm>.

Formation des administrateurs du fisc

Aussi bien les inspecteurs des impôts que le personnel des services fiscaux des entreprises doivent être correctement formés à l'exercice de leurs fonctions. Cette formation devrait permettre aux deux parties de travailler à un niveau à peu près identique de connaissances fiscales. Les coûts du système fiscal ne peuvent être réduits que si les deux « côtés » sont informés de manière égale des règles applicables.

Le fisc devrait disposer de ressources adéquates afin de recruter et de conserver dans ses rangs des personnes ayant les compétences requises pour exercer leurs fonctions.

Non-rétroactivité des changements de règles

Une administration fiscale qui procède promptement aux contrôles fiscaux nécessaires sera capable de réagir aux interprétations qu'elle juge inappropriées. Cette réaction peut inclure une modification des positions et des pratiques administratives. Ces changements ne devraient cependant pas être rétroactifs. ICC considère que cette recommandation pourrait aussi réduire le coût à long terme de l'administration fiscale, car chacune des parties investira moins de temps et d'argent dans une position fiscale particulière, compte tenu de la possibilité de changements non rétroactifs.

Utilisation des documents comptables des entreprises

Le calcul de l'impôt exigible dépend de l'examen des livres et documents comptables du contribuable. Trois aspects de la comptabilité sont particulièrement importants en ce qui concerne la réduction des coûts de gestion et d'administration.

Premièrement, les contribuables devraient veiller à créer et maintenir les livres et documents comptables appropriés à leurs activités économiques. Le coût de l'administration augmente quand les documents des contribuables sont inadéquats ou non disponibles.

Deuxièmement, les livres et documents comptables raisonnablement maintenus par le contribuable aux fins de son entreprise devraient normalement suffire au fisc. Il ne devrait pas normalement être nécessaire que le contribuable crée ou modifie ses livres et documents comptables pour se conformer à des obligations fiscales.

Troisièmement, une fois que les documents comptables raisonnables ont été fournis, il devrait incomber à l'administration fiscale de démontrer que le contribuable n'a pas adéquatement respecté un régime fiscal transparent.

Confidentialité

Le fisc doit constamment s'efforcer de préserver la confidentialité des informations qui lui sont transmises dans le cadre des déclarations fiscales. Une stricte adhésion à cette norme sert les intérêts des administrations fiscales car elle encourage les contribuables à leur fournir de bon gré les informations dont elles ont besoin pour contrôler les déclarations fiscales.

Maintien d'une procédure de recours impartiale

Inévitablement, des désaccords raisonnables peuvent surgir, même dans les systèmes fiscaux les plus transparents. Afin de faire face à de telles situations, il devrait exister une procédure d'examen impartiale, ayant également pour fonction de publier ses décisions, tout en tenant compte des préoccupations de confidentialité du contribuable concerné. Une telle procédure encouragera la confiance dans le système, ce qui accroîtra au bout du compte le respect librement consenti du régime fiscal. Un système d'examen des contestations qui ne soutiendrait que rarement la position des contribuables ne serait vraisemblablement pas considéré par ces derniers comme équitable.

Recommandations d'ICC

ICC encourage les administrations fiscales à adopter les suggestions formulées dans le présent document afin d'améliorer leurs systèmes fiscaux, et notamment à :

- appliquer des règles qui ne soient pas plus compliquées que nécessaire pour calculer et recouvrer l'impôt
- réduire les délais dans lesquels sont engagés et menés les contrôles fiscaux
- améliorer la transparence des règles fiscales
- accroître les ressources des administrations fiscales afin de mener promptement les contrôles fiscaux et d'améliorer la formation des agents du fisc
- ne pas modifier de manière rétroactive les pratiques et politiques fiscales
- utiliser les documents comptables créés par les entreprises
- préserver la confidentialité des documents comptables des contribuables
- maintenir une procédure de recours impartiale en matière fiscale.

*_*_*_*_*_*_

16 juin 2006

Document 180-491 FR Final